

Riigikogu Toimetised



RiTo 7 / 2003

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Aivar Jarne</i> – Peateema – Euroopa Liit	5
<i>I. Essee</i>	
<i>Rein Raud</i> – Poliitika ja tema keeled	11
<i>II. Poliitiline foorum</i>	
EESTI JA EUROOPA LIIT	
<i>Marko Mikkelsen</i> – Eesti parlamendi roll Euroopa Liidus	23
<i>Toomas Hendrik Ilves</i> – Suur laienemine ja suur Euroopa müür	27
<i>Alar Streimann</i> – Liitumisläbirääkimistest liitumislepinguni	40
<i>Raul Narits</i> – Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas	46
<i>Olev Aarma</i> – Rahvusparlamendi valikud Euroopa Liidus	51
KOALITSIOONILEPE	
<i>Rain Rosimannus</i> – Koalitsioonileppe paneb proovile selle täitmine	57
<i>Janno Reiljan</i> – Koalitsioonilepingu kirjutavad valijad	59
<i>Katrin Saks</i> – Koalitsiooni esimene prioriteet	63
<i>Küllo Arjakas</i> – Valitsuslepingud läbi aegade	66
<i>III. Põhiseaduslikud institutsioonid</i>	
VALITSUS	
<i>Olaf Dahlmann</i> – Valitsuse stabiilsus Eestis: soovunelm või tegelikkus?	75
<i>IV. Uuringud ja arvamused</i>	
VALIMISKÄITUMINE	
<i>Marti Taru, Rein Toomla</i> – Eesti elanike valimiskäitumise motiivid ja mehhanismid	85
EESTI NAISED VÕIMU JUURES	
<i>Tiina Raitviir</i> – Eesti naised võimu juures 1992–2003	96
SEADUSE ETTEVALMISTUSTÖÖD	
<i>Virgo Saarmets</i> – Seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamine kohtumenetluses	104
RIIGIKOGU JA RIIGIEELARVED	
<i>Olev Raju</i> – Riigikogu roll riigieelarve kujunemisel	113
TÖÖJÕU VABA LIIKUMINE	
<i>Epp Kallaste, Kaia Philips</i> – Tööjõu vaba liikumine – probleem või võimalus Eestile? .	119
KVALITEETNE HARIDUS	
<i>Tiina Annus</i> – Põhiharidus kolmandal aastatuhandel	129
KOHALIKU POLIITIKA ERAKONNASTUMINE	
<i>Anu Toots</i> – Kohaliku esindusvõimu erakonnastumine	140
RIIGIHANKED	
<i>Hindrek Baum</i> – Riigihangete süsteem hälbib	146
VÖRGUSTIKUPOLIITIKA RAKENDAMINE	
<i>Kristi Meinvald, Jaanika Sõmmer</i> – Võrgustikud viivad koostööle	153
EESTI POLIITILINE ELIIT	
<i>Annika Tamra</i> – Eesti poliitikud rahvast ja võimust	159

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim	
KODANIKEÜHENDUSTE TUGISTRUKTUUR	
<i>Kadri Kopli</i> – Avalikkus ootab tõsiseltvõetavust	171
<i>Villu Vatsfeld</i> – Tugikeskused, milleks ja kellele?	174
VI. Parlamentaarne maailm ja rahvusvahelised suhted	
PARLAMENTIDE TEABE- JA ANALÜÜSITEENISTUSED	
<i>Aare Kasemets</i> – Parlamentide info- ja analüüsiteenistuste koostöövõrgud	181
UURINGUD JA SEADUSLOOME	
<i>William H. Robinson</i> – Teadmus ja võim: uuringute ja demokraatliku seadusloome olemuslik side	189
VABATAHTLIKUD ABILISED	
<i>Andres Siplane</i> – Vabatahtlikud abilised parlamendis	199
VII. Riigikogu ajalugu	
<i>Helle Ruusing</i> – Meenutusi VII Riigikogu päevilt	205
<i>Kaja Vaabel</i> – IX Riigikogu seadusloome statistika	215
VIII. Kirjandus ja andmebaasid	
<i>Anu Nestor</i> – Viis aastat Euroopa Liidu infokeskust	221
<i>Ülla Jürviste</i> – Euroopa Nõukogu Tallinna infotalitus	225
<i>Margit Muul</i> – Parlamentaarsed uudised	229
VASTUKAJA	
<i>Mikko Lagerspetz</i> – Vooglaiu pahupidine eeskuju	237
IX. Autoritest	
X. Contents in English	
XI. Summaries in English	
XII. Nimeregister	
RiTo 7 kunstigalerii	
<i>August Künnapu</i> – Doktor E. Ruven oma tööpostil (2001, akrüül, lõuend, 140 x 100 cm)	9
<i>August Künnapu</i> – Arst L. Poljakova puhkaja tervislikku seisundit kontrollimas (2001, akrüül, lõuend, 50 x 35 cm)	21
<i>August Künnapu</i> – Meditsiinitöötaja puhkajat ravimas (2001, akrüül, lõuend, 50 x 35 cm)	73
<i>Peeter Allik</i> – Hommikul (1995, õli, papp, 120 x 220 cm). Tartu Kunstimuseum	83
<i>Peeter Allik</i> – Radikaalselt korrektne. Väike, aga märgatav vahe (2001, õli, lõuend, 150 x 210 cm)	169
<i>Peeter Allik</i> – Akrobaadid (1996, õli, papp, 120 x 440 cm)	179
<i>Peeter Allik</i> – Samal ajal kui Hiina septembrilapsed inimõigusi jalge alla tallavad, istub vabadusvõitleja vangis. Kas siis see ongi see riik, mille eest meie kunagi võitlesime? (1997, õli, papp, 240 x 220 cm). Tartu Kunstimuseum	203
<i>Peeter Allik</i> – Vigala Sass ja saatanlik jännes – laste tervise rikkuja. Kas siis see ongi see riik, mille eest meie kunagi võitlesime? (1997, õli, papp, 240 x 220 cm)	219
<i>Kaarel Vulla</i> – Keskpäev (2000, õli, lõuend, 70 x 100 cm)	239
<i>Kaarel Vulla</i> – Noa laev (2000, õli, lõuend, 190 x 120 cm)	247
<i>Kaarel Vulla</i> – Mobiiltelefoni matused (2000, õli, lõuend, 190 x 120 cm)	269

Peatoimetaja veerg

Peateema – Euroopa Liit

Aivar Jarne (RiTo 4), Riigikogu Toimetiste peatoimetaja, Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja

Riigikogu Toimetiste selle numbri üks peateema on Eesti ja Euroopa Liit. Kas saakski see olla teisiti, kui mõne kuu pärast ütleb Eesti rahvas Euroopa Liiduga ühinemise küsimuses oma otsustava sõna?

Teine rahvahääletus Eesti taasiseseisvuse 12 aasta jooksul on ühtaegu nii riigi tähtsaimale ja pikaajalisele poliitilisele valikule hinnangu andmine kui ka tuleviku üle otsustamine. Kui sellele lisada veel lähiaja otsus NATO–ga liitumise kohta, võib öelda, et Eesti astub alles nüüd uude sajandisse koos selle murede ja rõõmudega.

Olles mõlema tähtsa rahvusvahelise organisatsiooni eestlas, teame juba, et nii need organisatsioonid kui ka kogu maailm pole enam niisugune, nagu ta oli veel näiteks neli aastat tagasi. Kui IX Riigikogu kokku tuli, oli tema põhimure, kuidas võimalikult paremini integreeruda seadusloome osas Euroopa Liiduga, pidada läbirääkimisi Euroopa Liidu liikmeksastumise üle ning üles ehitada NATO–sobilik sõjavägi. Eesti ei pidanud kuigivõrd pead murdma maailmapoliitika keerdkäikude üle. Kuid Jugoslaavia sõda, 11. september 2001 ning sellele järgnenud Afganistani ja Iraagi sõda on pannud Eesti hoopis teisiti vaatama maailma asjadele ja ümber hindama meie osa maailmas ja eriti muidugi Vanas Maailmas.

Kirjutised Euroopa Liidust

Riigikogu Toimetised ei jää samuti pealtvaatajaks muutuva maailma, Euroopa ja Eesti suhetes. Seekordsed kaastööd Euroopa Liidu teemal on eripalgelised. Riigikogu liikmed Marko Mihkelson ja Toomas Hendrik Ilves on oma analüüsides keskendunud välispoliitilisele osale. Mihkelson käsitleb Eesti suhteid euroliiduga parlamentaarsel tasemel. Ilves vaatleb uut Euroopat pärast 1. maid 2004 ning tõmbab tugevaid paralleele Euroopa Liidu uue idapiiri ning Samuel P. Huntingtoni raamatus "Tsivilisatsioonide kokkupõrge" tõmmatud piiriga. See sageli valesti tõlgendatud julgeolekupoliitika uurija on joonistanud Euroopa piiri mööda murrangujoont, mille ümbruses on juba 15. sajandist alates aset leidnud kokkupõrked lääne- ja idakristluse vahel. "Üldjoontes jookseb Huntingtoni piir täpselt mööda uut Euroopa Liidu piiri," kirjutab endine välisminister ning nimetab selle mõttelise joone suureks Euroopa müüriks.

Seevastu Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor Raul Narits analüüsib oma kirjutises, kas Eesti põhiseaduslikud väärtused jäävad Euroopa Liiduga ühinemisel ning põhiseaduse muutmisel rahvahääletusel ikka alles. Ta jõuab järeldusele, et olenemata rahvahääletuse tulemustest jääb Eesti põhiseadus uues Euroopas kestma. Samas aga tuleb Naritsa meelest avardada meie kõigi tunnetusulatust selle kohta, mida endast kujutab meie põhiseaduse esimene paragrahv, milles sätestatakse suveräänsus. "Põhiseaduse esimene paragrahv fikseerib selle, et Eesti rahva riiklik enesemääramine on printsipiis võõrandamatu ja säilib

mis tahes väliste liitude läbi. Olime juriidiliselt olemas okupatsioonirežiimidest hoolimata, seda enam saame olla suveräänsed liidus, millesse astumine saab toimuda ainult rahva mandaadi alusel. Ja need, kes näevad sellises sammus tagasikäiku ning tõmbavad paralleele Nõukogude Liiduga, ei adu täie selgusega, et Nõukogude Liit polnud õigupoolest mingi liit, vaid tüüpiline impeerium," kirjutab ta. (Keda huvitab veelgi detailsem käsitus põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse teemal, võiks lugeda ka Julia Laffranque'i tööd "Eesti põhiseadus ja Euroopa õiguse kooselu" ajakirjas Juridica III/2003, lk 180–190.)

Narits toob esile ka õiguslikke probleeme, millega Eesti pärast liitumist hakkab kokku puutuma. Lühidalt öeldes taanduvad need võtmeküsimuseks Euroopa Liidu õiguse Eesti territooriumil kohaldamise aluste reguleerimisest.

Huvitavalt võtab Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimiste käigu ning ühinemislepingu sõlmimise kokku Eesti pealäbirääkija ning välisministeeriumi asekancler Alar Streimann. Tema sõnul on Eesti läbirääkimisprotsessis Euroopa Liiduga saanud unikaalse ja hindamatu kogemuse, osaledes mitmeid aastaid Euroopa riikide omavaheliste suhete keeruka, kulissidetaguse igapäevaelu tundmaõppimisel. "Lahendused, mida saavutasime, on meie endi omad ja tunneme nende üle uhkust; vead, mis tegime, tuleb samuti omaks tunnistada, sest elame ja näeme nende vigade põhjusi iga päev enda ümber," nendib Streimann. Ta toob esile ka korduvaid olukordi, kus tuli võtta seisukoht küsimustes, mis polnud Eestis erinevatel põhjustel selgeks räägitud. "Tuli ette olukordi, kus poliitikud, kes kodus olid nõudnud läbirääkijatelt karedalt mõnes konkreetses küsimuses lahendusi, unustasid oma väliskohtumisel ja –visiitidel kergekäeliselt (arvakes nii) neid nõudmisi poliitilise kahurväena toetada." Kuid, nagu Streimann ise kirjutab, ei olnud neil mõrupillidel otsustavat kaalu ja nad on ununenud.

Tuleb tõdeda, et kõigis Euroopa Liitu puudutavates kaastöödes on märgata ka kriitilisi seisukohti kas siis praeguse Euroopa Liidu või tuleviku Euroopa aadressil. Kuid see pole täielikult eitav või lammutav kriitika, mida on tunda Eesti euroskeptikute sulest ilmutavatest kirjutistest ja näha esinemistest. Erinevalt Euroopa Liidu pooldajatest ei suuda euroskeptikud asetada end vaatleja rolli, kes suudab eristada ka muid värve kui must ja valge. "Kujutada aga situatsiooni endale ette sellisena, et uues Euroopas pole probleeme või et Eesti elu uues Euroopas on probleemidest vaba, on asjade lubamatu lihtsustamine," väitena ei kuulu mitte mõnele meie tuntud euroskeptikule, vaid hoopis eespool tsiteeritud Raul Naritsale.

Parlamentide Euroopa

Omaette valdkond on muidugi rahvusparlamentide roll Euroopa Liidus ning meile loomulikult erilise tähendusega Riigikogu ja Euroopa Liidu vaheline. "Senised ühinemisprotsessid on näidanud, et Euroopa Liiduga liitumisel tugevneb riigis täitevvõimu roll," kirjutab Riigikogu Euroopa asjade komisjoni nõunik Olev Aarma. Ta väidab, et Euroopa Liidu puhul on tegemist ühest küljest välispoliitika teostamise tavadele tugineva protsessiga, kus seni on olnud valitsusel suhteliselt suurem osatähtsus, ning teisalt mõjutab Euroopa Liit iga liikmesriiki iga päeva tunduvalt sügavamalt, kui seda teeb välispoliitika.

Uuringud on näidanud, et pärast liitumist sõltub parlamendi roll suurel määral ka riigis enne liitumist tavaks olnud täitevvõimu ja seadusandliku võimu suhetest. Kui riigi seadusandlikul kogul oli enne liitumist suhteliselt nominaalne roll, s.t ta kinnitas võimul oleva valitsuse otsused ja nendega seotud ettepanekud, on ka pärast liitumist vähe tõenäone, et parlament saab senisest suurema osatähtsuse otsuste tegemise protsessis.

Parlamendi rolli suurenemisest on rääkinud oma sõnavõttudes nii praegune kui ka eelmine Riigikogu esimees. Toomas Savi rõhutas konverentsil "Eesti ja Euroopa Liit" möödunud aasta 31. oktoobril Tallinnas, et üha tähtsamaks küsimuseks muutub pädevuste jaotamine liikmesmaade ja riigiüleste institutsioonide vahel. "Kuidas määrata liidu liikmesriikide ühiste huvide valdkonda? Kuidas määrata kindlaks, mis jääb liikmesriigi ainupädevusse ja mille puhul tuleb liikmesriigil alluda ühistegevuses väljakujundatud poliitikatele? Tegemist on rahvusparlamentidele väga tähtsa teemaga, kuivõrd iga otsus reguleerida üht või teist küsimust Euroopa Liidu tasandil tähendab ühtlasi seda, et rahvusparlament loobub antud valdkonnas oma suveräänsetest otsustusõigustest. Enesestmõistetavalt ei saa neid otsuseid teha rahvusparlamente kaasamata," ütles Savi ning lisas, et Riigikogu rolli määramine on osa meie liitumissettevalmistustest ja Euroopa Liiduga liitumise referendumiks valmistumisest.

Oma 29. aprilli kõnes Euroopa tuleviku teemal Brüsselis nentis Ene Ergma, et rahvusparlamentide roll peab olema määratud nii, et kodanikud tunneksid, et nende huve arvestatakse. "Lisaks sellele, et kasvab parlamentide kontrolli roll valitsuste ning valitsuste esindajate üle Euroopa institutsioonides, tuleb parlamentidele anda Euroopa Liidu tasemel ka teatud otsustusõigust."

Järeldusele, et tunduvalt tuleb suurendada rahvusparlamentide osa, on tulnud ka Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorant Mario Rosentau oma uurimistöös "Milline võiks olla Euroopa konstitutsioon?", mis pälvis eelmisel aastal esikoha Euroopa Õigusakadeemia konkursil "Euroopa konstitutsiooni väljakutsed". Autor selgitab, et on olemas suund rahvusriiklike täitevvõimude kujunemisele üleeuroopaliku seadusandliku võimu teostajaks ja et see on ohtlik tendents. "Valitsuste otsuseid Euroopa Liidu küsimustes võib vormistada nii, et need ei lähe parlamentaarsele arutelule, ja nõukogu otsuseid võib formuleerida piisavalt umbmäärastena, jätmaks erinevaid tõlgendamisvõimalusi," kirjutab ta. Rahvusriikide valitsused võiksid põhimõtteliselt kehtestada sellise üleeuroopalise õiguse, millega saaks piirata rahvusparlamentide seadusandlikku võimu. Seega on olemas hüpoteetiline võimalus täitevvõimu poolt seadusandliku võimu haaramiseks Euroopa institutsioonide kaudu.

Selle vältimiseks tulebki Rosentau arvates tuntavalt suurendada rahvusparlamentide osa nii Euroopa Liidu seadusandlikus protsessis kui ka täitevvõimu kontrollimisel. Saadav efekt oleks täiendav, sest parlamentarismi tugevdamine Euroopa Liidu tasemel on põhjendatud muudegi argumentidega, ennekõike rahvusriikliku põhikorralduse säilitamisega.

Seega on meie huvides parlamendi osatähtsuse tõstmine ning vastava arusaamise viimine ka Euroopasse.

Ootus ja lootus

Riigikogu esindajad osalevad praegu aktiivselt Euroopa tulevikku suunava konvendi ning vaateajatena europarlamenti töös, kus käsitletakse ka rahvusparlamentide rolli küsimusi. Nagu tõdeb Riigikogu liige ja europarlamenti vaateaja Eiki Berg 15. mai Postimehes: "Mida aktiivsemad Eestist lähetatud vaateajad on, seda rohkem on lootust Eesti üleminekuperioodi huve kaitsta."

Üleminekuperioodi lõpp pole enam kaugel. Meile lõpeb see kahes osas: 14. septembri 2003 rahvahääletusega ning sellele järgneva Euroopa Liiduga ühinemisega 1. mail 2004. See on nii ootuse kui ka lootuse aeg.

Poliitika ja tema keeled

Rein Raud (RiTo 7), Eesti Humanitaarinstituudi professor

Poliitiliste keelte tasakaalu taastamine on hädavajalik selleks, et säilitada Eesti dünaamiline areng, hoida ära ajude äravool ja luua siin toimiv ja sidus, pluralistlikele väärtustele tuginev elukeskkond.

Vastuseks kriitikale Eesti elu arengu kohta esitatakse tihti üht väidet kollektiivse vastutuse teooriast: Eesti riik saab olla just nii hea või halb, öeldakse, kui on üheskoos kõik need inimesed, kes elanike ja kodanikena selle riigi moodustavad.

Kahtlemata olevat võimalik korraldada ühtesid või teisi asju paremini, kuid selleks lihtsalt ei jätku ausaid ja võimekaid inimesi. Kahtlemata olevat võimalik ehitada ühiselu üles teistele põhimõtetele kui praegu, ent nüüdsed põhimõtted on kehtestatud demokraatlike valimiste kaudu võimule saanud rahvaesindajate poolt ning samu mehhanisme kasutades on olnud neid võimalik muuta. Seetõttu ei olewat õiglane kritiseerida asjade üldist olekut, sest selle ebakohtade eest vastutavad kõik ühevõrra – suud sobib pruukida üksikute konkreetsete juhtumite, seaduseaukude osavate ärakasutamiste või korruptiivsete praktikate kohta, mis tegelikult ei vasta ühiskehtestatud korra vaimule. Need tuleb ära märkida ja välja juurida, öeldakse, muus osas pole aga teha muud kui varuda kannatust, sest mida aeg edasi, seda haritumaks muutub rahvas ning ka tema valitud esindajate, ametnike ja arvamussliidrite pädevus kasvab vähemalt sama kiiresti. Kollektiivse vastutuse teooria kohaselt saabub igale probleemile seega ajaloolise paratamatusena ka lahendus, kuid sama paratamatu on seegi, et probleemid ei lahene nii kiiresti, kui ühiskonna ärksamad liikmed seda tahaksid.

Alljärgneva arutluse üks eesmärk on näidata, et kollektiivse vastutuse teooria (nagu ka paljud teised samalaadsed väitestikud) on demagoogiline ja kahjulik ning loodud selleks, et ühelt poolt vähendada võimu kandeala, s.t inimeste võimalusi võimu tegemisi vahetult mõjutada, ja teiselt poolt vabastada võimu hoidjad esmasest vastutusest riigis toimuva eest. Sellised teooriad luuakse poliitiliste keelte kaudu – poliitilisteks keelteks nimetan siin mõisteid ja neid seostavaid argumenteerimisviise, mille abil ühiskondlikku tegelikkust võib kirjeldada sihiga põhjendada selle tegelikkuse juhtimist ühes või teises suunas – ja nad toimivad filtritena inimese teadvuse ja tema poliitilise keskkonna vahel, kusjuures nad esitavad tegelikkust alati teatud nurga alt ja täidavad konkreetseid ülesandeid. Et mitte jääda nende käsitluses abstraktse analüüsi tasandile, tuleb alustada natuke kaugemalt ja küsida kõigepealt Eesti riigi sisulise põhjenduse järele.

Mis tahes riik on alati tinglik asi, ükskõik kui eksistentsiaalne ei oleks iga tema kodaniku suhe temasse, seetõttu peab olema midagi, mis toimib tema sees ja tema abiga paremini kui ilma temata, ja seda määrava osa kodanike arvates. Stabiilse elu ja rahuliku arengu tingimustes võtab suurem hulk inimesi ometi seda oma elu kindlustavaid põhitegureid kui midagi igavest ja antut. Ometi teame, et nii see ei ole: suures mõõtkavas küllalt lühiajalised poliitilised protsessid võivad tuua kaasa vapustusi ja hävingut, mille tagajärjed jäävad püsima palju pikemaks perioodiks, ning harjunud elu alustugesid on hämmastavalt lihtne lammutada, seda lihtsam, et paljud lammutajad ise usuvad sisimas tihti oma tegelikkuse

jäävust, nende põhiväärtuste säilimist, mis on loonud neile võimaluse end radikaalselt kõigutada. Enamik asju stabiilses maailmas aga toimibki korralikult vaid kooslustes, mida ei anna tõsisemate tagajärgedeta tükkideks lahutada, ka mitte tükikaupa reformida – sellise tegevuse tagajärg oleks sama, kui asendada vana ja viletsa auto turtsuv mootor uue ja võimsaga – ning katkestatud niidi taaskokkusidumine on märksa raskem.

Lääne demokraatiad, mis on jõudnud oma praegusesse seisu pikaajalise arengu kaudu, on just seetõttu oma otsuste rakenduse stiililt muutunud küllalt staatilisteks.

Muutusprogramme, mis kiiresti ja tuntavalt puudutavad suure osa ühiskonnaliikmete huvisid, tuleb seal ette küllalt harva ning enamasti saavad nad vastuolulise reaktsiooni osaliseks. Palju tavalisem on sisuliste reformide takerdumine konsensuaalsetesse mehhanismidesse: midagi uut võidakse juurutada üksnes seal, kus valdav osa protsessis osalejaid sellega nõustub, aga kuna kellelegi on muutus ikkagi vastumeelt, teostub see lõppkokkuvõttes vaid osaliselt või üldse mitte.

Ütlema tagi on selge, et kui stabiilses demokraatias kindlustab selline mehhanism ühiskondlike protsesside üldise jätkuvuse, ehkki dünaamilisuse hinnaga, siis lähiajaloo Eestis oleks see käivitanud hoopis teistsuguse arengu. Vahetult pärast iseseisvumist oleks äärmisel juhul ehk ligi 30% Eesti kodanikest eelistanudki eelmise võimustruktuuri mõningast kohandamist iseseisvuse oludele (arvestus põhineb valijate protsendil, kes hääletasid esimestel presidendivalimistel varem kommunistliku võimu juhtgruppi kuulunud kandidaadi poolt), kuid valdav osa eelistas neid, kel polnud mingit osadust nõukogude *establishment*'is ning ka parlamendivalimistel võitis enim toetust radikaalse loosungi "Plats puhtaks!" esitanud erakond. Revolutsioonilisest teadvusest võrsuva Eesti riigi taastekkel ei olnud tema sisulises põhjenduses seega kahtlust: tema ülesanne oli hüpe.

Eesti suhteline edumaa näiteks SRÜ riikide ja iseseisvuse esimestel aastatel ka Balti naabrite ees tulenes just nimelt otsustavusest, millega öeldi lahti vanadest võimusuhetest ja asuti looma uusi. Iseloomulik on see, et neid esimese valitsuse algatatud protsesse toetasid päris tuntaval määral ka need ühiskonnagrupid, kelle huvisid nad mõnel määral riivasid, sest muudatuste peaesmärk, Eesti pööramine näoga läände, kandis ka nende silmis kõrgemat väärtust. Mõistagi kadus see toetus kohe, kui ühelt poolt hakkas end tunda andma vabanemise positiivne mõju olmelisele korraldusele, näiteks ilmusid kaupluselettidele kvaliteetsed tarbekaupad, kuid teiselt poolt lõikas uus poliitika sisse inimeste ootustesse näiteks sel määral, et nad ei suutnud neid kaupu enam osta. Poliitikud see-eest pidasid enese ja oma valijate suhet ekslikult sama püsivaks, kui olid olnud need suhted, mis nad ise just läbi olid lõiganud, ega suutnud säilitada terviklikku visiooni ühiskonna toimimisest. Sel pettumisperioodil kujunes Eesti poliitika revolutsioonilise solidaarsuse poliitikast ümber grupipoliitikaks, mis oli iseenesest loomulik protsess. Kuid selle tagajärjel tekkis uuesti ka küsimus Eesti riigi sisulisest põhjendusest, mis püsib siiani: grupihuvidel põhineva poliitika oludes ei saa sel enam olla ühist, kõigile ühiskonna liikmetele võrdväärselt kehtivat vastust, seega peab iga grupp selle lahti mõtestama erinevalt. Paraku jääb järjest õhemaks kõigi selliste vastusevariantide ühisosa.

Sümbiootilised ja projektriigid

Järgnevalt tahaksin lahti seletada mõned teoreetilised mõisted, mida allpool esitatud analüüsis kasutan. Üks mu põhilisi väiteid on, et siirdumisel revolutsioonilisest ühisteadvusest grupihuvidele põhinevale poliitikale toimusid nihked ka poliitika keelelises kestras: osa poliitilisi keeli neutraliseeriti, sest nendes oleks võinud liiga täpselt sõnastada võimulesattunud ringkondade huvidele vasturääkivaid väiteid. See sai võimalikuks, sest käimasolevas protsessis muutus ka Eesti riigi iseloom: nn sümbiootilisest riigist sai peamiste võimulähedaste ringkondade kokkuleppel ning ka suure osa elanike heakskiidul mõneks ajaks nn projektriik. Nagu allpool peaks ilmnema, üritab projektriik kindlasti sihipäraselt mõistetega manipuleerides tegelikkust ümber korraldada ning hoida ühisteadvuses ülal ainult sellised diskursused, mis tema tegevust toetavad.

Kui vaadelda XX sajandi teisel poolel maailmakaardile kas esimest korda või pärast pausi uuesti tekkinud riike, siis üldiselt võib need jagada kahte rühma. Mõnel pool on riigiks kujunenud territoorium, millel elavad inimesed – rahvas või rahvad – on oma riigi ühiselt loonud, enamasti varasemast ühisest ajaloost pärit traditsioonile tuginedes. Harilikult on see juhtunud koloniaalvõimust vabanemise kaudu. Teisal on kohalike võimusuhte ümberkorraldusel uus riik tekitatud nii–öelda ülalt, ühe juhi või juhtide grupi sihikindla töö kaudu, kes on viinud ellu oma nägemuse sellest, kuidas peaks ühiselu toimima, ega ole oma elanike käest nende arvamust eriti küsinud. Siiski ei saa ka selline riik tekkida ja tööle hakata päris ilma elanike toeta, sest enamasti nõuab ta nendelt isegi päris tugevat pingutust. Kuid sellise riigi elanikud usaldavad oma juhti, vähemasti siis, kui tal õnnestub tõestada oma lubaduste katet.

Nimetagemgi siis esimest liiki riiki sümbiootiliseks, teist projektriigiks. Sümbiootiline riik kujuneb ja areneb, tema kujunemine on tihti problemaatiline, sest ta peab oma oleku ise leidma ja seda arvatavasti ka alguses mitu korda oludele kohandama. Projekti–tüüpi riigi areng kulgeb tihti kiiremini ja alati projektis ettenähtud rada mööda. Projektriik viiakse ellu. Kõik totalitaarsed riigid on mingis mõttes projektriigid, kuid mitte kõik projektriigid ei ole tingimata totalitaarsed. Totalitaarse taustaga ühiskonnas võib projektriik teenida ka just vastupidist eesmärki, tuua inimesed initsiatiivitust ja võimukuulekast seisundist välja, muuta nad aktiivseteks kodanikeks. Ka näiteks Eesti karistuspoliitika muutmine euroopalikuks oli 1990. aastatel võimalik ainult projektriigi vahenditega. Ent millised poleks ka ta sihid, kindlasti suudab projektriik olla oma tegutsemistes suhteliselt efektiivsem kui sümbiootiline, sest temas ei tule ette spontaanse arengu korral toimuvat hõõrdumist.

Üks parimaid näiteid tänapäevasest ja efektiivsest projektriigist on Singapur. Põhiliselt hiinlastega asustatud linnriik Malai poolsaare lõunatipus iseseisvus Malaisiast 1965. aastal ning tegi lühikese ajaga läbi tohutu majandusliku arengu. See hüpe ei oleks olnud võimalik ilma kindlakäelise juhtimise ja selge planeeringuta, mille arhitekt oli Singapuri kauaaegne president, Cambridge'i haridusega jurist Lee Kuan Yew. Tema ja ta lähikondsed viisid oma projekti ellu kohati üpris drastiliste vahenditega: kurikuulus ihunuhtlus, subkultuuride väljajuurimine, tohutud trahvid ja ranged reeglid käitumiseks avalikus kohas on üldiselt teada ega sobi eriti hästi kokku näiteks meie arusaamaga inimõigustest. Kuid ühiskonna

projektiviisiline kiire pööramine on seal võimalik ka muudes valdkondades. Näiteks üks 1979. aastal lansseeritud projekt viis Singapuri põhilise ametliku keelena sisse mandariinihiina, s.t Hiina RV ja Taivani riigikeele, mis kõigist Singapuri hiinlaste emakeeltest (need on lõunahiina keele murded) sedavõrd erineb, et teda võib julgesti võõrkeeleks nimetada. Eesti oludes vastaks sellele reformile ehk otsus majandusliku edu nimel võtta eesti keele asemel kasutusele soome keel. Ometi kaotati Singapuris lühikese aja jooksul ära lõunahiinakeelne kooliharidus, televisioon läks üle mandariinile, samuti kõikvõimalik avalik teave. Muidugi seati sisse ka igakülgne abi neile, kes vajasid mandariini õppimiseks toetust. Nii sai väga kiiresti teoks kultuurikeskkonna muutus, mis loomuliku protsessina toimudes oleks kestnud aastakümneid.

Eesti projektriigistumise ideoloogiline vundament on totaalsete omandisuhete vajaduse postulaat. Revolutsioonilise ühisteadvuse harjal, kus enamiku riigi elanike jaoks oli esmatähtis identiteediküsimus, eristumine okupeerivast naaberriigist igal võimalikul moel, võeti laiemate hulkade poolt üldiselt kiiresti ja kergesti omaks väide, et eraõiguslikud struktuurid toimivad paremini kui avalikud. Tolleaegset juriidilist keskkonda arvestades oli eraõiguslikel institutsioonidel kahtlemata ka rohkem tegutsemisvabadust ja paindlikkust ning arusaadavalt ei saagi üsna paljudes ühiskondliku elu valdkondades riigi tegutsemine ühe toimiva subjektina olla kuigi efektiivne.

Kuid oletus, et pelgalt omaniku teke lahendab iseenesest kõik mõne konkreetse ettevõtte või isegi tema asukohapiirkonna ees seisvad probleemid, ei olnud ka millegagi põhjendatud. Iseloomulik näide on rootsi uusomanik, kes tubakavabriku Leek kui oma toodete konkurendi lihtsalt kinni pani. Lisaks peaks olema selge, et eraõiguslike omandisuhete mudeli pealesurumine igasugustele ühistegevustele ei mõjunud ühelt poolt sugugi alati positiivselt (näiteks kolmanda sektori ning kodanikualgatuse võimalusi oluliselt pärssides) ning konsolideeris teiselt poolt võimu suhted teatavate huvigruppidega, kellel oli võimalik omanike tekitamise protsessis kaasa rääkida. Need olid ühelt poolt restitutsioonilised omanikud, eelkõige väliseestlased, teiselt poolt mitmest suunast sisse tulev väliskapital, kolmanda osapoolena aga nn Eesti kapital, mida esindasid enamikus okupatsiooniaja lõpu ja iseseisvuse alguse segadusis oma soodsat positsiooni ära kasutanud sovhoosi- ja tehasedirektorid ning nõukogude rahandus- ja kaubandussüsteemis tegutsevad, seega siis vana režiimi poolt aktsepteeritud inimesed. Muidugi leidis ka tõesti uutel alustel oma firma tühjalt kohalt ülesehitanud ärimehi, kuid nende võimalused ärivälja mängureegleid mõjutada olid teiste huvigruppidega võrreldes väiksemad ja nüüdseks ongi suur hulk neist ettevõtetest väliskapitalile ära müüdud.

Projektriiklik erastamine ja selle taustal seisev majanduslik ideoloogia tekitasid niisiis poliitilise keskkonna, kus esiteks sunniti eraõigusliku majandustegevuse mudel peale enam-vähem kõigile elusfääridele, teiselt poolt anti ebaproportsionaalselt suur õigus ühistegevuste mängureeglite dikteerimiseks kahe huvigrupi kätte, kellest üks esindas globaalselt voolavat väliskapitali, teine vanas režiimis soojale kohale jõudnute ringkaitselist ketti ja kumbki ei olnud seega esmajoones motiveeritud Eesti ühishuvidest.

Tänase pilguga vaadates on see kõik juba ajalugu, mida ei saa muuta, kuid mida analüüsides näeme selgesti, et teatav kardinaalne asjade korraldus tõstab ühtede ja vähendab teiste ühiskonnagruppide võimalusi asjade kulgu mõjutada. Teoreetiliselt on võimalik põhjendada projektriiklikku korraldust väga keerulisest ajalooliselt kujunenud situatsioonist, kuid seesuguse korralduse põlistumine viib lõpuks paratamatult range ja ahistava ühiskonna tekkeni. Praegusel Eestil on juba vähem projektriigi jooni kui 1990. aastate keskel, kuid toimivast sümbiootilisest riigist on asi siiski veel üsna kaugel.

Tegelikkust loovad mõisted

Oleme harjunud mõtlema, et tegelikkus on olemas iseenesest ning me saame teda muuta oma tegude, mitte aga sõnadega, sest sõnad üksnes kirjeldavad meie olusid. Viimaste aastakümnete sotsiaalteoorias on aga järjest selgemini osutatud, et tegelikkust on võimalik keele abil ka luua. Teatavate mõistete lansseerimisel võib sobivates oludes tekkida nähtus, mida selle mõistega märgitakse, isegi kui seda enne olemas ei olnud. Sümbolitega manipuleerides on põhimõtteliselt võimalik tekitada tugev ühise identiteedi ja kokkukuuluvuse tunne inimeste vahel, keda muidu ei seoks eriti miski, ning innustada neid ühistele tegudele, milleks nad eraldi võetuna või puhtratsionaalsetel alustel tegutsevates gruppides poleks olnud arvatavasti üldse võimelised.

Teatav soodumus niisugusele manipuleerimisele on mõistagi vajalik. Hea näitena tuleb meelde 1988. aasta retooriliste võtete arsenal: nõukogude seaduste arutelul ENSV Ülemnõukogus hakkasid legaalselt opositsiooni esindavad jõud kasutama keelt ja termineid (nt "Laak-Preimani parandus" jm), mis sarnanesid Lääne õigusriikliku praktikaga, ehkki sisulist analoogiat süsteemide eneste vahel ei olnud. Selline tegevus võis kaasa tuua mitmesuguseid tagajärgi: ühest küljest võib uuenev keel tõepoolest põhjustada ka taustsuhtumiste muutuse ning võimaldada oma kasutajatel irduda senistest poliitilise käitumise stereotüüpidest, et tegelike uuendustega kaasa minna, teiselt poolt võib aga sedasi luua olukorra, kus repressiivseid praktikaid säilitatakse ja varjatakse uute, legitiimsete siltide all, nagu näiteks on tahetud teha sotsialistlikust demokraatiast kui demokraatia erivormist kõneldes. Nõukogude Liidu lagunemisel tekkis ju ka riike, milles senine NSV-lik korraldus säilis esimese hooga täiesti üks-üheselt. Mäletatavasti olid just radikaalsete reformide pooldajad need, kes vastustasid sinimustvalge lipu kuulutamist Eesti NSV riigilipuks ja selle heiskamist Pika Hermannini torni, et vältida poolenisti riikliku staatuse sümbolset legitimeerimist.

Kuid mõistete lansseerimise abil tegelikkuse muutmine pole iseloomulik mitte üksnes revolutsiooniliste muudatuste ajale. Näiteks panganduskriisi on võimalik esile kutsuda pideva lähenevast panganduskriisist rääkimisega. Kõige sagedamini toimib see protsess aga meediateadvuses, näiteks trendide lansseerimisel reklaamikampaaniatega, mis suudavad panna inimese hädasti vajama toodet, mille analoogide vastu on puudunud igasugune huvi ning mis hooaeg hiljem enam kedagi ei huvita. Ometi ei ole sümbolne manipuleerimine tingimata alati kuritegelik või pahatahtlik, näiteks vähemusrahvaste integratsiooni poliitika tulemused sõltuvad suurel määral sellest, kui edukalt õnnestub luua Eesti muulase identiteedimall, mida inimesed ise tahaksid omaks võtta.

Diskursused ehk vaatluskeeled

Eelnevast peaks olema ilmne, et väga suurel määral sõltuvad meie otsused tegelikkuse kohta – ja isegi see, mida me tegelikkusest näeme ja tähele paneme – nendest mõistestikest, mida me tema kirjeldamisel oskame kasutada. Võime neid nimetada Foucault' kultuurikriitika kasutust järgides diskursusteks või siis teadusfilosoofiast laenatud terminiga vaatluskeelteks. Iga selline vaatluskeel ei sisalda mitte ainult sõnu, vaid võib asetada ka nii-öelda grammatilisi piiranguid nende kasutamisele, näiteks lubada positiivse värvinguga mõisteid kasutada ainult oma poliitiliselt platvormilt meelepäraste nähtuste kirjeldamiseks: "spekulandi" ja "väikekaupmehe", "liiakasuvõtja" ja "laenukassa" vahel on oluline, kuid mitte olemuslik vahe. Enamikku nähtusi on võimalik kirjeldada eri vaatluskeeltes ja ka nendega seotud probleeme erinevalt sõnastada. Maailma on võimalik vaadata läbi teleskoobi, mikroskoobi ja roosade prillide.

Mõningaid nähtusi aga ei saagi igas vaatluskeeles kirjeldada, nii et osa maailma jääb tema fookusest lihtsalt välja. Sellise "kui sind pole siin, siis pole sind olemaski" efekti tagajärjel võivad kaduda maakaardilt terved regioonid ja ühiskonnast suur hulk inimesi, kellest pole käibivas diskursuses võimalik rääkida. Midagi jätab muide tähelepanuta või asetab negatiivsesse valgusse iga vaatluskeel – teisiti ei saaks ta tegelikkust kirjeldada, sest see protsess lihtsalt nõuab olulise eraldamist ebaolulisest. Mis aga mõne ühe diskursuse ainuvalitsuse tingimustes juhtuda võib, on see, et mõned teatavast seisukohast tähtsad asjad surutakse alla, neist ei räägita ega lastagi rääkida. Seega on tingimata vajalik, et vähegi keerulisema koosluse kirjeldamisel – ja inimühiskond on kindlasti väga keeruline kooslus – kasutataks rohkem kui üht või paari lähedast vaatluskeelt, sest muidu ei ole kirjeldus küllalt adekvaatne, et tema põhjal selle koosluse arengut planeerida.

Isamaaline konservatism

Järgnevalt tahaksin vaadelda lähemalt viit diskursust, mis kõik on kas varem olnud või on ka praegu kasutusel Eesti riigi ülesehituse ja tegutsemispõhimõtete aruteludes. Igaüks neist on läbi kasvanud teatava hulga poliitiliste veendumustega ning üldiselt omasem mõnele kindlale grupile, kuigi selgeid pärispiire nende vahele siiski tõmmata ei saa. Mõned inimesed kasutavad või on kasutanud ka mitut diskursust segamini või üritanud neid sünteesida, kuid paraku ei ole nende vahel Eestis seni välja kujunenud sümbiootilise ühiskonna jaoks vajalikku tasakaalu.

Isamaalise konservatismi eesti variant on põhiliselt vanema põlvkonna inimeste seas levinud maailmavaade, mis peab Eesti jaoks ideaalseks poliitilise korralduse vormiks monokultuurilist, sõjaeelse Eesti Vabariigiga võimalikult sarnast rahvusriiki. Mis eristab Eesti ja lähinaabrite isamaalist konservatismi mujal Euroopas levinust, on see, et kui tavaliselt (ja eriti globaliseerumise tingimustes) seisab niisugune diskursus selle eest, et võimalikult paljud ühiskondlikud praktikad (sõltumata nende sobivusest muutuvatele oludele) püsiksid muutumatutena või muutuksid võimalikult vähe, siis sel perioodil, kui see diskursus meie ühiskonda kõige rohkem mõjutab, seisab tema pooldajate ees ülesanne oma konserveeritav isamaa alles luua. See tegi ka võimalikuks isamaaliste konservatiivide liidu turuliberalismiga, esindades selles tandemis aadet ja visiooni. Kõigist Eesti kirjeldamisel kasutatavatest

vaatluskeeltest on see siiski ebaadekvaatseim, just seetõttu, et ta asetab reaalsusele peale oma ideaalpildi ega nõustu seda eriti korrigeerima, teisalt aga seisab ta tugevamalt kõigist muist Eesti identiteedi eest. Selle diskursuse esindajad ei aktsepteeri üldiselt mingeid vastuväiteid ja tembeldavad ka ausad analüüsikatsed nõukogude-meelseks subversiooniks – mõistetavalt on selline jäik hoiak tema positsioone tunduvalt nõrgendanud.

Äärmuslikumal kujul seda diskursust poliitiliselt skaalalt praegu enam ei leia, kuid pikka aega takistas see keel muu hulgas Eesti–Vene suhete problemaatika selget formuleerimist, sest näiteks sõna "riigipiir" tähistab temas ainult Tartu rahu järgset piiri. Isamaalise konservatismi leksika kasutamine selles vallas on ilmselt osaliselt põhjustanud ka seda, et Vene pool kasutab Eestiga suheldes samavõrd jäika ja ebapragmaatilist retoorikat, teisalt on see aga hoidnud ära justkui asja huvides soovitavad järeleandmised Venemaale iseseisvuse alguses, mis alternatiivse võimukasutuse korral oleksid tõenäoliselt juhtunud ja Eesti üldisele arengule suurt kahju teinud.

Isamaalise konservatismi keelt on kasutatud ka Eesti olme ja kultuurikeskkonna kirjeldamiseks, enamasti samuti ebaadekvaatsete tagajärgedega. Näiteks iseseisvuse algaastate uustalunike liikumisega seonduv retoorika oli selle keelega seotud, ehkki maaelu perspektiivide kujutamine isamaalis-konservatiivses vaimus oli kaugel tegelikkusest. Selgemini on see diskursus tulnud toime kultuurilise identiteedi problemaatika sõnastamisega, ehkki end enamasti peaaegu tühisõnaliselt globaliseerumisohule vastandades, alternatiivseid strateegiaid esitamata. Käsitades kultuuri vaid traditsioonilistes vooludes kõrgkultuurina, on see vaatluskeel tekitanud ka lõhe kosmopoliitlikuma ja postmodernsema maitsega noore kultuuri vahel, mida sedaviisi end Eesti identiteedile vastanduma sunnitakse. On ju selge, et end talutööga elatav paljulapseline pere, kes pühapäeviti vallamajas klaverikontserdil käib või metsavendluse-teemalisi romaane neelab, kuulub fiktsioonide valda. Isamaaline diskursus, mille kadumine poliitilisest arutelust tooks kaasa väga õnnetuid tagajärgi, peaks seetõttu muutuma senisest tunduvalt dünaamilisemaks ja paindlikumaks tegelikkuse käsitlemisel.

Turumajanduslik efektiivsus

Turumajandusliku efektiivsuse diskursus on Eesti aruteludes kindlasti levinuim, sest seda propageerivad väga jõuliselt nii raha liikumist kontrollivad ringkonnad kui ka üht või teist liiki suurkapitali huve esindavad poliitilised jõud, kes moodustavad valdava osa poliitilisest skaalast. See vaatluskeel näeb tegelikkusest üksnes seda osa, mille väärtust on võimalik rahaliselt väljendada. Tema maailm on jagatud kaupadeks ja teenusteks, tööjõuks ja tarbijateks ning ideaalis on kõigi nende liikumine rahavoogude kontrolli all, nii ratsionaalne ja selge kui võimalik. Turumajandusliku efektiivsuse diskursus põhineb mõnedel radikaalselt parempoolsetel teooriatel, mida esitatakse üldsusele kui teaduslikku tõde, mitte kui üht versiooni majanduse toimimisest, millega mujal maailmas võistlevad teised, samuti oma efektiivsust siin–seal tõestanud mudelid. Igasugune kriitika ka selle diskursuse suhtes kuulutatakse harilikult vasakpoolsuseks, kuid mitte tingimata selle sõna nõukogude-meelsuse tähenduses.

Hüppe tingimustes oli sellel diskursusel täita oluline roll ja pikka aega tegutses ta kummalises liidus isamaalise konservatismiga, mis ühe oma esindaja sõnul toetas turuliberalismi nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik, et luua terviklikumale ühiskonnakooslusele korrastatud alus. Halvasti korraldatud ning ebakompetentsete töötajatega struktuurid ja institutsioonid, mis elasid traditsioonilistest riigieelarvelistest eraldistest, sunniti selle retoorikaga end ümber korraldama ning arvestama efektiivsust kui üht olulist kriteeriumi oma töö planeerimisel. Kus aga see diskursus ainuvaldavaks muutub, võidakse efektiivsuse nimel minna ka ühiskonna alustalade kallale. Kuna isamaalise konservatismi diskursus jäi turuliberalistlikule mis tahes problemaatika formuleerimisel selguse ja täpsuse poolest alla, võeti varem end aatemeesteks tituleerinud poliitilised jõud lõpuks turuliberaalide poolt üle ning siiani on selle keele positsioon üldistes aruteludes väga tugev, ehkki tema ülesanne on juba täidetud ning praeguses faasis pole turuliberaalne tegevus enam Eesti üldisele arengule kuigi soodne.

Kuigi ka mitte kõige jõulisemad turuefektiivsuse pooldajad ei ole väljendanud arvamust, et näiteks politsei ja relvajõud tuleksid lahti riigistada ning peaksid endale ise raha teenima, on sama suhtumist soovitatud paljudele teistele, kvaliteetse töö puhul tingimata kahjumisse jäävatele elualadele. Mäletan ajaleheartiklit, mis rääkis Eesti lunastusturust, kuhu on traditsiooniliselt seda teenust osutavate usuühingute kõrvale ilmunud palju uusi tegijaid. Niisuguse suhtumise absurdus on vist mõistetav igale vähegi tasakaalustatud maailmavaatega inimesele, kuid sama vaade tervishoiule ja haridusele on teatavates ringkondades ometi küllalt levinud.

Selle vaatluskeele suurim oht seisab asjaolus, et oma pooldajate meelest ta ongi suuteline kõigile küsimustele vastama. Korrutades pidevalt, et näiteks haridus ja kunst on kaubad/teenused, on ta juba teinud märkimisväärset kahju kultuurilisele keskkonnale. Mittereale väärtused selles diskursuses ei eksisteeri, niisiis on paratamatu, et ta neil põhinevad elualad ära lõhub. Terves ühiskonnas suudab see diskursus seega oma ülesannet täita ainult siis, kui ta on teiste vaatluskeeltega tasakaalustatud.

Legalistlik eetika

On üsna loomulik, et ratsionaalse ja toimiva ühiskonna korralduse alus on seaduslikkus. Ehkki Eestis on mu meelest mindud mis tahes tasandil tegutsevate isikute omavaheliste suhete lepingutega reguleerimisel kaugelt liiale – kohtuid ju ei ole nii palju, et lepingute rikkumine tõsisemaid tagajärgi kaasa tooks –, on põhimõtteline eeldus, et kõik ühiselu osalised tunnistavad seaduste ülevõimu oma tegevuses, siiski normaalse elukeskkonna vajalik tingimus. Kui aga juriidiline vaatluskeel, mis endast väljapoole jäävaid faktoreid ei näe, kipub terviklikult kirjeldama kõiki inimsuhteid kui niisuguseid, jõuab ta väga kiiresti umbteele, sest laiendab seaduste autoriteedi ka eetilisele ja moraalsele tasandile. Ometi ei ole ilmaliku riigi seadustel seda pretensiooni, et nad kannaksid automaatselt eneses kõrgemat moraalset vaimu – vastupidi, need seadused on definitsioonijärgselt mittetäielikud ning neid peab pidevalt muutma, nagu muutub ka neid ümbritsev maailm.

Eestis on ometi üsna levinud suhtumine, et kõik, mis pole kohtulikult karistatav, on ühtlasi eetiline. Üks oluline põhjus, miks näiteks prostitutsiooni ei tohi mitte mingil tingimusel

legaliseerida (nagu turumajandusliku efektiivsuse pooldajad on aeg-ajalt ette pannud), ehkki prostituute on alati olnud ja on ka tulevikus, seisnebki just selles, et üldlevinud seisukoha järgi ei saa seaduslikus tegevuses olla midagi taunitavat ja kooli lõpetavale neiuale võib litsiamet hakata tunduma umbes samasugune alternatiiv elutee valikul kui näiteks medõe elukutse, sest mõlemal tuleb ametialaselt vahel tegemist teha ebameeldivate kehadega.

Legalistlik eetika lülitab võrdlemisi tulemusrikkalt välja kõik teised eetilised diskursused, mis võiksid ühiskonnas toimida, seondades neid grupimentaliteetidega (nt usklikega), samal ajal vabastab ta ka moraalsest vastutusest kõik need omakasupüüdlilikud aferistid, kes seaduseauke oma huvides ära kasutada oskavad. Kui juriidilistes keerdkäikudes halvasti orienteeruv vanainimene on oma kodust välja tõstetud nii, et ühtki seadust pole rikutud, saab seda juriidilise vaatluskeele abil kirjeldada ainult kui eetiliselt aktsepteeritavat tegu. See teeb aga juriidilise vaatluskeele enese ebaeetiliseks; peaaegu tähelepandamatu üleminek kasulikust ja ühiselu toimimiseks hädavajalikust seaduslikkuse diskursusest ebaeetilist künismi mahitavaks legalistliku moraali diskursuseks toimub hetkel, kui sellele keelele omistatakse võime täielikult kirjeldada kõiki inimsuhteid. Ühel mu heal sõbral ja kolleegil on kombeks öelda, et kui suulised kokkulepped ei kehti, siis ei loe kirjalikud ammuugi. Juriidilisest seisukohast asi muidugi nii ei ole, kuid olukorras, kus on täiesti aktsepteeritav näiteks suulisi lubadusi anda ilma neid täita kavatsemata, on siiski ka kirjalike lepingute süsteemist väga vähe kasu.

Juriidiline vaatluskeel sobib seega ühiskondlikke suhteid ja tegevusi kirjeldama vaid teatud ulatuses, mitte aga absoluutsete hinnangute formuleerimiseks – nagu kõik teisedki, toimib ka tema ainult tasakaalustatud oludes.

Väärtuspõhine arutelu

Konsensuaalsel demokraatial, kus iga piisavalt häälekas vähemusgrupp suudab paraja pealehakkamise korral igasuguseid muutusi torpedeerida, on oma suured ohud. Otsustusprotsess võib takerduda pidevasse arutellusse, diskussiooni, mida mõned osalised peavad vaid tema enese pärast, kas jonnist või hoopis vajadusest säilitada oma koht mõjukas või hästitasustatavas komisjonis, riigiametis, nõukogus. Ometi ei ole ilma aruteluta võimalik avardada ühegi tähtsa otsuse kandeala sedavõrd, et need hakkaksid toimima ilma sunnimehhanismideta, võõrandumatult – oluline on leida õige tasakaalupunkt.

Nimetan siin väärtuspõhise arutelu diskursuseks sellist vaatluskeelt, mis üritab luua ühisruumi eri maailmavaadete vahel, võimaldades toetuda erinevate nähtuste hindamisel erinevatele abstraktsetele väärtustele. Mitmete teiste diskursuste puhul asetatakse teistest kõrgemale mingi üks väärtus – näiteks efektiivsus või solidaarsus – ning hinnatakse kogu ülejäänud tegelikkust selle seisukohast. Väärtuspõhise arutelu puhul on väärtuste paljusust algne eeldus, nende omavahelise ratsionaalne vastasmõju kujuteldav ideaalvahend ühiskonna edasimineku tagamiseks. Lisaks sellele, et ta loob välja erinevate väärtuste ja väärtussüsteemide koostoimimiseks, sunnib väärtuspõhine arutelu osalisi ka oma väärtusi deklareerima ning asetama nad nii-öelda avalikule hindamisele, kus selgub, kas neid on vastuoludest hoolimata võimalik ratsionaalsesse tervikusse kokku sobitada.

Väärtuspõhine arutelu on see mehhanism, mis hoiab korralikult toimides ära ökoloogiliselt kahjuliku, kuid efektiivse ja majanduslikult tulusa tootmise, ei lase legaliseerida ohtlikke mõnuaineid või prostitutsiooni, loobuda väikse ja keerulise riigikeele kasutamisest mõne lihtsama ja maailmas laiemalt levinu kasuks. Kuid väärtuspõhine arutelu oleks pidanud ära hoidma ka näiteks Lääne ravimifirmade huvides kehtestatud ravimiseaduse, mis teeb meditsiiniabi vähem kindlustatud vanainimestele kättesaamatuks. Niisiis peaks sümbiootilises riigis olema väärtuspõhise arutelu haardeulatus tunduvalt laiem kui praeguses Eestis. Selle diskursuse kaudu on põhimõtteliselt võimalik sõeluda välja erinevate huvidega ühiskonnagruppide maailmanägemise fundamentaalne ühisosa, millele saaksid toetuda erinevad poliitilised programmid. Väärtuspõhise arutelu pooldajaid leidub üldiselt kõigi poliitiliste jõudude seas ning ka paljude teiste survegruppide hulgas (näiteks feministid), kes tahavad oma väärtused ühisruumi tuua, kuid projektriiklikus mõtlemises ei ole sel muidugi kohta. Projektriiklikus vaates toimib pluralistliku väärtussüsteemi asemel range püramiidhierarhia, mida võimendab ka kollase pressiga genereeritud lihtsakoeline ühisteadvus: on vaid üks õige elustiil, üks ideaal, üks viis edu realiseerida, see on ohjeldamatult ja trendikalt tarbida.

Väärtuspõhise arutelu vastu ei võta avalikult sõna eriti keegi, kuigi üleskutsed seda laiendada või uues valdkonnas käivitada on enamasti sumbunud üldsõnalisse vahtu. Teine, isegi salalikum viis seda diskursust neutraliseerida on ta võõrandada, monopoliseerida ekspertide käsutusse, kes SWOT–analüüside, taustauuringute ja küsitluste käigus haaravad arutelu subjektide rolli enese kätte ja lülitavad laiemad hulgad enese jaoks eluliselt tähtsate otsuste tegemisest välja sama efektiivselt või efektiivsemaltki kui majoritaarne esindusdemokraatia.

Ühiskondlik solidaarsus

Ühiskondliku solidaarsuse diskursuse alus on kokkukuuluvustunne ühiskonna eri gruppide vahel, mille huvid on küll teadvustatult erinevad, kuid mis üksteist respektierivad ja seega üksteisele eluruumi võimaldavad. Tegemist ei tohiks olla lehmakauplemismängudega ("kui sina lased mul rahun klaverit mängida, siis mina ei protesti sinu kasiinoehituse vastu"), vaid ausa solidaarsustundega, mis näebki ühiskonna eri osade vahel vastastikku rikastavat sidet. Teatav solidaarsuse aste on vajalik igasuguse ühiselu toimimiseks, sest teisiti kukuks see lihtsalt kokku, riigi seisukohalt on piisava ühiskondliku solidaarsuseta võimatu oletada kodanikkonna üldist lojaalsust kehtiva valitsemissüsteemi suhtes.

Ühiskondliku solidaarsuse diskursus toimus Ida–Euroopas väga tugevasti 1988–1991 (eks kandnud ju kogu Poola vabanemisliikumine sama nime) ja avaldus meie jaoks visuaalselt Balti keti taolistel suurüritustel, mida ilma selleta ei oleks üldse võimalik ette kujutada. Nüüdseks on Eestis langenud ühiskondliku solidaarsuse aste aga kriitilise alampiirini ja kohati alla selle. Hilisema ajaloolise arengu käigus revolutsiooniline teadvus ju taandus ning koos temaga ka ühiskondliku solidaarsuse diskursus, ehkki nende vahel ei ole mingit kindlat sidet: just sellel diskursusel põhineb näiteks Põhjamaade–tüüpi maksusüsteem, mis laseb enesega paremini toime tuleval ühiskonna osal maksta kinni inimväärse elu korraldamise nendele, kes sellega ise hakkama ei saaks. Eestile on väga iseloomulik, et astmelise

tulumaksu propageerijad apelleerivad oma üritust reklaamides teatava palgaskaala segmendi saamahimule ja rikkamate vastu tuntavale kadedusele, mitte aga empaatialle ja solidaarsusele kodutute, töötute, puuetega inimeste ja teiste elu hammasrataste vahele jäänute suhtes.

Loomulikult oleks ohtlik ka ühiskondliku solidaarsuse diskursuse muutumine ainuvaldavaks, sest ta summutaks erainitsiatiivi ning võiks mõne kildkonna huvides tööle rakendudes justkui nõuda suuremalt osalt elanikkonnalt ohvreid ühishuvide nimel, mis aga korruptsioonimehhanismide kaudu hoopis väikse eliidi heaolu kindlustama hakkaks. Selliseidki riike leidub maailmas kuhjaga ja enamasti on nad diktatuurid. Ühiskondliku solidaarsuse diskursus võib niisiis kergesti võtta ka projektriiki toetava vormi, kuid sellest ohust on Eesti hetkel küll nii kaugel, kui üldse olla võib. Meid ähvardab pigem vastupidine: selle diskursuse kadumisel leviv võõrandumine, mis mingite ühishuvide respektseerimist kuidagi ei toeta.

Ühiskondlik solidaarsus on Eestis küll veel mäletatavas ajaloos olemas olnud, kuid praeguseks avalikust arutelust peaaegu kadunud. See on toimunud projektriikliku poliitika tulemusena ning teoreetilisel tasandil demagoogiliselt ära seletatud kui revolutsioonilise teadvuse kadumise loomulik protsess, mida ta tegelikult ei ole. Tulemuseks on võimu üsna põhjalik võõrandumine rahvast, mis ilmneb näiteks igasuguse selgemärgiliselt "uue" poliitika edukuses, ehkki stabiilse demokraatia suudaksid garanteerida just traditsioonide ja kindla valijaskonnaga erakonnad, mis laiemal alustasandil üksteise olemasolu ja vajalikkust respektseerivad. Ühiskondliku solidaarsuse diskursuse neutraliseerimine maksab ennast paratamatult kätte ning tõenäoliselt isegi veel kiiremini ja teravamalt kui väärtuspõhise arutelu kadu, sest viimast ei pruugi oma igapäevaelu probleemide lõksu jäänud inimene üldse tingimata tähele panna, kuid iseenda kadumist poliitiliselt väljalt märkab ta ometi.

Projektriikliku poliitika lõpp

Poliitilised vaatluskeeled, mille abiga on võimalik arusaadaval ja legitiimsel viisil kirjeldada ühiskondlikku tegelikkust ning sõnastada probleeme, on väga mõjukad tegelikkuse kujundamise ja reguleerimise vahendid. Kui mõni neist muutub domineerivaks või koguni ainuvaldavaks, kujuneb osa pinna all siiski edasi hõõgivate vastuolude kirjeldamine võimatuks ning see hakkab seestpoolt uuristama kogu ühiskondlikku tervikut. Võimul ei jää siis üle muud, kui muutuda repressiivseks ja teostada selgelt rahva enamuse soovidele vastukäivat poliitikat. Mida laiem on tema baas (selles staadiumis tähendab see juba: mida populistlikumad parteid on võimul), seda kergemini võetakse repressiivne võim vastu, kuid päris kindlasti halveneb järsult tema suhtumine sõnavabadusse, sest seda aktiivsemalt pruukivatel haritlastel on enamasti kõige paremad eeldused võimu manöövreid väljastpoolt läbi näha.

Eestis on võimu võõrandumise piirväärtus lähedal ja osalt ka kätte jõudnud. Näiteks välispoliitikas võim mitte üksnes ei teostanud eri andmetel keskmiselt 80% inimeste arvamustele vasturääkivat poliitikat, vaid ka deklareeris avalikult, et rahva arvamus teda ei huvita. See on ohtlik tee, sest ühele eluvaldkonnale võivad järgneda teised. Olukorra põhjus on mu meelest selles, et ehkki Eesti juhtimine projektriigina võis teataval perioodil anda

märkimisväärseid tulemusi ja seda poliitilist liini oli ka suur osa elanikkonnast aktsepteerinud, on ühiskond jõudnud nüüd faasi, kus projektriikliku poliitika peaks tingimata asendama sümbiootiline. See ei ole projektriiklikust olemisest enim kasu saavatele ringkondadele aga meeltemööda, mis on ka põhjus, miks sümbiootilise riigi poole juhtivad poliitilised vaatluskeeled on alla surutud või neutraliseeritud. Kuid poliitiliste keelte tasakaalu taastamine on hädavajalik selleks, et säilitada Eesti dünaamiline areng, hoida ära ajude äravool ja luua siin toimiv ja sidus, pluralistlikele väärtustele tuginev elukeskkond.

Eesti parlamendi roll Euroopa Liidus

Marko Mihkelson (RiTo 7), Riigikogu väliskomisjoni esimees, Res Publica

X Riigikogu vaieldamatult tähtsam ülesanne on Eesti integreerumine Euroopa Liitu nii tervikuna riigi kui ka eraldi parlamendi tasemel.

16. aprillil 2003 Ateenas allakirjutatud Euroopa Liidu lepinguga avanes Eestil võimalus osaleda sõnaõigusega vahetult otsuste kujundamises. Diplomaatide, ametnike ja poliitikute tehtud eeltööle annab 14. septembril hinnangu rahvas. Referendumi edu korral saab Eestist 1. mail 2004 Euroopa Liidu täisliige.

Vähem kui aastaga tuleb kõigil Eesti institutsioonidel ja ametkondadel kohaneda Euroopa Liidu toimemehhanismiga. On ilmselge, et üksnes Brüsselist lähtuva infomassiivi töötlemine ning selle järgi otsuste tegemine paneb Eesti haldussuutlikkuse tõsiselt proovile.

See kehtib ka Riigikogu puhul. Juba nüüd ootavad vastamist küsimused, milline on rahvusparlamendi roll Euroopa Liidus ning milline on Eesti seadusandliku ja täitevvõimu sidusus nendes tingimustes¹.

8. mail loodi Riigikogu otsusega erikomisjonina Euroopa asjade komisjon. Komisjoni üks ülesanne on koostöös väliskomisjoniga välja pakkuda muudatused Riigikogu kodukorras või teistes seadusandlikes aktides, mis võtaksid arvesse Eesti astumist Euroopa Liitu.

Selge on see, et parlamendi praegune kodukord ei arvesta täiel määral neid igapäevaseid vajadusi ja täiendavaid ülesandeid, mis on lisandumas Riigikogu argipraktikasse.

Juba eelmise Riigikogu ajal tõstatunud küsimus Euroopa asjade menetlemisest Riigikogus tuleb lähikuudel kindlasti vormida seadusemuudatuseks. Samuti on ilmne ja möödapääsmatu, et hiljemalt 1. mail 2004 peaks Riigikogu olema määratlenud oma pädevuse ning vastutusala Euroopa Liiduga seonduvates küsimustes.

Eeskujud Põhjamaadest

Eestil ei tule siin jalgratast leiutada. Enne meid on Euroopa Liidu liikmesriikide parlamendid valitsustega suutnud vastutusala ja koostöömehhanismid ära jagada. Seetõttu jääb meil vaid järgida paremini toimivaid ja meile sobivamaid süsteeme.

Mõistagi on meile kõige lähemad näited võtta Põhjamaadest. Kui Taani on Euroopa Liidus juba 1973. aastast, siis Rootsi ja Soome mõlemad 1995. aastast. Kuigi igaüks on läinud oma teed, võime siiski rääkida teatud Põhjamaade mudelist. Selle aluspõhimõte on, et kõik Euroopa Liiduga seotud küsimused on ühel või teisel määral ka parlamentide pädevuses.

Juriidiliselt kõige tugevama sõnastusega on parlamendi roll riigi ja Euroopa Liidu suhetes määratletud Soomes. 2000. aastal vastu võetud konstitutsiooni paranduste kohaselt peab

Eduskunta osalema Euroopa Liiduga seotud küsimuste ettevalmistamises, mille ees on vastutav Soome valitsus.

Rootsis on parlamendi roll fikseeritud nelja põhistatuudi ja Riksdagi kodukorra seadusega. Selle kohaselt on valitsus kohustatud informeerima Riksdagi kõigist Euroopa Liidu Nõukogusse puutuvatest küsimustest.

Kuigi Taanis pole valitsuse ja parlamendi suhe Euroopa Liidu küsimustes kindlaks määratud seadusega, on traditsioon (osaliselt raportite kaudu) kujundanud püsivad mängureeglid. Valitsus on kohustatud informeerima parlamenti kõigis Euroopa Liiduga seotud küsimustes, mis otseselt või kaudselt mõjutavad Taanit.

Kõigis kolmes riigis on parlamendis eraldi Euroopa asjadega tegelev komisjon. Rootsi Riksdagis on selleks Euroopa asjade nõuandev komisjon (erikomisjoni staatuses), Taani Folketingis Euroopa asjade komisjon (alalise komisjoni staatuses) ja Soome Eduskunnas suur komisjon. Nende loomispõhimõtted on esitatud allpool lisatud tabelis.

Tabel. Euroopa asjade komisjonid Taanis, Rootsis ja Soomes

	Taani	Rootsi	Soome
Nimi	Euroopa asjade komisjon	Euroopa asjade nõuandev komisjon	Suur komisjon
Loomise aeg	11. oktoober 1972	1. jaanuar 1995	Algselt 1907, praegustes ülesannetes alates 1. jaanuarist 1994
Liikmete arv	17 alalist ja 11 asendusliiget; Folketingis kokku 179 liiget	17 alalist ja 30 asendusliiget; Riksdagis kokku 349 liiget	25 alalist ja 13 asendusliiget; Eduskunnas kokku 200 liiget
Loomise põhimõte	Luuakse pärast valimisi vastavalt parteide esindatusele Folketingis	Iga uus parlament nimetab komisjoni liikmete arvu (vähemalt 15), kusjuures koosseis sõltub parteide esindatusest Riksdagis	Eduskunta valib komisjoni liikmed vastavalt parteide esindatusele; samas on tagatud ka kõige väiksemate parteide esindatus asendusliikmete tasemel
Istungite sagedus	Komisjoni istungid on tavaliselt igal reedel läbi aasta, v.a augustis; vajadusel korraldatakse	Komisjoni istungid on tavaliselt igal reedel läbi aasta, v.a augustis; vajadusel korraldatakse erakorralised istungid	Komisjoni istungid on igal kolmapäeval ja reedel

	erakorralised istungid		
Vastutus ja kompetents	Euroopa Liit ja WTO; peaülesanne on anda valitsusele mandaat Euroopa Liidu ja WTO poliitika elluviimiseks; mandaat on poliitiliselt (seaduslikult?) siduv	Euroopa Liit (WTO langeb Rootsis suuresti kokku Euroopa Liidu teemadega); peaülesanne on anda valitsusele mandaat Euroopa Liidu ja WTO poliitika elluviimiseks; mandaat on poliitiliselt siduv	Euroopa Liit ja teatud rahvuslikud seadusandlikud aktid (WTO langeb Soomes suuresti kokku Euroopa Liidu teemadega); peaülesanne on välja töötada Soome läbirääkimiste aluspõhjad Euroopa Liiduga

ALLIKAS: The EU and Democracy in the Nordic Region. European Affairs Committees in Finland, Sweden and Denmark. October 2002, p 6, 9.

Kas alatine või erikomisjon?

Eestis on vaieldud mõtte üle, kas Euroopa asjade komisjon peaks olema alatine või siiski erikomisjon. Mõistagi seab Eesti parlamendi suurus ette kindlad piirid alatiste komisjonide arvu ja liikmeskonna osas. Samas näitab meie naabrite kogemus, et Euroopa asjade komisjonid on nii või teisiti eristaatusega, sest selle liikmed on samal ajal ka teiste komisjonide liikmed.

Euroopa asjade komisjonide peamisi iseärasusi on saadikute kõrge võimupädevus. Tuleb arvestada, et Euroopa asjade komisjoni ülesanne on tegelda eri valdkondadega seotud seadusandlike aktidega.

Põhjamaade kogemus on näidanud, et komisjonide kokkuseadmisel on arvestatud poliitilise jõudude vahekorra kõrval ka saadikute pädevust väga erinevates küsimustes.

Nii kuuluvad näiteks Taani Folketingis Euroopa asjade komisjoni endised ministrid ja juhtivad poliitikud. Rootsi Riksdagis on Euroopa asjade komisjoni liikmed erakondade juhtivpoliitikud teistest nn erialakomisjonidest (meie alatised komisjonid). Soome Eduskunna suur komisjon liidab aga tava kohaselt teiste komisjonide (neid on Eduskunnas 14) esimehed.

Osaliselt on sellega arvestatud juba praegu ka Riigikogus. Euroopa asjade komisjoni moodustamise aluspõhimõtteid oli selle sidusus liikmete kaudu kõigi alatiste komisjonidega.

Komisjoni kokkuseadmisest on kindlasti tähtsam sisuline töö ja suhestatus täitevvõimuga. Just selle kaudu peaks parlamendi roll Euroopa Liidus mõõdetud saama.

Komisjon annab mandaadi

Taanis, Rootsis ja Soomes on kujunenud kindlaks tavaks, et parlamendi Euroopa asjade komisjonide tegevus on otseselt seotud Euroopa Liidu Nõukogu kohtumistega. Kõigis kolmes riigis tutvustab peaminister enne nõukogu kohtumistele minekut oma seisukohti komisjoni ees. Soomes ja Taanis teeb ta seda ka pärast nõukogu istungit.

Samuti käivad komisjonide ees ka teised ministrid (tavaliselt reedeti) enne töökomandeeringuid Euroopa Liidu kohtumistele. Peaasjalikult on siin tegemist ühe või teise ministri osalemisega Euroopa Liidu Nõukogu töös.

Kõigis kolmes riigis informeerib valitsus peaministri isikus parlamendi Euroopa asjade ja väliskomisjone iga kord enne ja pärast valitsustevahelist konverentsi. Komisjonid jälgivad konverentsi käiku ning näiteks Rootsis on tavaks, et enne konverentsi otsustavat istungit peab Euroopa asjade komisjon välisministri või peaministri abiga telekonverentsi.

Just vajaliku mandaadi andmine ministrile riigi esindamiseks Euroopa Liidu kohtumistel on Skandinaavia parlamentides töötavate Euroopa asjade komisjonide peamine ja esmane ülesanne. Kuigi Taanis on arutatud mandaadi muutmist seaduslikult siduvaks, on siiski praegused parlamentide otsused vaid poliitiliselt siduvad.

Sääraste mandaatide andmise peamine mõte on vältida olukordi, mil parlamendi enamus on vastu valitsuse Euroopa Liidu poliitikale. Siin on arvestatud ka juhtumeid, kus valitsus on parlamendis vähemuses. Sel juhul on tähtis, et kabineti kavatsustele ei ole enamus vastu.

Kogemus on näidanud, et ministrid saavad komisjonidelt peaaegu alati mandaadi läbirääkimisteks. See ei tähenda, et Euroopa asjade komisjonidel on täita üksnes formaalne roll.

Näiteks Soomes võib minister läbirääkimiste käigus kompromissi saavutamiseks mandaadist lahti öelda, kuid seejärel peab ta suure komisjoni ees oma käiku motiveeritult põhjendama.

Vastastikune informeerimine on seadusandliku ja täidesaatva võimu toimimises Euroopa Liidu otsusteeruumis olulisimaid elemente. Nii Taanis, Rootsis kui ka Soomes on valitsuse ja parlamendi vaheline infovahetus nii sisuliselt kui ka ajaliselt väga rangelt paika pandud.

Euroopa asjade komisjonid on hästi informeeritud ja võimelised täpselt jälgima kõiki Euroopa Liiduga seotud protsesse. 95 protsenti kõigist Euroopa Liiduga seotud dokumentidest on samas ka avalikud ning kõigile kodanikele kättesaadavad.

Taani ja Rootsi on loonud parlamendi juurde Euroopa Liidu infokeskused, Soomes on see üks osa üldisest väljapoole suunatavast informatsioonist.

Otsuste ettevalmistamises mängivad kaalukat rolli ka erialakomisjonid. Soomes on teiste komisjonide osalus määratletud lausa institutsionaalselt, sest Taanis ja Rootsis on see koostöö kujunenud tavade kaudu. Nii on Eduskunna komisjonidel õigus teha oma valdkonnas suurele komisjonile poliitilisi ettepanekuid. Aastatel 1995–1999 sai suur

komisjon teistelt komisjonidelt 148 kirjalikku arvamust aastas, mida suuremas osas ka arvestati.

Koostöös valitsuse ja erakonnaga

Nagu juba valitsustevahelise konverentsi puhul näha, on Euroopa asjade komisjonid tihedas koostöös parlamentide väliskomisjonidega. Kuigi Eestis on kõlanud mõtteid, et Euroopa Liit muutub meile peagi tervikuna siseprobleemiks, siis Põhjamaade kogemus räägib pisut teist keelt.

Taanis, Rootsis ja Soomes kuuluvad väliskomisjonide pädevusse kõik küsimused, mis on seotud Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga. Meie põhjanaabrite juures on peaminister kohustatud tutvustama väliskomisjonile kõiki valitsuse seisukohti välis- ja julgeolekuküsimustes nii enne kui ka pärast Euroopa Liidu Nõukogu istungit. Sama teeb välisminister.

Samuti on väliskomisjon juhtivkomisjoniks Euroopa Liiduga sõlmitavate lepingute menetlemisel vaadeldavates parlamentides.

Kuid informatsioon ei liigu Põhjamaades hästi ainuüksi valitsuse ja parlamendi vahel. Soome Eduskunta ja Taani Folketing on saatnud oma alalise esindaja otse Brüsselisse, et olla võimalikult operatiivselt informeeritud Euroopa Liidu asjadest. Riksdagil oli selline esindaja Brüsselis Rootsi eesistumise ajal, kuid hiljem pole selle juurde tagasi tulnud.

Oluline on märkida, et kõigis kolmes riigis Euroopa Parlamenti valitud poliitikud sidustuvad rahvusparlamendiga peaaegselt oma erakondade kaudu. Nende osalemine Euroopa asjade komisjoni otsustamisprotsessis pole kindlaks määratud ega ka praktikaks kujunenud.

Rahvusparlamentide koostöö Euroopa Liidu tasandil on formaliseeritud COSAC-i (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*) kohtumiste kaudu kaks korda aastas, mille eesmärk on peaaegselt informatsiooni ja kogemuste vahetus.

Ees otsustamise aeg

Riigikogul seisab ees otsuse tegemise aeg. Nagu eespool märkisin, tuleb kogemustest sulandada Eesti tegelikkusesse parim ja meile efektiivseim variant. Mitmed Põhjamaade eksperdid on kiitnud Soome Eduskunna süsteemi ehk suure komisjoni tööpõhimõtteid, sest need on kõige selgemini kirja pandud. Kuid see ei tähenda, et ühe süsteemi automaatne ülevõtmine tagaks selle eduka toimimise ka uues keskkonnas.

Igatahes peab Eesti parlament hiljemalt 1. mail 2004 olema täiel määral valmis täitma Euroopa Liiduga kaasnevaid kohustusi ja sidustuma läbimõeldult valitsuse tegevusega.

Märkused

1. Artikli kirjutamisel on kasutatud raportit: The EU and Democracy in the Nordic Region. European Affairs Committees in Finland, Sweden and Denmark. October 2002.

Suur laienemine ja suur Euroopa müür¹

Toomas Hendrik Ilves (RiTo 7), Riigikogu liige ja vaateleja Euroopa Parlamendis, Mõõdukad

Liiga vähe pööratakse tähelepanu sellele, milline näeb välja pärast Euroopa Liidu laienemist selle lähiümbrus.

Valmistades ette Euroopa Liitu pretsedenditult keerukaks laiendamiseks, oleme üsna palju tähelepanu pühendanud küsimusele, mida tähendaks selliste riikide nagu Ungari, Poola ja minu enda kodumaa liikmestaatus praegusele Euroopa Liidule.

Euroopa Liit ja praegused kandidaatriigid on arutanud ka Euroopa tulevikku, keskendudes küsimusele, kuidas toimib liit pärast 10 uue liikme vastuvõtmist. Ometi on pööratud vähe tähelepanu sellele, milline näeb välja pärast Euroopa Liidu laienemist selle lähiümbrus. Kui välja arvata üksikud erandid – Suurbritannia valitsus ning Chris Patten ja Javier Solana –, on vähe arutletud teemal, milline hakkab olema Euroopa Liidu poliitikauute naabrite suhtes. See puudutab loomulikult neid Ida-Euroopa / postkommunistlikke maid, kes ei saa pärast suurt laienemist Euroopa Liidu liikmeks.

Käesolevas kirjutises keskendun nii Euroopa kui ka tema partnerite jaoks keskse tähtsusega arengule, mille planeerimises on teatud valdkondades läbi mõeldud keerulisemadki üksikasjad, samas kui teistesse valdkondadesse on jäänud müoopiline tühimik: see on uus Euroopa, mis saab meie koduks 1. mail 2004. aastal.

Kujutage ette, milline näeb välja laienenud Euroopa Liidu kaart 1. mail 2004. Liidu idapiir ei kulge siis enam mööda Soome piiri, seejärel mõni tuhat kilomeetrit mööda Läänemerd Saksamaani, läbi Austria lõunasse Itaalia suunas. Pärast suurt laienemist algab Euroopa Liidu piir Soome idapiirist, hüppab üle Soome lahe ja jookseb mööda Eesti, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia ja Ungari idapiiri ning lõpeb Sloveeniaga. Euroopa Liidu piirid, mis on juba peaaegu viisteist aastat kulgenud kiirelt arenevate ja peatselt täisliikmeks saavate riikide kõrval, nihkuvad nüüd ida poole. See muutus on draamatiline: alates 2004. aastast kuuluvad Euroopa Liidu naaberriikide hulka Venemaa, Valgevene, Ukraina, Bulgaaria, Rumeenia, Serbia ja Horvaatia. Praegu on neist liidu naaberriigiks vaid Venemaa (ja sedagi ülihõreda asustusega alal – Karjalas). Kiviviske kaugusel uute piiride taga asuvad Moldova, Makedoonia, Albaania, Gruusia ja Armeenia. Ehkki need riigid ei asu vahetult liidu kõrval, saavad neist uued naabrid täpselt samamoodi, nagu viimase 15 aasta jooksul on Euroopa Liidu naabriteks olnud riigid, kellel puudus otsene piir liiduga – nüüd liitu kutsutud Läti, Leedu, Slovakkia ja Küpros.

Kujutage veel kord ette sedasama kaarti. Me oleme seda kaarti juba varem näinud: Samuel P. Huntingtoni raamatus "Tsivilisatsioonide kokkupõrge", kus see sageli mahamaterdatud ja valesti tõlgendatud julgeolekupoliitika uurija tõmbab piiri läbi Euroopa mööda murrangujoont, mille ümbruses on juba 15. sajandist peale aset leidnud kokkupõrked läänekristluse ja idakristluse vahel. Üldjoontes jookseb Huntingtoni piir täpselt mööda uut Euroopa Liidu piiri (läänekristluse leviala ei kattu Euroopa Liidu kaardiga aastal 2004 kolmes

punktis: Kreeka ja Küpros kuuluvad liitu ning üks läänekristluse levialasse kuuluv riik, Horvaatia, jääb sellest välja).

Suur Euroopa müür

Kristluse kaht usutunnistuslikku haru eraldav piir on empiiriline, geograafiline ja sotsioloogiline. See väljendab rahvaste *ajaloolist* religioosset kuuluvust, rahvaste, kes 21. sajandil ei tunne enam peaaegu mingit ühtekuuluvust kristlusega, ei selle ida- ega läänekirikuga. Väljakutse seisneb ülesandes hoida ära nimetatud geopoliitikaalases uurimuses esitatud kaardile tõmmatud joone muutumine majanduslikuks, sotsiaalseks ja poliitiliseks eraldusjooneks, mis kujutaks endast Euroopa Liidu poliitikaga loodud, toetatud ja korras hoitud tõelist suurt Euroopa müüri. Ma usun, et see väljakutse on palju olulisem ja raskem, kui seda on teadvustatud, ning kahtlemata suurem kui sellele küsimusele osutatud tähelepanu.

Euroopa Liidu püüdlusega saavutada terviklikkus, milleks kasutatakse erinevaid vahendeid – nagu ühisturg või Schengeni kokkulepe, mis võimaldab vaba liikumist liidu piires –, kaasneb olukorra sunnil vajadus tugevdada *väliseid* piire, samal ajal kui liit*sisemiselt* ühtlustub. Siseturg saab toimida ainult juhul, kui kõikjal kehtib ühtne kaubandusrežiim, ja seetõttu tühistatakse kehtivad vabakaubanduslepped liituvate ja mitteliituvate riikide vahel (nt ühelt poolt Eesti, Läti ja Leedu ning teiselt poolt Ukraina vahel). Schengeni kokkulepe, väheseid Euroopa Liidu leppeid, mis tavalisi inimesi otseselt puudutab ja mida nad kahe käega tervitavad, võimaldab passivaba reisimist kogu Euroopa Liidus, ent see lepe saab jääda jõusse vaid juhul, kui sissepääs Euroopa Liidu territooriumile on range kontrolli all.² See tähendab, et enamik liituvaid riike, kes seni nautisid viisavabaduse kokkuleppeid oma idanaabritega, on sunnitud nendest kokkulepetest loobuma, kui nad seda veel teinud ei ole. See on vajalik mitte ainult Schengeni leppega liitumiseks ja selle alalhoidmiseks – eelkõige nähakse rangelt kontrollitud piiris ja viisarežiimis peamist kaitsevahendit rikkamate Euroopa Liidu riikide *bête noire*'i, ebaseadusliku immigratsiooni vastu. Uutest naaberriikidest, eriti Venemaalt, Ukrainast ja Albaaniast pärinevate organiseeritud kuritegelike gruppide esilekerkimine Euroopa Liidu liikmesriikides üksnes tugevdab liidu otsust vaba sissepääsu tõkestada.

Kõigi nende õiguslike ja poliitilise surveallikate tagajärjel kerkibki Huntingtoni ennustatud barjäär, mis – kui Euroopa Liit ei arenda välja laiaulatuslikku ja praegusest palju sisukamat poliitikat – kujutab endast tõepoolest suure Euroopa müüri ehitamist. See müür hoiaks ära ebaseadusliku sisserände, organiseeritud kuritegevuse sissetungi, odavate kaupade ja madala kvaliteediga toiduainete sisseveo, ent millise hinnaga? Eelkõige tekitab see Euroopa ja tema naabrite vahele tohutu sissetulekute erinevuse lõhe, samasuguse nagu on Ühendriikide ja Mehhiko vahel. Sellest lõhest saab, esiteks, surveallikas, mis suurendab veelgi ebaseaduslikku immigratsiooni, ja teiseks, katalüsaator müüri veelgi läbitungimatumaks muutmiseks. Läbitungimatusega kaasneb aga püsivus: mida kõrgem on barjäär, seda raskem on seda tulevikus madalamaks muuta. Pealegi, mida kõrgem on barjäär, seda vähem motiveeritud on Euroopa Liidu uute naabrite poliitiline eliit reforme läbi viima. Teisisõnu tähendab Euroopa Liidu suur laienemine kontinendi ulatuslikku

ümberjaotumist, mis muudab Samuel Huntingtoni tõmmatud kultuurilise piirjoone füüsiliseks barjääriks, suureks müüriks. Selline vastandumine – kui selle ärahoidmiseks ei astuta kohe samme – süveneb aja jooksul ja Euroopa Liit leiab üha rohkem ja rohkem põhjendusi muuta see püsivaks.

Esimene mehhanism suure Euroopa müüri püstitamise ärahoidmiseks, mis mul pähe tuleb, on seesama, mida kasutati eelmise, kommunistide pealesurutud eraldusjoone lammutamiseks ja kõrvaldamiseks: Euroopa Liidu edasine laiendamine. Sissetulekut, õigussüsteemi ja infrastruktuure puudutavad erinevused, mis eksisteerisid praeguste liikmesriikide ja uute kandidaatide vahel ainult kaksteist aastat tagasi, olid sama suured kui praegused erinevused uute liikmeksastujate ja Euroopa Liidu uute naabrite vahel. Kahjuks näib aga, et liidu edasist laienemist ei ole vähemalt niipea ette näha, erandeiks on üksnes Rumeenia ja Bulgaaria, võib-olla ka Horvaatia. Erinevalt peatselt lõpule jõudvast suurest laienemisest ei näi liidu laiendamine kaugemale 2004. aasta piiridest tekitavat erilist entusiasmi ei praeguse Euroopa Liidu ega ka Euroopa Liidu *in speliikmete* hulgas. Ametlikult on Bulgaaria ja Rumeenia kuulutatud uuteks liitu astujateks aastal 2007. Horvaatia, Serbia ja Türgi liitumist peetakse võimalikuks selle sajandi teisel kümnendil. Eraviisiliselt usuvad üksnes vähesed poliitikud, et isegi need plaanid tõesti teoks saavad. Peale selle on hulk faktoreid, mis toimivad vastu laiendamise jätkamisele pärast kolmeaastast vaheaega, mille jooksul kohanetakse 2004. aastal liitujatega.

Meenutage, millistel motiividel seekord liitu laiendatakse. Berliini müüri kokkuvarisemisele järgnenud eufoorias peeti laienemist pühaks kohuseks. Taheti ju lasta ka idaeurooplastel nautida EMÜ jõukust, võimalusi ja stabiilsust, millest nii poolakad kui ka ungarlased olid Nõukogude Liidu ülemvõimu all ilma jäänud. Idealistlik printsiip hääbus aga kiiresti ja asendus ratsionaalse omahuviga, mis oli küll endiselt laienemise poolt, ent palju rohkem keskendunud hüvedele, mida laienemine pakkus liikmesriikidele endile. Euroopa Liit mõistis, et ei tahtnud okastraatvõret maha kiskuda mitte selleks, et avada Euroopa uuele puhvertsoonile, kuhu kuuluvad vaesunud, saastunud ja korrumpeerunud riigid liidu piiridest üle tulid. Samas ei olnud moraalselt vastuvõetav tõrjuda idaeurooplasi eemale, asendades kommunistliku okastraataia sama nähtuse läänelikuma, pehmema variandiga. Euroopa Liidu liikmestaatuse–prääniku näitamine ei olnud tõepoolest midagi muud kui samm ajendada Ida-Euroopa riike viima läbi muudatusi, nii et nende liitumine oleks lõpuks kasulik ka viieteistkümneme liikmesriigile. Teisisõnu on eelseisva suure laienemise olulisim eesmärk juba saavutatud. Euroopa Liidu liikmekandidaadi staatus ja liikmeks võtmise lubadus on tohtu eduga motiveerinud enamikku liiduga piirnevaid Ida-Euroopa riike ennast ümber kujundama. See ei olnud kerge ülesanne, kindlasti tunduvalt raskem kui metamorfoos, mille käigus autoritaarsed turumajandusriigid nagu Hispaania ja Portugal muutusid elujõulisteks demokraatlikeks ühiskondadeks. Tõepoolest, endiste kommunistlike riikide muundamine totalitaarse poliitilise diktatuuriga käsumajandusriikidest Euroopa Liidu kandidaatriikideks, võttes üle Euroopa Liidu *acquis communautaire*'i nime all tuntud seadusandluse, on üks Euroopa suurtest laulmata jäänud revolutsioonidest. Pealegi, erinevalt varasematest revolutsioonidest, on selle tagajärjed suhteliselt healoomulised. Kui tahate olla koos meiega, teatas Euroopa, siis saage sellisteks nagu meie. See oli pakkumine, millest oli raske keelduda. Euroopa Liidu liikmestaatuse–prääniku järele joostes pidid parlamendid ja

valitsused ületama palju ületamatuina tundunud raskusi ning ajuti taluma ka äraütlemise ja mittetunnustamise piitsahoope. See isekoloniseerumise protsess – riigid võtsid vabatahtlikult omaks Euroopa Liidu seadused ja tavad – sarnanes paljuski protsessiga, mille tegi vabatahtlikult läänestudes läbi kirjaoskamatu ja õigussüsteemita paganlik Ida-Euroopa 13. sajandil, kui linnad võtsid omaks Lübecki või Magdeburgi õiguse, pääsedes seeläbi sellistesse kaubandusühingutesse, nagu näiteks Hansaliit. Täpselt samamoodi nagu 13. sajandil oli selline kokkulepe kasulik mõlemale poolele, on seda ka praegune lepe. Idaeurooplased on nõus tegema ükskõik mida, et toimida nagu Euroopa Liit, et järgida tema seadusi ja kombeid, et saada selliseks nagu Euroopa Liit, ja vahel Euroopa Liit isegi maksab selle kõige eest idaeurooplastele.

See on lugu Euroopa Liidu edukast laienemisest – Tuhkatriinu muinasjuttu meenutav lugu kõigi osapoolte omahuvide rahuldamisest. Kui meie võime öelda, et suure laienemise raames on edukalt õhutatud ja toetatud kaheksa endise kommunistliku riigi revolutsioonilist ümberkujunemist, siis ülejäänud postkommunistliku maailma jaoks on pilt üsna erinev. Riike, kellel ei õnnestunud läbi viia põhjalikke ja laiaulatuslikke reforme, vaevab korruptsiooni vähktõbi; nende riikide peaaegu ainus ekspordiartikkel on nende endi tahte vastaselt saanud organiseeritud kuritegevus ja ebaseaduslikud immigrandid. Uued naabrid, eriti need, kellel on praegu vähe lootust Euroopa Liidu liikmeks saada – Venemaa, Valgevene, Ukraina, Moldova, Serbia, Makedoonia, Albaania, Bosnia-Hertsegoviina ning kaugemal Gruusia ja Armeenia –, on pärast kommunismi kokkuvarisemist väga vähe edasi arenenud.

Seepärast peab Euroopa Liit tegema fundamentaalse tähtsusega strateegilise otsuse poliitika ja majanduse vallas: mida teha uute naabritega? Asi ei ole ainult selles, et otsuse tegemisega viivitatakse; Euroopa Liit peab kaaluma ka seoseid ja väljavaateid, mis tekivad siis, kui liitu ümbritsevad just nendesamade probleemide küüsis vaevlevad riigid, mille kõrvaldamiseks oli Euroopa Liidu suur laienemine planeeritud. Kas ka uutele naabritele pakutakse võimalust liituda? Kas neile pakutakse paketti "reformid liikmestaatuse nimel"? Millal nad võiksid ühineda? Millised on võimalikud variandid edasiseks laienemiseks ja millised on seda käivitavad mootorid? Kas see pakkumine – präänik ja piits, mis tehti suure laienemise riikidele, kehtib ka uute naabrite puhul? Kõik need on pakilised küsimused, sest sellal, kui suur laienemine hakkab lõppema, muutuvad edasise laienemise väljavaated mitmeski mõttes.

1. Laienemise mootorid on jäänud minevikku. Saksamaa ja Põhjamaad, liitujate vanad Euroopa Liidu liikmetest naabrid, on praegu täielikult ümbritsetud uutest liitujatest. Poola, Tšehhi ja Balti riigid võivad olla küll vaesed, ent peatselt saavad neist ikkagi Euroopa Liidu liikmed. Sotsiaalsed, ökoloogilised ja muud ohud, mis pärast külma sõja lõppu vanadele liikmetele muret tekitasid, on vaibunud või õigemini vanade liikmete piiridest kaugemale surutud. Vanade liikmete seisukohast on Euroopa Liidu laienemise protsessi käigus loodud sõna otseses mõttes ökoloogiline *cordon sanitaire*. Pärast nimetatud ohtude miinimumini viimist on ka motivatsioon laienemiseks üldiselt kadunud. Nüüd peaks olema liitu astuvate maade huvides hoolitseda selle eest, et *nendenaaberriigid* oleksid edukad. Uutel liikmetel puudub aga vajalik mõjuvõim Euroopa Liidus, et läbi suruda uus samalaadne laienemine, mis

põhineks liitujate endi omahuvil nagu käesolev laine. Pealegi on vähetõenäoline, et uutel liitujatel tekib soov või et neil on piisavalt jõudu edasist laienemist propageerida (vt punkt 4).

2. Laienemise väsimus. Aastal 2004 jõuab lõpule erakordse ajaloolise tähtsusega ümberkorralduste läbiviimine Euroopas. Ümberkorraldused on väsitavad ja pidev evolutsioon ei ärata suurt huvi. Veenmaks Euroopa Liidu liikmesriikide üldsust, et laienemine on hea mõte ning uued liitujad ei kujuta endast ohtu, pigem suurendavad heaolu ja võimalusi, on kulutatud palju poliitilist kapitali. See poliitiline kapital on aga kahjuks otsa lõppemas. Pärast 10 uue liikmesriigi ja 80 miljoni uue Euroopa Liidu kodaniku vastuvõtmist oleks ebarealistlik eeldada, et vanade liikmesriikide valijaskonnad või nende poliitilised juhid suudaksid poliitilises plaanis säilitada edasiseks laienemiseks vajalikku hoogu. Seepärast on ebatõenäoline, et Euroopa Liidu poliitikud lähevad välja nii suurele poliitilisele riskile, nagu seda on uue laienemislaine propageerimine.

3. Seedimine. Ehkki ametlikult liituvad tulevased uued liikmesriigid liiduga 1. mail 2004, muutub liikmesus tegelikuks ja tuntavaks alles siis, kui vastastikuse kohanemise periood lõppenuks loetakse. Ilmselt ei oska keegi öelda, millal Euroopa Liit tunneb, et tema kõigi aegade suurim, ambitsioonikaim ja keerulisim laienemine on püsiv ja lõpetatud. Praegused liikmed vajavad aega, et "tutvuda" uute liikmetega, nii nagu eelmiste laienemiste puhul, nii Põhjamaade kui ka Ibeeria riikide liitumisel. Uus Euroopa Liit peab jõudma selgusele, kuidas asjad tegelikult toimivad ja kuidas langetada uusi otsuseid; ta peab tegema ümberkorraldusi personali valdkonnas; mõtlema välja, mida teha kõigi nende uute keeltega. Lühidalt öeldes vajab liit aega, et mõista, mida tähendavad liidule kultuurilised identiteedid ja poliitiline stiil, mille uued liikmed kaasa toovad. Uute liikmete ülesanne on liitu sulanduda ja sellega kohaneda. Neil tuleb õppida selgeks liidu tavad: kuidas kaubelda, millal suruda peale oma huve ja millal järele anda. Teisisõnu kulub Euroopa Liidu liikmetel, nii uutel kui ka vanadel, palju aastaid vajalike ümberkorralduste tegemiseks ning nad ei kiirusta järjekordseid uusi liikmeid vastu võtma.

4. Ukse sulgemine. Juba praegu on oluline teadvustada rahutuks tegevat reaalsust: ei ole tõenäoline, et uued liikmesriigid kiirustaksid tooma uusi kolleege klubisse, kuhu pääsemiseks nad ise üle kümne aasta vaeva nägid. Väsimus ja kultuuriline kohanemine ei ole mitte ainult vanade liikmete probleemid. Ka uued liikmed vajavad aega kohanemiseks. Ja pealegi, kui juba praegu ei ole mõni praegustest liikmesriikidest kuigi vaimustatud eelseisvast struktuurifondide ümbersuunamisest liituvatesse riikidesse, siis mida arvavad uute liikmesmaade juhid edasise eelarve ümberstruktureerimisest kohe pärast nende liitumist? Kas nende riikide poliitiline eliit, olles just lõpetanud rasked läbirääkimised eelarve küsimustes ja alles alustanud struktuuri- ja kohesioonifondide hüvede nautimist, hakkaks üldse tõsiselt kaaluma varianti loovutada arvestatav osa saadud hüvedest edasiseks laienemiseks? Kas nad riskiksid, kas nad saaksidki sellega riskida, pidades silmas oma valijaskonda? Kui ajagraafik Rumeenia ja Bulgaaria liitumiseks ei muutu, siis peavad 2004. aasta lennu liikmed käest andma märkimisväärse protsendi nimetatud fondidest vaid kolm aastat pärast liitu astumist. Poliitilise vastutuse kultuur on uutes liitu astuvates riikides nõrgem kui praegustes liikmesmaades – sellest annab tunnistust kandidaatriikide

soovimatus välisabi jagada. Nendel ja veel muudelgi põhjustel võib olla raske veenda liitujaid toetama edasist laienemist.

On veel üks lisategur ja see võib potentsiaalselt veelgi enam soodustada psühholoogilist laadi suure müüri kerkimist endiste kommunistlike riikide vahele, eraldades need, kes "saavad hakkama", nendest, kes "ei saa hakkama": end ise üles töötanud inimese sündroom. Idaeurooplased on kindlalt veendunud, et Euroopa Liiduga liitujate valik on toimunud võrdsetel alustel. Selline mõtteviis on eriti omane Balti riikidele, "endise Nõukogude Liidu" liikmetele, kui kasutada terminit, mida kahekümnenda sajandi üheksakümnendate aastate keskel Euroopas sageli kasutati, et hoida neid riike ohutus kauguses Euroopa Liidu Visegrádi riike hõlmavatest laienemisplaanidest. Kui lõpuks tunnistati, et Eesti, Läti ja Leedu saavutused ei olnud sugugi kehvemad sellest hoolimata, et nad kuulusid kunagi Nõukogude Liitu; kui teatud liikmesriigid loobusid lõpuks vastuseisust Balti riikide liitumisele ainuüksi sel põhjusel, et need riigid *olid olnud* NSVL-i liikmed, siis seisime silmitsi ebamugava ja varjatult ohtliku arusaamaga, et edu on valiku küsimus. Ma nimetan seda arusaama varjatult ohtlikuks, sest selle omaksvõtmine tähendab selge eraldusjoone tõmbamist 1. mail 2004 moodustuva Euroopa Liidu ja selle uute idanaabrite vahele. Selle arusaama omaksvõtmine tähendab ka seda, et Samuel Huntingtonil ja Max Weberil oli õigus, kui nad väitsid, et poliitilise ja majandusliku arengu määrab ära kultuur. Ja sel juhul ei saa enam rääkida külma sõja aegsest eralduspiirist kui Nõukogude tankide kindlustatud okstraataiast ja sellega kaasnevast mõistaandmisest, et kui poleks olnud Punaarmeed, saaksid Euroopa Liidu liikmeiks mitte ainult sloveenid ja ungarlased, vaid ka ukrainlased ja albaanlased.

Miks on Eesti nii edukas ja Moldova nii raskes olukorras? Arvestades seda, et uute liikmete ümberkujunemine ei olnud lihtne ning sageli kaasnesid sellega suured poliitilised riskid ja kõrge hind, kerkib nimetatud mõttekäik järgnevatel aastatel üha rohkem esile. See meenutab üleolevat ja isekat suhtumist, mida võib vahel kohata *nouveau riche*'i kildkonnas, "end ise üles töötanud inimeste" hulgas: inimeste hulgas, kes sündisid küll vaestena, kuid on tänu oma tööle rikkaks saanud. Inimene, kes ütleb, et "kui mina sain hakkama, siis sinu läbikukkumine on sinu enda süü", on matslik ja taktitundetu. Kui uued liikmed võtavad omaks sellise suhtumise, siis sellega muudavad nad Huntingtoni eraldusjoone tegelikkuseks.

Provisorium

Mis saab "teistest"? Silmas pidades eespool kirjeldatud raskusi, peab Euroopa Liit esitama hulga ebameeldivaid küsimusi ja vastama neile konkreetse poliitikaga. Kas Bulgaaria ja Rumeenia pääsevad Euroopa Liitu aastal 2007? Kui jah, siis mida annaks teha eelnimetatud vastukaaluks kujunevate suundumuste vältimiseks? Millised väljavaated on Lõuna-Balkani riikidel ja Türgil tulevikus Euroopa Liidu liikmeks saada? Milline on Euroopa Liidu strateegia nende riikide suhtes, kellele on samuti kaudselt lubatud, et nad saavad liidu liikmeks? Kuidas käituda Valgevene ja Ukrainaga, kui nad saavad Euroopa Liidu naabriteks – riikidega, kus on levinud just sellised kombad, millele lõpu tegemiseks oligi suur laienemine kavandatud? Mis puutub Valgevenes, siis tähendab kandidaatriikide eelseisev liitumine seda, et esimest korda viimase 15 aasta jooksul saab liit naabriks ebameeldiva, autoritaarse ja ebademokraatliku riigi, mis on kujunemas ehtsaks kurjategijate pesaks. Ukraina maine

tänapäeva Euroopas on vaid pisut parem. Kui nende kahe riigi ja ka Moldova ligipääs Euroopa Liidu turule on efektiivselt ära lõigatud, ei ole neil enam suurt midagi eksportida peale relvade ja sõjatehnika, ja seda ka riikidesse, kellega Euroopa ei taha eriti tegemist teha.

140-miljonilise elanikkonnaga Venemaa on olnud küll Euroopa Liidu naaber juba 1995. aastast peale, nii et tehnilises mõttes ei ole ta uus naaber. Siiski tuleb ka antud juhul arvestada, et Soome ja Venemaa piir kulgeb läbi madala asustustihedusega territooriumi ning juba 80 aastat on sealsete piiriülest kontaktide ulatus olnud piiratud. Seoses probleemidega, mis tulenevad suurest sissetulekute erinevusest ühel ja teisel pool piiri, hakkavad need kontaktid nüüd, pärast teatud elavnemist, taas vähenema. On oluline mees pidada, et paljude Euroopa Liiduga liituvate riikide jaoks tähendasid naaberriikide vahelised kontaktid ja piiriülene liiklemine viiekümne aasta vältel *eelkõige* kontakte Venemaaga. Kaliningradiga seotud viisade ja transiidi küsimus kerkis esile alles möödunud aastal, aga see kujutab endast uute piiriületusküsimuste ja Schengeni režiimiga seotud probleemide jäämäe tippu. Mees tuleb pidada sedagi, et Venemaa lõunapiiril, sealhulgas Hiina, Tadžikistani ja Kasahstaniga piirnevatel aladel, on ebaseaduslik piiriületamine ja salakaubandusega tegelemine praegugi võimalik.

Samal ajal vaevlevad need uued naabrid täpselt samade probleemide käes, mille lahendamiseks Euroopa Liit üldse laienemisplaane kaaluma hakkas: nõrgad riigid, mille õigussüsteem on nõrk või puudulik, reformeerimata, ja kus hästikõlavatel konstitutsioonilistel põhimõtetel on sageli üksnes kujuteldav seos tegelikkusega. Nende hulgas on Venemaa ainus riik, kelle puhul ebaõnnestumine ei ole ette kindel, kuigi selle võimaliku edu alus on pigem tuumajõud, riikluse pikk ajalugu ja riigi suurus, mitte heatasemeline valitsus, õigussüsteem või demokraatlike ja inimõigusi puudutavate normide täitmine. Ülejäänud riikide, sealhulgas nii eripalgeliste riikide nagu Albaania ja Valgevene, Ukraina ja Makedoonia kohta võime kasutada terminit, mille pakkus välja Makedoonia majandusteadlane Vladimir Gligorov: *Provisorium* – grupp riike, kelle praegune staatus on provisoorne, kelle kohta ei ole veel otsust langetatud. Ametlikult kehtib nendes riikides konstitutsiooniline kord ja õigussüsteem, aga tegelikult ei pöörata neile riigijuhtimises kuigi suurt tähelepanu.

Olukord provisoriumiriikides ei erine kuigi palju olukorrast liituvates riikides aastail 1989–1991. Mitmele provisoriumimaale on iseloomulikud näitajad, mis algselt ajendasidki Euroopa Liitu laienema. Erinevus 1990. aastate alguse ja praeguse aja vahel peitub aga selles, et keegi ei kaalugi tõsiselt Ukraina või Moldova või lähemas perspektiivis isegi Lõuna-Balkani riikide vastuvõtmist Euroopa Liitu. Mõned ettenägelikud inimesed varsti Euroopa Liidu liikmeteks saavates riikides, mis piirnevad Ukrainaga, on küll selle pärast mures, ent praegu puudub tõsine poliitiline tahe kaasata Ukraina sama siiralt ja sihikindlalt, nagu Euroopa Liit suhtus praegustesse liitujatesse kogu üheksakümnendate aastate jooksul. Pigem on Ukraina suutmatust viia läbi tõsiseid reforme ja kohati lausa taandarengut meenutav olukord riigis viinud suhete katkemise ja lõdvenemiseni nii Euroopa Liidu kui ka Ukraina partneritega USA-s.

Euroopa jaoks on Ukraina Venemaa järel strateegiliselt kõige olulisem naaber ning seepärast mõjutab märkimisväärse arengu puudumine Ukrainas ka teisi, väiksemaid provisooriumiriike. Tõsi, ükski neist ei ela nüüd läbi sõdasid ja rahutusi, mis iseloomustasid Lõuna-Balkani riike üheksakümnendatel; samas aga ei ole ükski neist teinud tõsiseid samme reformide suunas, nagu Euroopa Liiduga liituvad riigid tegid kohe pärast Berliini müüri langemist. Samal ajal oleks motivatsiooni puudumisel provisooriumi võimaluste parandamiseks negatiivsed tagajärjed mitte ainult nendele riikidele, vaid ka Euroopa Liidule endale. Misha Glenny tsiteerides: "Kui Euroopa Liit ei laiene Kagu-Euroopasse, laieneb Kagu-Euroopa Euroopa Liitu."

Kõiki uusi naabreid ei saa liigitada ühte ja samasse kategooriasse. Ma ei hakka käsitlema teisel pool Vahemerde asuvaid riike, sest Barcelona protsessi kaudu on Euroopa Liit tegelnud Põhja-Aafrika küsimusega juba pikemat aega. Ida pool paiknevate riikide suhted Euroopa Liiduga on tasanditi üsna erinevad.

Bulgaaria ja Rumeenia

Liikmestaatusele kõige lähemal on Bulgaaria ja Rumeenia, kaks riiki, kellega on juba peetud põhjalikke läbirääkimisi. Paradoksaalselt on just nende kahe riigi puhul risk poliitilises mõttes kõige suurem. 2004. aastal nad veel Euroopa Liitu ei pääse. Peale selle ei tohiks eelloetletud põhjuseid – laienemise väsimus, kohanemisküsimused, uute liikmete isekus jne – alahinnata kui tegureid, mis võivad põhjustada Rumeenia ja Bulgaaria liikmeks võtmise lükkumist edasi, kaugemale kokkulepitud tähtajast, aastast 2007. Sidemed Euroopa Liidu ja nende maade vahel on nõrgemad kui Euroopa Liidu sidemed Visegrádi riikide või Balti riikidega. See tähendab omakorda, et Bulgaarial ja Rumeenial on Euroopa Liidus nõrgem toetajaskond: neil pole Saksamaad, Taanit, Soomet või Rootsit, kes nende eest kostaks. Nende kahe riigi liikmeks võtmise edasilükkamine mõjutaks aga tugevalt reformide läbiviimise tempot nendes riikides. 2002. aasta novembris üle antud kutse NATO-sse võib kõrvaldada osa nendest muredest, vähemalt haavumise "seltskonnast kõrvale jäämise" pärast psühholoogilises plaanis. Negatiivsest küljest aga võib nende NATO-sse pääsemine anda mõnele Euroopa Liidu liikmele hea võimaluse väita, et kuna tänu NATO-le on Rumeenia ja Bulgaaria juba kindlalt lääneriikidega seotud, siis oleks arukas lükata nende astumine Euroopa Liitu edasi ajani, mil nad selleks "valmis" on. Just see väide oli argumendiks mõnele Euroopa poliitikule, kes aastal 2001 soovitasid anda (ainult) NATO liikmestaatuse Rumeeniale ja Bulgaariale ning (ainult) Euroopa Liidu liikmestaatuse Balti riikidele. Oli täiesti selge, et selle argumendi esitamise tegelik motiiv oli soov Balti riigid NATO-st *välja jätta ningheidutada* rumeenlasi ja bulgaarlasi nende püüdlustes saada Euroopa Liidu liikmeks lähitulevikus. Viimast stsenaariumi on veel liiga vara kõrvale jätta.

Eespool öeldu kehtib ka teiste riikide eliidi ja elanikkonna kohta, eriti Lõuna-Balkani riikide ja Türgi kohta. Rumeenia ja Bulgaaria kaasamisega viivitamine lükkaks olude sunnil sama protsessi nende riikide jaoks veelgi kaugemale tulevikku.

Lõuna-Balkan

Horvaatia, Serbia, Bosnia ja Hertsegoviina ning Makedoonia puhul võib laienemise-präänik kui tõsiste reformide läbiviimisele ärgitaja toimida sama tõhusalt nagu 2004. aasta lennu puhul. Ent protsessi aeglustamist Bulgaaria ja Rumeeniaga pannakse nendes riikides kindlasti tähele. See regioon ei ole veel ületanud isegi demokraatia ja stabiilsuse finišijoont. Õigupoolest tähistas termin *Provisorium* algselt just Lõuna-Balkani nõrku riike. Lõuna-Balkani riigid, kes on alla kirjutanud stabiilsuse ja assotsiatsiooni lepingule, ei tea, millised on nende väljavaated; nad ei tea, millised on eeltingimused, millele nad peavad vastama, et pääseda lähemale Euroopa Liidule. Peale selle puudub Serbia ja Horvaatia Euroopale orienteeritud poliitilisel juhtkonnal rahva täielik toetus; tagurlikud elemendid, nii ultranatsionalistlikud kui ka kommunistlikud, on endiselt populaarsed laia ühiskonnakihi hulgas. Õnneks on nendel riikidel Euroopa Liidus oma toetaja Kreeka ja varsti ka Sloveenia näol.

Kui Horvaatia kiirendaks reformide läbiviimist, võiks olla mõeldav, et ta liitub Euroopa Liiduga Rumeenia ja Bulgaariaga ühel ajal. Positiivsest küljest kindlustaks selline areng reformide läbiviimise kõikides selle piirkonna riikides, sest konkurentsi tekkimine – nagu see tekkis Lätis ja Leedus pärast seda, kui Eesti esimesena Euroopa Liitu kutsuti – soodustab valmidust teha raskeid poliitilisi otsuseid, mis muidu edasi lükataks. Negatiivsest küljest võib aga juhtuda, et kui Horvaatia paigutatakse Rumeenia ja Bulgaariaga ühte rühma, siis lükkub aastaks 2007 määratud tähtaeg edasi, sest Horvaatia kaasamine liitumisläbirääkimistesse aeglustab liitumisprotsessi.

Teised Lõuna-Balkani riigid – Bosnia-Hertsegoviina, Makedoonia ja Serbia – on sõjast ja sisetülidest kosudes vastamisi suuremate raskustega. Nendel riikidel on praegu omalaadne semiprotektoraadi staatus. Reforme lükatakse edasi või peetakse nende ettevõtmist liiga keeruliseks ülesandeks praeguses olukorras, kus rahu ja stabiilsus on juba iseenesest tähelepanuväärne saavutus. Ja isegi seda habrast rahu kindlustavad võõrväed. Nüüd, mil USA oma väed sellest regioonist välja viib, võtavad eurooplased üle mitmed sedalaadi funktsioonid. See annab Euroopale võimaluse lülituda jõulisemalt reformide läbiviimise protsessi. Ebaõnnestumine selles vallas võiks aga tekitada eurooplastes kibestumust selle piirkonna suhtes pikaks ajaks.

Piiririigid

Valgevene, Ukraina, Moldova, Gruusia, Armeenia ja Albaania on riigid, mis on otsustatud liidust välja jätta ning see otsus võib jääda pikaks ajaks muutumatuks. Paljud nende riikide sõbrad läänes on kaotanud usu neisse; Euroopas on ka neid, kellel pole kunagi suurt usku neisse olnudki. Allesjäänud sõbrad on siiralt mures, kas need riigid suudavad muutuda vastutustundlikeks ja toimivateks demokraatlikeks riikideks. Demokraatlikud institutsioonid ja tavad neis riikides on nõrgad, seadused ei toimi või neid rakendatakse ainult valikuliselt, rahvusvahelisi kokkuleppeid eiratakse sageli, valitsusorganid ei saa oma ülesannetega hakkama, meedia on ära hirmutatud, korruptsioon lokkab. (*Transparency International*i korruptsiooniindeksi tabelis on need riigid tõepoolest tavaliselt tabeli alumises otsas.) Mõni neist riikidest kuulub gruppi, mida OSCE Ülemkomisjoni esimees Freimuth Duve nimetas

"juhitavate demokraatiate perekonnaks". Enamikus neist riikidest on isegi kõige elementaarsemad majandusreformid seiskunud; mõnes pole neid veel alustatudki. Sealne elukeskkond on endiselt rusudes. Iga aastaga muutuvad erinevused nende riikide ja aastal 2004 Euroopa Liiduga liitujate vahel üha suuremaks. Inimsalakaubaveoga tegelejad, organiseeritud kuritegevuse grupid, autovaraste kambad ja narkoärimehed on juba liikunud üle piiri läände ning tegutsevad Euroopa Liidus ja kandidaatriikides. Kui pärast 2004. aasta laienemist suureneb sissetulekute erinevus uute liikmete ja nende idanaabrite vahel veelgi, muutuvad need probleemid üha teravamaks.

Venemaa

Paradoksaalselt on Euroopa Liidu strateegia Venemaa suhtes – ainsa riigi suhtes uute naabrite hulgas, kes on väitnud, et *ei taha* ühineda Euroopa Liiduga – ulatuslikum kui Euroopa Liidu strateegia eelmainitud riikide suhtes, kes kõik on andnud mõista, et nad on huvitatud Euroopa Liidu täisliikme staatusest. Viimastel aastatel on Euroopa Liit kulutanud palju aega ja jõudu, et korraldada ja tugevdada suhteid Venemaaga, ja seda mitte ainult majanduse valdkonnas, vaid ka II ja III samba osas. 1999. aastal töötas Euroopa Liit Venemaa suhtes välja ühisstrateegia. Justkui tagantjärele tekkinud mõtte ajal võeti mõne aja pärast vastu ühisstrateegia ka Ukraina suhtes. Kahjuks kujutab Ukraina versioon endast pigem Venemaa ühisstrateegia koopiat kui kohalike vajaduste põhjal koostatud plaani. Venemaaga seoses on nüüdseks arutlusele võetud veel ideid, nagu näiteks ühise majandusruumi loomine. Kui peaminister Silvio Berlusconi ettepanekud kõrvale jätta, siis tegelikult ei eksisteeri võimalusi ega tahet Venemaa Euroopa Liidu täisliikmeks saamiseks.

Loomulikult on Euroopa Liidu ja Venemaa vahelistele suhetele pööratud tohutut tähelepanu, mitte ainult viimasel ajal, vaid mitme aasta jooksul. On loomulik, et Euroopa Liit pühendab rohkem aega oma kõige suuremale ja kõige suuremate nõudmistega naabrile, ja seepärast ei hakka ma siinkohal kommenteerima seda teemat, millest juba väga palju on kirjutatud. Venemaale õigustatult tähelepanu osutades ei tohiks Euroopa Liit seda teha teiste riikide arvel, kes otsivad lähedasemaid sidemeid Euroopa Liiduga. Pealegi varjutavad Euroopa Liidu ja Venemaa suhteid tõsised raskused. Hiljutine nääklus viisavaba liiklemise üle Kaliningradi ja Kaliningradist välja on üksnes esimene paljudest tähtsatest küsimustest, mis leiavad rahvusvahelise kõlapinna 2004. aasta mais toimuva laienemise otsese tagajärjena. Võib olla kindel, et raske on õigustada ükskõik milliseid muudatusi Schengeni režiimis uute liikmete ees, kes on kehtiva režiimi alles äsja suurte jõupingutuste ja kõrge hinnaga ellu rakendanud. Või siis saab muudatustega täiendatud režiimist takistus liituvate riikide Schengeniga ühinemisel – parimal juhul üksnes poliitiline komistuskivi, pinge allikas Euroopa Liidu sisesuhetes aga päris kindlasti.

Ehkki Venemaa on Euroopa jaoks olnud ja jääb alati erijuhtumiks ja talle saab seetõttu jätkuvalt osaks suurem tähelepanu kui riikidele, kel on lihtsalt "uue naabri staatus", toob suur laienemine siiski kaasa märgatavaid muudatusi Venemaa ja Euroopa Liidu vahelistes suhetes, ja muu hulgas ettenägematuid muudatusi. Juba praegu võib teha teatud esialgseid tähelepanekuid nimetatud muudatuste kohta. Esiteks on Venemaa poliitiline eliit suurte raskustega, kui üldse suutnud mõista, et Euroopa Liit on poliitiline ühendus. Kõige selgemalt

tõestab Venemaa suutmatust mõista selle arengu täit tähendust viis, kuidas Venemaa jätkuvalt kohtleb peatseid liitujaid. Võib-olla kujutab see endast psühholoogilist pohmelli pärast NSVL-i pool sajandit kestnud valitsemist seitsmes riigis, kes 2004. aasta laienemise käigus Euroopa Liidu liikmeteks saavad (kolm Balti riiki ja Visegrádi riigid). Või siis varjab Venemaa käitumine arvamust, et need riigid lihtsalt ei ole sama tähtsad kui näiteks Soome või Lirimaa, Euroopa Liidu suurematest liikmetest rääkimata. Ükskõik mis sellise käitumise põhjus ka ei oleks – igal juhul on fakt, et viimase kümne aasta jooksul on Venemaa meelestatus Eesti, Läti, Leedu, Poola, Tšehhi, Slovakkia ja Ungari suhtes, mille elanikkond on kokku peaaegu 75 miljonit, olnud hoopis teistsugune kui valdav meelestatus Venemaa ja Euroopa Liidu vahelistes suhetes. Venemaa käitumine peatselt Euroopa Liiduga liituvate riikide suhtes on ulatunud avalikest ähvardustest nürimeelsete hoiakuteni, nagu seda on näiteks nõudmine, et Euroopa Liidu laienemisläbirääkimised oleksid trilateraalsed – et Venemaa oleks võrdseks osaliseks Euroopa Liidu bilateraalsetel läbirääkimistel kolme Balti riigi ja nelja Visegrádi riigiga. Kui Venemaa jätkab samas vaimus, siis on sellisel käitumisel mitmeid tagajärgi Euroopa Liidus. Venemaa inetu käitumine uute liitujatega – tõsiasi, mida liikmesriigid on sageli ignoreerinud – hakkab asjaolude sunnil leidma vastukaja. Peale selle võib minevik hakata kummitama ka Euroopas. Olles möödunud kümnendil mõtlematu üleolekuga juhendanud ja mõnikord ka karmilt suunanud liituvaid riike Venemaa küsimuses, jäävad praegused liikmed nüüd silmitsi pealtnäha mõistetamatu soovimatusega Venemaad vastu võtta. Seejuures ei oleks arukas jätta liituvate riikide suhtumine kõrvale kui lihtsalt russofoobia. Venemaa püüab aga omalt poolt tasakaalustada uute liikmete mõju, bilateraliseerides oma suhteid Euroopa Liidu liikmesriikidega üha rohkem.

Väärrib mainimist, et nimetatud seitsmel riigil on palju rohkem kogemusi Venemaa ja venelastega kui praegustel Euroopa Liidu liikmetel. Need kogemused pole alati olnud positiivsed. Laiaulatuslikud teadmised Venemaast, vene keele oskus ja isiklikud kogemused annavad uutele liikmetele arvestatava eelise, võrreldes praeguste liikmetega, kellele Venemaa tähendab sageli kas tundmatut või romantilist entiteeti. Asjatundlikkusega kaasneb tihtipeale ka suurem küünilisus Venemaa lubaduste ja tegude suhtes. Liituvate riikide eliidi silmis on praeguste Euroopa Liidu liikmesmaade ettekujutus Venemaast sageli naiivne, aupaklik või kartlik, ühesõnaga – ebarealistlik. Samal ajal, kui Venemaal on juba eriline koht mitmete praeguste Euroopa Liidu liikmesriikide välispoliitikas, ei jaga uued liikmed nende entusiasmi mitmetel, nii headel kui ka halbadel põhjustel. Selle tulemusena hakkavad uued liitujad kindlasti nõudma, et Euroopa Liidu poliitika Venemaa suhtes oleks ettevaatlikum, ja kahtlemata nõutakse ka kriitilisema hinnangu andmist Venemaa käitumisele. Selline hoiak kujuneb eriti tugevaks finantsabi küsimustes. Isegi kui uute liikmesriikide poliitikud oleksid ise valmis vaatama Venemaa käitumisele läbi sõrmede, peavad nad – nagu poliitikud kõikides riikides – andma vastuse oma valijaskonnale. Kõikidel nendel põhjustel tekib Euroopa Liidul pärast suurt laienemist raskusi konsensuse saavutamise ja Venemaa-poliitika küsimuses, sest Venemaa toetajaskond Euroopa Liidus nõrgeneb.

Türgi

Ehkki olen käesolevas essees keskendunud Euroopa Liidu postkommunistlikele uutele naabritele Euroopa ida- ja kaguosas, on oluline meele pidada, et Rumeenia ja Bulgaaria järel

on Türgi Euroopa Liidu liikmetele kõige lähedasem. Türgi on paremal majanduslikul järjel ja mitmes valdkonnas rohkem arenenud kui paljud kultuuriliselt "euroopalikumad" uued naaberriigid, kellega Euroopa Liit hakkab piirnema aastal 2004. Türgi ei ole nii korrumpeerunud, tema majandus on rajatud kindlamatele alustele ja valitsussüsteem tundub jõulisem ning hädad, mis vaevavad nii paljusid uusi naabreid, on viimaste olukorraga võrreldes Türgis minimaalsed.

Ometigi on ka Türgi mitmeti ebasoodsas olukorras. Vaatamata Kopenhaageni tippkohtumisel langetatud otsusele võtta aegamööda suund läbirääkimiste alustamisele Türgiga, on paljud Euroopa poliitikut endiselt ebaleval seisukohal, arvestades Türgi suurust ja islami kultuuri. Türgi puhul on keerdküsimuseks aga see, et eurooplased on võrdselt ebalevad ka uute naabrite liikmesuse suhtes, ehkki need riigid on väiksemad ning, kui välja arvata Bosnia-Hertsegoviina ja Albaania, "kristlikud" riigid. Nii ebatõenäoline kui Ukraina saamine Euroopa Liidu liikmeks ka on, ei ole Ukraina ikkagi islamimaa, ta on väiksem kui Türgi ja asub tervenisti Euroopa geograafilistes piirides. Ükski neist faktoreist – kultuur, suurus ja asukoht – ei oma tähtsust ei *acquis communautaire*'i ega ka 1993. aasta Kopenhaageni kriteeriumidena tuntud poliitiliste standardite seisukohast. Ometi on need punktid olulisel kohal avalikes ja poliitilistes arutlustes selle üle, keda võib Euroopa Liitu vastu võtta ja keda mitte. Seetõttu on ilmselt vältimatu, et kui hakatakse arutama küsimust, kas ja millal alustada liitumisläbirääkimisi Türgiga, kerkib päevakorda ka uute naabrite liitu kaasamise küsimus. Need, kes vastustavad Türgi liitumist eelkõige "kultuurilistel alustel", ei pruugi tingimata toetada laienemist Ukrainasse või Makedooniasse, ent nad võivad sellegipoolest osutada viimastele kui näidetele "euroopalikematest" riikidest, kellega tuleks tegelda eelisjärjekorras.

Riikide suhtes, kelle väljavaated Euroopa Liidu liikmestaatuse saamiseks on nii erinevad, ei ole võimalik rakendada ühest lähenemist. Kui arvame kaasa ka Vahemere lõunaranniku, siis muutub standardse lähenemise kasutamise võimatus veelgi selgemaks. Ometi saaks ja tuleks astuda samme; kõik need eeldavad aga seda, et Euroopa Liit hakkab neid planeerima juba praegu. Neil, kes kujundavad jõulisemat poliitikat uute naabrite suhtes, tasuks kindlasti mõtiskleda järgmiste ideede üle.

- **Määrake Euroopa Liidu laienemisega tegeleva komisjoni personal tööle uute naabritega.** Euroopa Liit on laienemise tarbeks kasutanud tohutult palju tööjõudu – pooleteise aasta pärast jääb kogu see personal tööst ilma. Osa neist tegeleb edasi Rumeenia ja Bulgaaria liitumisega. Peale laienemise peadirektoraadi omandasid ka kõik teised direktoraadid läbirääkimisprotsessi käigus märkimisväärsed kogemusi postkommunistlike riikide ümberkujundamise protsessis, igaüks oma valdkonnas, olgu selleks siis pangandus, fütosanitaarkontroll või energiaturu liberaliseerimine. Need asjatundjad teavad, millised riigid on olnud edukad, kes oskab jagada asjalikke teadmisi ja kellel on isiklike kogemusi institutsioonide edukas reformimises.
- Nendele Euroopa Liidu professionaalidele uue töö leidmine ei ole kuigi keeruline, kui moodustada neist Euroopa Liidu uute naabrite suhtes kasutatava poliitika kujundajate tuumik. Need inimesed teavad paremini kui keegi teine Euroopa Liidus, mis toimib ja

mis mitte. Enamgi veel, neil on kõige parem ülevaade sellest, millised reformid olid edukad ja kus nad olid edukad. Sellega seoses tahaksin teha järgmised ettepanekud.

- **Kasutage ära liituvate riikide asjatundlikkust ja usaldusväärust.** Euroopa Liit peaks ära kasutama uute liikmete arvestatavat asjatundlikkust ja kogemust reformide alal, et aidata neil, kes ei pääse 2004. aasta laienemisega Euroopa Liitu, jätkata alustatud ümberkujundusi. Ungari või Läti spetsialistid on võrreldamatult suuremad asjatundjad näiteks tollikontrolli või efektiivse piirivalve rajamisel, need on oskused, mis praegustel Euroopa Liidu liikmetel puuduvad: esiteks kogemused kommunistliku ühiskonna ümberkujundamisel Euroopa Liidu standarditele vastavaks ühiskonnaks; teiseks, ja see on ehk veelgi olulisem, usaldusväärus, mis põhineb reformide tegelikul läbiviimisel. Oleks suur viga viimast oskust alahinnata. Ukraina poliitikalooja võib tunda meeleheidet, mõeldes, et peab muutma oma maa samasuguseks nagu Saksamaa – see eesmärk võib näida võimatuna. Aga Eesti, kunagine Nõukogude Liidu vennasvabariik, kes saab varsti Euroopa Liidu liikmeks ja kellel õnnestus ümberkujundamine, on päris hea alternatiivne eesmärk. Eestil ja Poolal on juba arvestatavaid kogemusi selles, kuidas ühendada lääneriikide abi isiklike oskustega, nii et nad võivad nõustada ja abistada provisooriumiriike reformide läbiviimisel. Ainuüksi Eesti on juhtinud enam kui neljakümmend trilateraalselt projekti endistes Nõukogude Liidu vabariikides ja endistes Jugoslaavia vabariikides, seda valdkondades nagu fütosanitaarkontrolli protseduurid, piirivalvurite väljaõpe ja valitsussüsteemi arvutiseerimine. Sellist koostööd tuleks laiendada, kaasates kõik uued liikmed, ja lasta komisjonil valida välja kõige sobivamad partnerid. Selliseid tehnoloogiaid nagu võrdlusanalüüs ja parimad tavad uute naabrite jaoks on tõenäolisem leida liituvates maades kui praegustes liikmesriikides. Euroopa Liit peaks kaasama liituvad maad nii kiiresti kui võimalik sellistesse programmidesse nagu TACIS, Interreg jt.
- **Saatke üliõpilasi ja keskastme ametnikke liituvatesse riikidesse.** Aeg saata üliõpilasi ja ametnikke ekskommunistlikest maadest Lääne-Euroopasse "õppima, kuidas demokraatia ja turumajandus toimivad", on möödas. On tõsi, et see protsess toimis liituvate maade puhul hästi. Euroopa (ja USA) ettekujutus, et "niipea kui nad näevad, kui hästi meie süsteem töötab, hakkavad nad sellisteks nagu meie", ükskõik kui heasoovlik see ettekujutus ka on, provisooriumiriikide puhul ilmselgelt ei toimi. Uute naaberriikide elanikkonna jaoks ei kehta Lääne-Euroopa säravat eeskujut sellest, millisteks nende endi riigid võiksid muutuda; pigem on Lääne-Euroopa nende jaoks väljarände sihtpunkt. Selle asemel et kulutada aega Lääne-Euroopas, peaksid nende riikide poliitikaloojad ja noorem põlvkond suunduma uutesse liikmesriikidesse, et õppida ja teada saada, kuidas samasuguse taustaga riigid nagu nemad ise suutsid edu saavutada.
- **Sõnum olgu selge.** Kõik see, millest juba juttu oli, eeldab, et on olemas motivatsioon muutumiseks. Motivatsiooni tekkimiseks on aga vaja Euroopa Liidu lubadusi. Peab olema selge, kas tegemist on lubadusega, et lõpuks saavad liitu pürgijad liikmestaatuse, või mitte. Nagu on näha Euroopa Liidu suhetest Türgiga kõikide nende aastate jooksul, siis lubadustest ei piisa, kui lubadustel puudub kate tegude näol. Ebaselged lubadused tekitavad pigem küünilisust ja pettumust Euroopa Liidu suhtes. Stabiilsuspakt ning partnerluse ja koostöö lepingud uute naabritega tuleks läbi vaadata, et hoogustada poliitilist dialoogi ja konsultatsioone.

- **Ärge lubage uutel Euroopa Liidu liikmetel ust kinni lüüa.** Uutest liikmetest võivad saada edasise laienemise kõige tublimad eestkostjad. Praegused liikmed peavad kasutama 2004. aasta 1. maini jäänud aega, et sundida juurdetulijaid kohustuma mitte blokeerima või takistama edasist laienemist.
- **Arvutage välja praegusest laienemisest tulenev kasu.** Taani on seda teinud. Tulemuste analüüs näitas, et kasu on märkimisväärne, kuigi selle tegelik ilmnemine võtab aega. Positiivne ülevaade aitab liikmesmaadel ja nende elanikkonnal mõista, et laienemine on neile endile kasulik.
- **Leidke juhid.** Seda, et laienemine saab jätkuda ainult François Mitterrand'i ja Helmuth Kohli taoliste inimeste juhtimise all, on öeldud enam kui üks kord. Isegi kui leidubki sama võimekaid juhte, ei paista keegi tahtvat seda ülesannet enda peale võtta. Edasise laienemise või vähemalt tunduvalt tihedama suhtluse propageerimiseks uute naabritega on vaja poliitilist tahet ja julgust, eriti ajal, mil kodumaine valijaskond ei kaldu riigimeheandeid väärtustama.
- **Kasutage olemasolevaid hoobasid.** Tingimuslikkuse rakendamine, mida Euroopa Liit kasutas üsna tõhusalt uute liikmete puhul, ei ole olnud sama edukas Lõuna-Balkani riikide puhul. Kui puudub kindel väljavaade liikmestaatuse saamiseks, siis ei leidu kuigi palju hoobasid, mis aitaks käivitada reforme ja muudatusi. Progressi puudumine Lõuna-Balkani riikides tekitab aga omakorda pettumust Euroopa Liidu liikmetes. Me peaksime mõtlema, millised võiksid olla "vahejaamad" nende riikide jaoks – konkreetseid sammud, mida tehes nad saaksid kindla tasu.
- **Hoidke Rumeeniat ja Bulgaariat tihedas graafikus.** Need on riigid, kelle saatust Euroopa Liidu laienemise aeglustumine kõige rohkem ohustab. Nad peavad täpselt järgima teejuhiseid, mis neile Kopenhaageni tippkohtumisel anti, et keegi ei saaks leida ettekäandeid nende väljajätmiseks, ja et nende eliit saaks omalt poolt läheneda reformidele radikaalsemalt. Oleks väga kasulik, kui Euroopa Komisjoni personal, kes oli hõivatud praeguse laienemise käigus liitu astuvate riikidega, määratakse tegelema ainult Rumeenia ja Bulgaaria küsimustega.
- **Algate Euroopa Liidu avalik diplomaatia kampaania idas.** Uute naabrite poliitilise eliidi ootused Euroopa Liidu toetuse ja lõpuks ka liikmestaatuse suhtes on ebarealistlikud. Veelgi ebarealistlikumad on üldsuse ootused. Ainult väike osa elanikkonnast teab, kui sügavaid ja laiaulatuslikke reforme on vaja selleks, et pääseda Euroopa Liitu. Olukorras, kus valijaskond ei mõista, millistele nõuetele peaks nende riik vastama, et kas või lootagi liikmeks saamisele, ei ole poliitiline eliit omakorda kuigi innukas viima läbi raskeid ja ebapopulaarseid reforme. Avalikust diplomaatia kampaaniast oleks palju kasu olukorra selgitamisel.

Kõikidest nendest piiratud ulatusega meetmetest ei piisa, et ära hoida suure Euroopa müüri püstitamist, kui Euroopa Liit ei nõustu juba varakult lubama, et need riigid saavad lõpuks liikmestaatuse. Kui Euroopa ei soovi kaaluda võimalust võtta Ukraina või Albaania Euroopa Liitu vastu, siis on tarvis välja töötada uus, alternatiivne strateegia ja ühtlasi selgitada asjaosalistele, et järgmise veerandsaja aasta jooksul pole neile liitumist ette näha. Olles töötanud viis aastat välisministrina, võin kinnitada, et valusad, aga otsekohesed ja selged vastused poliitiliste valikute kohta on riigi tegevuskavas järgmise punkti juurde asumiseks

palju kasulikumad kui kahemõttelised signaalid, mille kohta mitteametlikest allikatest kuuldub pealegi vastupidist infot.

Märkused

1. Käesolev kirjutis on põhjalikult ümbertöötatud versioon ettekandest, mille esmaesitus oli 11. septembril 2002 Londonis Kuninglikus Välissuhete Instituudis (The Royal Institute of Foreign Affairs). Tahan siinkohal tänada toetuse eest Suurbritannia saatkonda Tallinnas.
2. Venemaa ei suutnud mõista Schengeni leppe olemust, kui tõstatas 2002. aastal vaidluse Kaliningradi suhtes. See, mida Venemaa tõlgendas kui Venemaa–vastast viisanõuet, ei ole tegelikult midagi muud kui Euroopa Liidu kodanike igati soositud sisepiirideta Euroopaga kaasnev juhuslik kõrvaltingimus ja sel poliitilisel sammul ei ole mingit seost Venemaa küsimusega.

Liitumisläbirääkimistest liitumislepinguni

Alar Streimann (RiTo 7), Välisministeeriumi asekancler Euroopa integratsiooni küsimustes

Läbirääkimisprotsessis Euroopa Liiduga oleme saanud unikaalse ja hindamatu kogemuse, osaledes Euroopa riikide omavaheliste suhete keeruka, kulissidetaguse igapäevaelu tundmaõppimisel.

Eesti ja Euroopa Liidu ühinemisprotsessil on pikk eellugu, alates 1992. aasta kaubanduslepingust Euroopa Ühendustega kuni vabakaubanduslepinguni 1995. aastal ja assotsiatsioonilepinguni 1998. aastal. Vastastikuste lepingute kõrval on ka teisi koostöömehhanisme, nagu Eesti osalemine Euroopa Ühenduse teadusprogrammides, liitumispartnerluse programm, mille raames Euroopa Liit ühepoolselt suurendas rahalist toetust kandidaatriikide liitumissete valmistusteks (varasemale PHARE programmile lisandus ISPA programm infrastruktuuri toetuseks ja SAPARD põllumajanduse toetuseks), kahepoolsed programmid liikmesriikidega jpm.

Euroopa Liidu laienemisprotsess nii poliitilise mõttena kui ka reaalse tegevusena kasvas välja Nõukogude satelliitriikide süsteemi lagunemisest Euroopas 1990. aastail. Ka Soome, Rootsi ja Austria liitumise poliitilis–strateegilised tagamaad peituvad Nõukogude Liidu mõju nõrgenemises Euroopas 1980. aastate lõpus ja sellele järgnenud sotsialismileeri kollapsis. Võime muidugi ainult oletada, kas tugeva Nõukogude riigi säilimine oleks takistanud või aeglustanud nimetatud kolme riigi liitumist Euroopa Liiduga, kuid Nõukogude Liidu erisuhe Soome ja Austriaga ning tihedad välispoliitilised suhted Rootsiga annavad sellistele oletustele alust. Alahinnata ei tohi ka sellele vahetult eelnenud Saksamaa taasühinemist, mille tulemusel tekkis Euroopas võimas majandusmootor, mida jõuliselt täiendas üle-euroopalise koostöö edendamisel Saksamaa poliitiline juhtkond.

Niisiis võib väita, et jõuvahekordade muutus Euroopas Nõukogude Liidu kokkulangemise tagajärjel põhjustas kaks Euroopa Liidu idalaienemist – esmalt Austria, Soome ja Rootsi liitumine 1995. aastal ja teiseks 10 praegust liituvat riiki. Nõukogude Liidu kadumisel tekkinud võimalus ja vajadus kiiresti ümber hinnata julgeolekupoliitilised ja majandushuvid Lääne-Euroopa riikide vahetus naabruses, võimalus uusi riike endale lähendades vabaneda aastakümneid rõhunud ohusituatsioonist, samuti uute turgude hõlvamine olid peamised Euroopa poole liitumisprotsessi ajendid. Endiste Kesk-Euroopa sotsialistlike riikide surve (kellega Euroopa Liit juba 1992. aastal alustas assotsiatsioonikõnelusi), vahetult Austria, Soome, Rootsi ja Norra liitumistaotluste esitamise järel koostasid liikmesriikide riigipead 1993. aasta Kopenhaageni tippkohtumisel nn liitumiskriteeriumid, mille täitmisel oldi nõus aktsepteerima uute riikide liitumist Euroopa Liiduga. Pääaegu kõigil järgnevail tippkohtumistel neid kriteeriume täiendati ja täpsustati.

Liitumisläbirääkimiste algus

Euroopa Liiduga liitumise taotluse esitas Eesti valitsus 24. novembril 1995. aastal. Pärast Euroopa Komisjoni positiivset hinnangut tegi Euroopa Liit Eestile 1997. aasta detsembris toimunud Luxembourg'i tippkohtumisel ettepaneku alustada liitumiskõnelusi. Sellele eelnes

liikmesriikides äge kuluaaridebatt, millised riigid kaasata kõnelustele esmajärjekorras. Mitmed liikmesriigid pidasid Balti riikide kaasamist ennatlikuks. Euroopa Komisjoni kompromissitu toetus riikide objektiivsele hindamisele tagas siiski n-ö põhjatiivalt Eesti ning lõunatiivalt Sloveenia ja Küprose kaasamise. Kõnelused algasid 31. märtsil 1998 ja kestsid kuni 2002. aasta detsembrini. Vahepeal, 1999. aasta lõpus kutsuti liitumisläbirääkimistele veel kuus Euroopa riiki, sealhulgas Läti ja Leedu.

Kõneluste jooksul toimus 37 ametlikku läbirääkimisvooru asejuhtide ja delegatsioonijuhtide (välisministrite) tasemel, peale selle sadu ekspertkohtumisi. Viis aastat kestnud kõneluste jooksul tuli lahendada väga mitmesuguseid ülesandeid, need hõlmasid kõneluste struktuuri, tempot, teiste osalevate riikidega suhtlemist ja tegevuse koordineerimist, riigisisest monitooringut, mõjude analüüse, avalikkuse informeerimist, suhtlemist erinevate huvirühmadega ja loomulikult arvukalt läbirääkimiste sisulisi probleeme peaaegu kõigist riigielu valdkondadest.

Läbirääkimiste strateegia lähtus eesmärgist sõlmida Euroopa Liiduga ühinemisleping, mis vastaks valitsuse antud mandaadile, Riigikogu soovitudele ja avalikkuse ootustele. Liitumise eeldatav tähtaeg (tööversioonina aasta 2003) lähtus valitsuse eurointegratsiooni tegevuskavast, mis esialgu nägi ette saavutada riigi liitumisvalmidus aastaks 2002. Riigisisene ettevalmistusprotsess osutus aga palju keerukamaks. Põhjused olid erinevad – probleemid poliitilise kompromissi leidmisel mitmete seaduste puhul, kus parteide arvamused lahkesid, eelarve piiratud võimalused ja lühiajaliste lahenduste eelistamine, vähene administratiivne suutlikkus, riigiasutuste nõrk juhtimine.

Valitsuse tegevuskavast seaduste harmoneerimisel jäi igal aastal täitmata ja lükkus edasi ligikaudu kolmandik, seaduste ettevalmistamise kvaliteet kõikus, arusaam Euroopa Liidu õigusaktide mõttest ja rakenduspraktikast oli puudulik. Seepärast kasutasime läbirääkimiste jooksul ohtrasti võimalust saata inimesi kohtuma liikmesriikide kolleegidega, et lahti mõtestada seaduste rakendamist praktikas ja Eestiga sarnaste probleemide lahendamist. See tõi endaga kaasa vajaduse laveerida kõnelustel mis tahes konkreetsete kuupäevade osas, hoolimata Euroopa Liidu vastupidistest soovidest ja huvist.

Läbirääkimiste valdkonnad

Läbirääkimised algasid kummagi poole avateeside esitamisega ja läbirääkimiste pidamise põhimõtete kokkuleppimisega. Kuigi läbirääkimiste sisulised probleemid keskendusid põhiliselt keskkonnale, maksudele, energeetikale, põllumajandusele ja rahandusele, tuli otsida lahendusi peaaegu kõikides läbirääkimiste valdkondades. Selleks tuli sageli leida Euroopa õigusaktide täpseid tõlgendusvõimalusi, et vältida hiljem, liitumise järel nende rakendamisel tekkida võivaid arusaamatusi, enamasti aga selgitada põhjalikult liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni esindajatele Eesti õigusaktide toimet ja vastavust Euroopa õiguspraktikale.

Kuivõrd käesoleva kirjutise ülesanne ei ole läbirääkimiste sisuliste probleemide detailne avamine – selleks tuleks süveneda ühinemislepingusse ja selle seletuskirja –, olid eesmärgid lühidalt järgmised. Energeetikas tagada elektritootmise stabiilsus, vältida järske

välisurgudest tulenevaid hinnamõjutusi, kiiret välistarnijate mõju alla sattumist ja hüppelist tööpuuduse kasvu Ida-Virumaal järskude muutuste tõttu põlevkivi kaevandamisel, Euroopast saadava rahastamise kaudu muuta põlevkivienergeetika keskkonnasõbralikumaks ja likvideerida varasemad keskkonnakahjustused, soodustada Euroopa teadusraha abil lisaväärtust loova põlevkivikeemia tööstuse arengut. Säilitada lihtne maksusüsteem ja madal maksukoormus otseste maksude valdkonnas, kaudsete maksude osas vältida kiiret liikumist Euroopa Liidu miinimumtasemele. Finantspaketis püüdsime esimestel liitumisjärgsetel aastatel saavutada Eestile võimalikult soodsat netopositsiooni. Põllumajanduses olid eesmärgiks Eesti tootmisele vastavad ja arenguruumi võimaldavad tootmiskvoodid ja maksimaalselt soodsad rahalised toetused maaelu arendamiseks.

Üks probleemsemaid oli keskkonnavaldkond. Aastakümnetepikkune looduse reostamine Kirde-Eesti tööstuskompleksis ja endistes Nõukogude sõjaväebaasides, eriti aga asulate ja linnade joogivee- ja reoveesüsteemide halb olukord tingis elementaarsete nõuete täitmiseks miljardiliste investeeringute vajaduse. See tagatakse ühelt poolt pikaajaliste üleminekuperioodidega, teisalt Euroopa Liidu sidusfondidest saadava rahaga.

Hulk teisi Eestile eriomaseid läbirääkimiste kokkuleppeid, nagu looduskaitse alla kuuluvad või mittekuuluvad taime-, linnu- ja loomaliigid, terasekaubandus Venemaaga, Läänemere räime suurus ja dioksiinisisaldus jpm väärivad siinjuures samuti mainimist. Kuigi neid ei saa võrrelda eespool nimetatud mastaapsete, Eesti konkurentsivõimet mõjutavate probleemidega, oli neil kindlasti nii praktiline kui ka emotsionaalne tähendus kindlatele huvirühmadele. Nende küsimuste lahendused tulid tihti raskemini ning nõudsid intensiivsemat tööd ja loomingulisemat lähenemist kui suured probleemid, mille erisuse vajadus oli endastmõistetav ka Euroopa Liidu poolele.

Rahvadiplomaatia roll

Samas oleks äärmiselt eksitav kujutelm, nagu sõltunuks läbirääkimiste kulg ainult üksi sadade ekspertide tööst ja ametlikest läbirääkimiskohtumistest. Hindamatu oli viie aasta jooksul n-ö rahvadiplomaatia roll – eelkõige kõigi Riigikogu liikmete, riigipea, valitsusliikmete visiidid liikmesriikidesse ja Euroopa Komisjoni, eestlaste – nii riigi kui ka erasektori esindajate – osalemine konverentsidel ja seminaridel, isiklike kontaktide loomine teiste riikide poliitikute, ärieste ja valitsusvälise sektoriga, iga-aastased Riigikogu ja Euroopa Parlamendi ühisassamblee kohtumised, kandidaatriikide ja liikmesriikide parlamentide esimeeste kohtumised jpm. Just selliste isiklike kontaktide kaudu loodi taustsüsteem ja arusaam Eestist kui Euroopa riigist.

Alahinnata ei tohiks mingil juhul ka kogemusi, mida liitumiskõneluste protsess andis kogu Eesti ühiskonnale, alustades meediamonitooringust, meedia rollist välispoliitiliste protsesside mõistmisel ja nende selgitamisel avalikkusele ning lõpetades kogu ühiskonna eneseteadvuse kasvu ja kinnistumisega. Siia vahele mahub haridussüsteemi viimine Euroopaga võrreldavale tasemele, mis tahes töö- ja erialaste kontaktide, ka isiklike suhete võrgu laiendamine teiste Euroopa riikidega, Euroopa poliitilise mõtteviisi ja praktika järkjärguline kujunemine ja kinnistumine, riigi haldussüsteemi reform ja töötajate ulatuslik täiendusõpe. Rääkimata unikaalsetest ja hindamatutest kogemustest, mida oleme saanud

läbirääkimisprotsessis, Euroopa riikide omavaheliste suhete keeruka, kulissidetaguse igapäevaelu tundmaõppimisel osaledes – asjaolu, mida meie senised lühikesed iseolemise aastad ja elu mikroskoopilise tähtsuse ja mõjuga Euroopa ääremaal tavaolukorras meile mingil juhul poleks võimaldanud.

Küsida polnud kelleltki

Sageli on küsitud, kas liitumiskõneluste protsess tõi välja ka Eesti tugevad ja nõrgad küljed. Vastus saab olla loomulikult ainult jaatav. Oleks rumal eitada tehtud vigu, pigem vastupidi. Teades, et kõik teevad vigu – see peab paika nii suurte kui ka väikeriikide puhul –, tuleb nendest õppida ja need enda kasuks pöörata. Probleem on aga selles, et pika aja – aastakümnete ja –sadade – jooksul väljakujunenud riigi- ja ühiskonnasüsteemid suudavad kord tehtud vigu edaspidi vältida efektiivse institutsionaalse mälu, kristalliseerunud taval põhinevate lahenduste ning põlvest põlve edasiantava kogemuse kaudu. Eesti noores, kiiresti arenevas ühiskonnas sellised kirjutamata kombid ja lahendused enamasti puuduvad ning on töötajaskonna kiirest pealekasvust ja vahetusest tulenevalt rasked püsima. Puuduvad või on vahepeal kadunud ametioskusi edasikandvad koolkonnad, kelle eeskujul käituda ja kellelt õppida, nõu küsida.

Liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga polnud kelleltki nõu küsida. Need, kellel olid sellealased põhjalikud teadmised, istusid enamasti teisel pool lauda. Lahendused, mida saavutasime, on meie endi omad ja me tunneme nende üle uhkust; vead, mida tegime, tuleb samuti omaks tunnistada, sest elame ja näeme nende vigade põhjusi iga päev enda ümber. Minu seisukoht on, et läbirääkijatele on halb, kui puudub selge kodust antud juhised, poliitiline soov, tellimus otsustajatelt. Muidugi peab ülesanne olema püstitatud objektiivsele alusele ja põhjendatud, kuid üheselt ja selgelt mõistetav, mille taha on võimalik rakendada läbirääkijate oskused ja kogemused eesmärgi saavutamiseks. Läbirääkijad ei saa ühel ajal pidada pingelisi kõnelusi vastaspoolega ja selgitada kodus poliitiliselt ebaselget või ebakindlalt (no proovime, vaatame, mis saab...) püstitatud ülesannet avalikkusele, et mitte öelda rahvale. Nii üks kui teine avastavad sellise ebakindluse kohe. Läbirääkimiste kestel tuli palju kordi võtta seisukoht küsimustes, mis polnud Eestis erinevatel põhjustel ühiskondlik–poliitilise debati käigus selgeks räägitud. Tuli ette olukordi, kus poliitikud, kes kodus olid nõudnud läbirääkijatel karedalt mõnes konkreetsetes küsimuses lahendusi, unustasid oma väliskohtumistel ja –visiitidel kergekäeliselt (arvakes nii) neid nõudmisi poliitilise kahurväena toetada.

Sellised olukorrad tekitavad loomulikult alati frustratsiooni, eriti kui avalikkus ootab seisukohti ja lahendusi ning nõuab neid eelkõige läbirääkijailt. Ent need mõrupillid ei omanud lõpuks otsustavat kaalu ja on ununenud. Kolmas ja viimane probleem, millest siinkohal räägiksin, on poliitikute (muidugi erandite ja reeglitega) suhteliselt vähesed teadmised ümbritsevast maailmast, ka Euroopast ja liidust, mille on loonud Euroopa riigid. Muidugi ei saa selliseid teadmisi kelleltki eeldada, pigem on tegu igaühe enesetäiendamise, õppimissoovi ja silmaringiga. On aga selge, et tänapäeval konkureerivad omavahel üle riigipiiride ka poliitikud. Hea ja edukas poliitik Euroopas on üldjuhul tugev ka Euroopa Liidu küsimustes, mis eeldab pidevat intensiivset tööd nii endaga kui ka paberitega.

Ühinemislepingu sünd

Läbirääkimiste tulemusena jõudis Eesti ühinemislepinguni, mis sisaldab eelkõige läbirääkimistel kokkulepitud tingimusi Eesti liitumiseks. Peale selle tohtu hulk lepingust tulenevaid kohandusi mis tahes Euroopa lepingutes ja õigusaktides. Ühinemislepingu tekstide koostamine algas 2002. aasta kevadel mitmesuguste tehniliste lisade koostamisega, milles läbirääkimised ei olnud vajalikud. Sama aasta sügise teisel poolel asuti koostama tekste juba nendes küsimustes, kus oli sõlmitud kokkuleppeid erandite ja üleminekuperioodidega. Lepingu tekstid koostas läbirääkimiste tulemustele toetudes Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaat, seejärel Eesti delegatsioon kontrollis neid ja tegi vajaduse korral parandusi. Töö aluseks oli ingliskeelne tekst. Eesti läbirääkimisdelegatsioonis oli valitsuse otsusega moodustatud eraldi ametkondadevaheline töörühm, kes töötas välja lepingutekstide ja seletuskirja koostamise põhimõtted ja vastutas selle eest, et sõlmitud kokkulepped fikseeritakse täpselt. Põhiliselt kontrollisid lepingutekste vastava teemaga tegelnud läbirääkimiste töörühmad ja välisministeeriumi juristid. Veebruari lõpuks oli ingliskeelne tekst valmis ja alustati selle tõlkimist praeguste ja uute liikmesriikide keeltesse. Leping koostati 21 keeles, kõik tõlked omavad võrdset jõudu. Tõlkimise eest vastutas nõukogu sekretariaat, tõlgitud teksti kontrollis Eesti pool samamoodi nagu kontrolliti ingliskeelset teksti (erialane töörühm, välisministeeriumi juristid), kasutati ka tõlkekeskuse abi. Eri keeltesse tõlgitud tekstide lõplik vastastikune kooskõlastamine toimus kõigi riikide osavõtul juristide–lingvistide läbirääkimiskonverentsil. Pärast seda oli lepingu tekst lõplikult valmis allakirjutamiseks.

Lepingu heakskiitmine Euroopa Liidu poolel toimus mitmes etapis. 19. veebruaril kiitis lepingu põhimõtteliselt heaks Euroopa Komisjon, märtsi lõpus kiitis lepingu heaks Euroopa Parlamendi väliskomisjon ja 9. aprillil Euroopa Parlament (vaja oli absoluutset häälteenamust) ning 14. aprillil liikmesriikide esindajaist koosnev Ministrite Nõukogu (vajalik oli ühehäälsus). Sellega olid läbitud vajalikud lepingu allakirjutamisele eelnevad protseduurid Euroopa Liidus.

Eestis kiitis ühinemislepingu heaks ametist lahkuv valitsus 8. aprilli ja ametisse asunud valitsus 15. aprilli istungil.

Leping kirjutati alla 16. aprillil 2003 Ateenas. Alla kirjutasid igast riigist kaks esindajat – enamasti peaminister ja välisminister, sõltuvalt riigi tavast oli ka muid kombinatsioone. Viieist liituvast riigist (Eesti, Läti, Leedu, Küpros, Poola) kirjutasid lepingule alla näiteks riigipead. Kuigi originaallepinguid on 21 (21 keeles), kirjutati alla ainult üks allkirjade osa, mis on koostatud 21 keeles ja mis kehtib kõigi keelte osas. Rahvusvahelise tava kohaselt vastutab lepingu depositaar kõigile allakirjutanud riikidele autentse lepingukoopia edastamise eest. Allakirjutamise järel peavad kõik riigid lepingu ratifitseerima ja esitama ratifitseerimiskirjad lepingu depositaarile Itaalia valitsusele hiljemalt 30. aprilliks 2004. Leping jõustub nende riikide osas, kes on selleks ajaks esitanud ratifitseerimiskirjad. Liikmesriikides ei ole ühinemislepingu kohta rahvahääletuse korraldamine nõutav, küll aga on plaaninud seda teha kõik liituvad riigid, välja arvatud Küpros. Käesoleva artikli kirjutamise

ajaks on rahvahääletused andnud positiivse tulemuse Maltal, Sloveenias, Ungaris ja Leedus. Rahvahääletuse tingimused – siduv/soovituslik, osavõtuläve olemasolu vms – erinevad riigiti.

Ühinemislepingu sisu

Leping on ühine kõigi 10 liitva riigi jaoks, sisaldades niisiis kõigi 10 riigi liitumist käsitlevaid tingimusi. Sarnaselt oli üles ehitatud ka Soome, Rootsi ja Austria ühinemisleping. Leping koosneb kolmest põhiosast. Esimene osa on ühinemisleping, mis konstateerib lühidalt, millised riigid Euroopa Liiduga liituvad. Lepingu põhiline ja kõige mahukam osa on ühinemislepingule lisatud ühinemisakt. Ühinemisakt sätestabki kõigi liituvate riikide läbirääkimistel kokkulepitud liitumistingimused. Ühinemisakti artiklid ja teemapõhised lisad fikseerivad horisontaalsed kokkulepped, s.t need kokkulepped, mis on kõigil kandidaatriikidel sarnased või sarnases küsimuses. Ühinemisakti riigipõhised lisad sätestavad eri riikidega erinevates küsimustes saavutatud riigispetsiifilised kokkulepped. Ühinemislepingu ja ühinemisakti kõrval moodustab lepingu kolmanda olulise osa nn lõppakt, milles konstateeritakse ühinemiseks moodustatud läbirääkimiskonverentsi lõppemist, läbirääkimiste tulemuste fikseerimist ühinemislepingus ja ühinemisaktis toodud tingimustel. Lõppaktis on ära toodud ka Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide – nii praeguste kui ka liituvate – ühe- ja mitmepoolsed deklaratsioonid mõningates läbirääkimiste tulemuste tõlgendamise ja muude liitumisega seotud küsimustes. Lepingu osaks on ka kõik Euroopa Liidu kehtivad aluslepingud, seda aga vastavate artikliviidete kaudu.

Eesti ja Euroopa Liidu läbirääkimistel saavutatud kokkulepped on ära toodud ühinemislepingus põhiliselt kolmes kohas: ühinemisakti artiklites ja teemapõhistes lisades on kokkulepped, mis on Eestil sarnased teiste liituvate riikidega; ühinemisakti lisas VI on ainult Eesti kohta sõlmitud kokkulepped ning lõppaktis on deklaratsioonid, mille on teinud Eesti kas eraldi või koos teiste riikidega, samuti deklaratsioonid, mida on teinud liikmesriigid Eesti kohta.

Ühinemislepingu teksti ja seletuskirjaga on avalikkusel võimalik tutvuda lepingu allakirjutamise hetkest alates välisministeeriumi Interneti koduleheküljel <http://www.vm.ee>. Lepingu ülesehitust ja sisu on avalikkusele tutvustatud Eesti Päevalehe ja Postimehe eriväljaannete kaudu ning Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi üritustel. Leping tuleb avaldada ka Riigi Teatajas.

Kas sellist Euroopa Liitu tahtsimegi?

Lõpetuseks tänan kõigi Riigikogu koosseisude liikmeid hea koostöö eest mitme aasta jooksul, eriti aga Euroopa asjade komisjoni liikmeid, kellega läbirääkimisdelegatsioon mõistetavalt enim kokku puutus ning kelle töö, mõistvus ja toel oli otsustav kaal Eesti läbirääkimiste edule. Lõpliku sõna Euroopa Liiduga ühinemise kohta ütleb rahvas 14. septembri rahvahääletusel. Kui see on jaatav, on Riigikogu roll tulevikus Eesti kui liikmesriigi tegevuse suunamisel ja valitsuse toimetamise monitoorimisel veelgi suurem ja vastutusrikkam.

Uute Euroopa õigusaktide väljatöötamisel tõenäoliselt meedia ja avalikkuse tähelepanu Euroopa arengu ja Eesti esindajate tegevuse vastu hajub ning sel pole enam sellist teravalt distsiplineerivat rolli nagu liitumiskõnelustel, seepärast pole välistatud, et kogu initsiatiiv ja Eesti võimalused madalduvad rutiinseks määrusetäitmiseks. Kas sellist Euroopa Liitu tahamegi?

Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas

Raul Narits (RiTo 7), Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor, avaliku õiguse instituudi juhataja

Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmisega 28. juunil 1992 astus Eesti riik esimese kindla sammu Euroopa õigusruumi. Tänapäev nõuab aga edasiliikumist.

28. juunil 2003 möödub üksteist aastat päevast, mil Eesti sai tänu rahva tahtele liberaalse põhiseaduse, mille vundamendiks on inimese loomulikud ja võõrandamatud õigused. Põhiseadusest tuleneb ja põhiseadusele tugineb meie põhiseaduslik valitsemisüsteem, mida iseloomustavad seaduslikkusel põhinev parlamentaarne demokraatia, õigusriigi põhimõte, rahvasuveräänsus, vabariiklus ja unitaarriiklus (Eesti... 2002, 9).

Kuigi on möödunud rohkem kui kümme aastat, ei piisa sellest, et võtta ette katse mõtestada meie põhiseaduse realiseerumist. Juba peaaegu kuus aastat tagasi toimunud teaduskonverentsil "Viis aastat Eesti põhiseadust" nenditi avalikku arvamust ja olemasolevat poliitilist praktikat üldistades, et me suudame endas leida moraalset jõudu põhiseadusele tasakaalukate hinnangute andmiseks. Põhiseaduse kümnendale aastapäevale pühendatud konverentsil ütles toonane Riigikogu esimees Toomas Savi, et põhiseadus on omamoodi ühiskondlik kokkulepe ning seepärast peab ta olema vastuvõetav nii Toompea riigimeestele kui ka armastatud tädi Maalile (Savi 2002, 26).

Uus Euroopa

Praegu on eriti aktuaalne kõik see, mille märksõna on Euroopa Liit. Eesti riik on teinud palju jõupingutusi, et meid võetaks Euroopa Liitu. Kui nii juhtub, on vaieldamatu tõsiasi, et meie kõik – nii riik kui ka kodanikud – peame täitma Euroopa Liidu liikme kohustusi. Tõsi, me saame kasutada Euroopa Liidu liikme õigusi. See nõuab nn ühinemisotsuse vormistamist õiguslikult, juriidiliselt. Meie parlament on otsustanud panna rahvahääletusele seaduseelnõu "Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus". Tulevase võimaliku seaduse kõik neli paragrahvi kantakse hääletusedelile ja nende kohta esitatakse küsimus. Küsimus kõlab nii: "Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?" Hääletaja teeb ristikese hääletusedeli ruutu JAH või ruutu EI.

Täiendusseaduse neli paragrahvi on järgmised:

"§ 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

§ 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

§ 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.

§ 4. Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist." (RT I 2002, 107, 636).

Põhiseaduse muutmine on vajalik, sest Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 sätestab põhimõtte, mille alusel "Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate

seaduste alusel". Eesti Vabariigi põhiseadus ei räägi Euroopa Liidu õigusaktidest mitte üheski paragrahvis. Liati asub mainitud paragrahv 3 nn üldsätete hulgas, mille sisuline muutmine saab toimuda ainult rahvahääletusega. Pole kahtlust, et olulisimat sisulist raskust kannavad kaks esimest paragrahvi. Peame ju siin otsustama, kas oleme nõus Eesti Vabariigi kuulumisega Euroopa Liitu.

Jäävad väärtused

Olen seisukohal, et sotsiaalsest ja poliitilisest tegelikkusest olenemata on põhiseaduse kontekstis kõige olulisem põhiseaduse püsivus ja järjepidevus. Põhiseadus on ja peab jääma Eesti rahvusliku kokkuleppe põhidokumendiks, sest just niisugusena on rahvas ta heaks kiitnud.

3. märtsil 1991 toimunud referendumil, millest võttis osa 82,86% hääleõiguslikest isikutest, andis jaatava vastuse küsimusele "Kas teie tahate Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse taastamist" 77,83% osalejaist. Rahvahääletus kehtiva põhiseaduse vastuvõtmiseks toimus 28. juunil 1992. Hääleõiguslike kodanike nimekirjadesse oli kantud 669 080 isikut, kellest osales hääletamisel 446 708. Põhiseaduse ja põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõude poolt andis oma hääle 407 867 isikut. Seda peab alati mäletama ja meeles pidama. Ei too ka Euroopa Liidu vastuvõtmine meile kaasa uut põhiseadust.

28. juunil 1992 tehtud valik oli valik omariikluse poolt. Demokraatia tingimustes peabki lahenduste, sealhulgas juriidiliste lahenduste leidmine tuginema ühiskonna seest tulenevaile valikuile. Teisisõnu, tänapäevasel demokraatlikul ühiskonnakorraldusel on sellised põhimõttelised alused, millest tegeliku demokraatia taotlejad peavad kinni pidama. Ühel n-ö normaalsel riigil on ainus võimalus ennast legitimeerida õiguse abil ja õiguse kaudu. Siit järeldub, et Eesti riik peab ka edaspidi samme astudes siduma need valikute ja juriidilise korrektsusega.

Väidetakse – ja õigustatult –, et põhiseaduses sisalduvad väärtused. Nii see on. Samas on nendel väärtustel erinev loomus. Võib eristada kõlbelisi, sotsiaalseid, õigusriiklikke jm väärtusi. Kas on aga võimalik leida põhiseadusest mingit ülimat väärtust, mis on aluskiviks meie omariiklusele? Sellele võib vastata jaatavalt. Tegemist on inimese ja riigi omavaheliste suhetega. Eesti omariikluses pole inimene olemas mitte riigi jaoks, riik on loodud inimese jaoks. Põhiseaduse preambula konstateerib, et riigi kindlustamise ja arendamise mõte on riigi rahva ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade. Seejuures on tarvis teada, et inimese prioriteet riigi ees pole riigi kehtestatud, vaid Eesti riik tunnustab seda kui inimesele kuuluvat loomulikku omadust. Riik on pädev korrastama juriidiliste eeskirjade abil inimeste käitumist sel määral, et see ei riivaks põhjendamatult tema vabadusi ja kindlustaks samas avalike, üldiste huvide realiseerimise. Seda ülimat väärtust peab realiseerima eelkõige riik ise. Kõik kolm riigivõimu – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – peavad tegutsema selle nimel, et tagada lõppastmes inimesele kuuluvad õigused ja vabadused.

Näeme, et küsimused põhiseaduse kestmisest on sisuliselt ajatud küsimused ning neid ei saa põhimõtteliselt siduda objektiivselt muutuvate oludega. Samas on igasugune õigus olnud

ja peab olema ka tänapäeval tegelikkuse peegeldus. Piltlikult öeldes valib seadusandja tegelikkusest midagi välja ja annab sellele tegelikkusele keele abil semantilise vormi ning muudab seejuures osa tegelikkusest juriidilist tähendust omavaks. Ühelt poolt tavalisest tegelikkusest saab juriidilist tähendust omav tegelikkus. Faktilistest asjaoludest juriidilised faktid. Mulle tundub, et seoses uue Euroopa kujunemise objektiivse protsessiga peab Eesti riik uue tegelikkusega arvestama, kahjustamata omariiklust, mille ülim eesmärk on, nagu juba mainisime, rahva ja kultuuri tagamine läbi aegade.

Väärtusi peab oskama hoida

Kes on pädev andma Eesti riigile juhtnööre käitumiseks tähtsates küsimustes? Ka sellele küsimusele annab vastuse põhiseadus. Ja nimelt § 1 lõige 1: "Eesti on iseseisev ja demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas." Seega on põhiseaduse järgi igasuguse riigivõimu esmane õiguslik alus rahva tahe. Ja siin tuleb tähele panna, et tegemist pole mingi kindla rahvuse suveräänsusega.

Teiselt poolt ei tähenda rahvasuveräänsus ka seda, et kõik inimesed, kes elavad Eesti riigi territooriumil, kuuluksid riigi rahva hulka. Rahvasuveräänsuse kandja on see osa riigi elanikkonnast, kellel on riigiga juriidiline side ja seda kodakondsuse instituudi kaudu. Juba Cicero juhtis tähelepanu sellele, et riigi rahvas pole mitte igasugune suur inimeste ühendus, vaid selline ühendus, keda seovad ühised huvid ja lugupidamine kehtiva õiguse vastu. Riikides, kus elab mitmeid rahvusi, võib tõusetuda küsimus naturalisatsiooni – kodakondsuse andmise – tingimustest.

Eestis on juhtunud nii, et migratsiooniprotsessid olid okupatsiooni ajal sihiteadlikult suunatud Eesti kahjuks. See tähendab seda, et meil peab kodakondsuse andmine ehk teisisõnu riigi rahva formeerumisprotsess olema seotud õnnestunud integratsiooniprotsessidega. Kodakondsus ise ei saa kuidagi integratsiooni asendada, küll peab ta olema kodakondsuse saamise eelduseks. Mõned Euroopa riikide põhiseadused sätestavad rahvasuveräänsuse kandjaks mitte lihtsalt rahva, vaid paljurahvuselise rahva. Samas on riike, mille põhiseadus ei sätestagi rahvasuveräänsuse põhimõtet, lugedes selle tsiviliseeritud maailma lahutamatuks osaks.

Tahan juhtida tähelepanu ühele tähtsale rahvasuveräänsuse teostamise aspektile. Nimelt tunnetab rahvas ennast suveräänsuse kandjana väga selgelt just teatud ajas ja ruumis. Ilmselt on raske vastu vaielda, et näiteks Riigikogu valimistega seonduv äratub rahva poliitilise aktiivsuse, kuid ka kõik rahvahääletustega seotu kuulub siia. Ja üldse tundub, et Eesti riigi rahvas soovib ennast sagedamini tunda mitte pelgalt rahvasuveräänsuse kandjana, vaid ka selle realiseerijana. Näiteks annavad sellest tunnistust taasiseseisvumisjärgse Eesti Vabariigi esimese presidendi seadusandlik initsiatiiv presidendi otsevalimiste kohta. Samuti teame, et 74 Riigikogu liiget on esitanud põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu.

Menetluse käigus tuleb kindlasti avardada meie kõigi tunnetusulatust selle kohta, mida endast kujutab meie põhiseaduse esimene paragrahv, milles sätestatakse suveräänsus. Nii Euroopa Liiduga liitumise pooldajad kui ka skeptikud näevad siin probleemi. Mõnikord katsutakse sellest koguni mööda vaadata. Põhiseaduse esimene paragrahv fikseerib selle, et

Eesti rahva riiklik enesemääramine on printsipiis võõrandamatu ja säilib mis tahes väliste liitude puhul. Olime juriidiliselt olemas okupatsioonirežiimidest hoolimata, seda enam saame olla suveräänsed liidus, millesse astumine saab toimuda ainult rahva mandaadi alusel. Ja need, kes näevad sellises sammus tagasikäiku ning tõmbavad paralleele Nõukogude Liiduga, ei adu täie selgusega, et Nõukogude Liit polnud õigupoolest mingi liit, vaid tüüpiline impeerium.

Teiseks, suveräänsuse enda sisu on muutunud. N-ö suveräänsusest traditsiooniline arusaam kui absoluutsusele pretendeeriv arusaam oli omal kohal 19. sajandi Euroopas, kui sündisid rahvuslikud õiguskorrad. Arvan, et suveräänsuse rõhutamine traditsioonilises kontekstis oli kohane ka meile, rõhutamaks meie iseseisvuspüüdlusi. Tänapäev on aga Euroopasse toonud uue tegelikkuse, mida võikski pidada uueks Euroopaks. Rahvaste ühiselu kontekstis ei saa me aga endiselt väärtustamata jätta Eesti riikluse, poliitilise elu põhilisi aluseid ja nende seas tähtsaimat – eesti rahva tahet ja õigust poliitilisele eksistentsile ja riiklikule iseseisvusele. Kordaksin siinkohal veel üht Toomas Savi mõtet põhiseaduse kümnenda aastapäeva konverentsilt: "Euroopa Liit ei ole meie suveräänsuse piirang ega asendus, vaid meie suveräänsus 21. sajandi mõttes" (Savi 2002, 27).

Jagan tema seisukohta, et meie kuulumine Euroopa Liitu tähendab meie kehtiva põhiseaduse esimeses paragrahvis sisalduva põhimõtte senisest paremat ja tänapäeva tegelikele olukordadele adekvaatsemat teostamist. Tänapäevaste debattide põhisisu Eestis peaks seepärast nii Riigikogus kui ka väljaspool seda olema suunatud sellele, kuidas kõige efektiivsemalt tagada põhiseaduse kestmine Euroopa Liidus olles. Ütleksin veelgi täpsemalt: kuidas tagada Riigikogu kontroll Euroopa Liidu mõjude üle ning tagada Eesti Vabariigi rahvale kui suveräänsuse kõrgeimale kandjale tema põhiliste huvide teostamine eurooplastena.

Vaatasin hiljuti Riigikogu kodulehekülge. Seal on eraldi välja toodud eurointegratsiooniga seotud eelnõud. Leidsin koduleheküljelt muu hulgas ka Euroopa Liiduga ühinemise mõjude kohta juba valminud või valmivad uurimis- ja teadusprojektid, mille teostajaiks on tuntud kompetentsikeskused, nagu näiteks Tartu Ülikool, Eesti Välispoliitika Instituut, Eesti Konjunkturiinstituut jt. Juba aastaid ei kujuta me Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas ette, et kursuse-, magistri- või doktoritöös poleks – võrdlevat meetodit kasutades – leidnud käsitlemist uuritav probleem koos seoste ja suhetega Euroopa Liidu õiguskorra vastavate osadega.

Euroopa Liit pole probleemivaba

Euroopa Liit on riikidevaheliste suhete staadiumist väljunud õigusruum, mis praegu otsib oma õiguslik-poliitilisele reaalsusele vastavat institutsioonilist vormi. Euroopa Liidu pädevuses on laialdased valdkonnad Euroopa rahvaste majanduselus, kus ta inimeste käitumise korrastajana on asendanud või asendamas riike. Juriidiliselt väljendub see Euroopa Liidu institutsioonide poolt antud õigusaktide ülimuslikkuses liikmesriikide õiguse suhtes ja nende aktide otsekohaldatavuses liikmesriikide territooriumil. Euroopa Liidu institutsioonide arvukate aktidega reguleeritud haldusruum tõrjub üha kaugemale minevikku arusaama liikmesmaast kui üksnes rahvusvahelisele tavaõigusele ja enda poolt võetud lepingulistele

kohustustele alluvast riigist. See tekitab põhjendatud kahtlusi Euroopa Liidu õiguse vastuoludeta koostoimest Eesti põhiseadusliku korraga.

Põhiseaduse väljatöötamisel olid esiplaanil demokraatia idee riikliku iseseisvuse kontekstis. Siiski ei ole Eesti põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse Eestis samaaegse kehtivuse probleem seotud mitte nende õiguskordade materiaalse sisuga, vaid mõlema sihiga, eesmärgiga olla Eesti ühiskonna toimimise määravateks alusteks. Euroopa Kohus on öelnud, et ei Euroopa Liidu meetme kehtivust ega selle toimet liikmesriigis saa mõjutada väited, nagu oleks see vastuolus riigi põhiseaduses ettenähtud põhiõiguste või riigi põhiseadusliku struktuuri põhimõtetega (Kohtuasi 106/77... 2001, 278).

See pole loomulikult ainus sellesisuline Euroopa Kohtu lahend. Ühes teises Euroopa Kohtu lahendis seletatakse, et riigi õigussätted ei saa olla üle asutamislepingust kui iseseisvast õiguse allikast tulenevast ja seetõttu erilise algupäraga õigusest, ilma et see kaotaks oma olemuse ühenduse õigusena ja ilma et ühenduse enda õiguslik alus ei muutuks küsitavaks. Kui riigid annavad asutamislepingust tulenevad õigused ja kohustused oma riigi õigussüsteemist üle ühenduse õigussüsteemi, tähendab see iseenesest nende suveräänsete õiguste püsivat piiramist, mille vastu hilisem ühenduse kontseptsiooniga kokkusobimatu akt ei saa olla ülimuslik. Seega on teistest rahvusvahelistest lepingutest erinevalt EMÜ asutamisleping loonud omaenda õigussüsteemi, mis asutamislepingu jõustumisel muutus liikmesriikide õigussüsteemi lahutamatuks osaks ja mida ka nende kohtud on kohustatud kohaldama (Kohtuasi 6/64 2001, 110–111).

Euroopa Liiduga liitumisel ongi seepärast võtmeküsimus Euroopa Liidu õiguse Eesti territooriumil kohaldamise aluste reguleerimine. Globaliseerumisprotsess võib aga riigi kodanikes luua ettekujutuse rahvuslike identiteetide kaotamisest, sealhulgas õigust puudutavalt. Mulle tundub, et arusaam mingist totaalset ühtsest Euroopa Liidu õigusest on tugevasti liialdatud. Euroopa Liidu õiguskorra tugevus seisneb rahvuslike õiguskordade rikkuses. Seadusloome Euroopa Liidus on 1) unifitseeriv – täielikult ühtne regulaator, ainult Euroopa Liidu pädevuses (agraar-, konkurentsipoliitika), 2) harmoneeriv – Euroopa Liidu seadusloomega ühtlustatakse liikmesriikide õigust, seda seejuures asendamata, ja 3) koordineeriv – kooskõlastatakse liikmesriikide oma seadusandlust, sealhulgas näiteks valitsemiskorraldust, nende sisu seejuures ühtlustamata, näiteks sotsiaalkindlustussüsteem.

Eesti peab rahvusriigina olema võimeline avama end nii sisse – kui ka väljapoole (Narits 1999). Just väljapoole avanemine ongi seotud Euroopa Liidu ühinemisprotsessiga. Tõsi, pole päris selge, milline peaks olema Euroopa ühinemise eesmärk, millal ja millises ulatuses ületab Euroopa identiteet regionaalseid ja rahvuslikke identiteete. Küll aga peavad olema rahvuslikud õiguskorrad transparentsed ja juristina ütleksin: abstraktsed faktilised koosseisud jäävad paljus erinevaks, õiguslikud tagajärjed analoogilistes asjades peavad olema võrreldavad. Kujutada aga situatsiooni endale ette sellisena, et uues Euroopas pole probleeme või et Eesti elu uues Euroopas on probleemidest vaba, on asjade lubamatu lihtsustamine. (Näiteks arutati 19. veebruaril 2003 rahvusvahelisel konverentsil teema üle "Kuidas tagada uute ja vanade, suurte ja väikeste tasakaal tuleviku Euroopas".)

Arukalt ja õiguslikult korrektselt edasi

14. septembril ootab Eestit ja tema rahvast rahvahääletus Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses, mida võib julgelt nimetada ka riikliku iseseisvuse küsimuse referendumiks. Siinkohal olen nõus Kalle Kulbokiga ühendusest Eurodesintegraator, Ivar Raigiga uurimiskeskusest Vaba Euroopa ja Uno Silbergiga liikumisest El Euroopa Liidule, kes oma avalikus kirjas Vabariigi Valitsusele 30. jaanuaril 2003 omistavad rahvahääletusele just mainitud tähenduse (<http://www.delfi.ee/...nt/comment/article.php?id=5040645> 30.01.2003). Samuti leian, et rahvahääletuseni peab sõna saama meie kõigi elu puudutavas küsimuses võimaluste piires võimalikult lai ja representatiivne arvamuste kandjate ring.

Olenemata sellest, milliseks kujuneb rahvahääletuse tulemus 14. septembril 2003, jääb Eesti põhiseadus uues Euroopas kestma. Mõlemal juhul on vähemalt juristide jõupingutused suunatud sellele, et teha ennast Euroopa õigusruumis arusaadavaks. Lõimumisprotsessil alternatiive pole. Tartu Ülikooli politoloog Eiki Berg kirjutab 2003. aasta 30. jaanuari Eesti Päevalehe artiklis "Meie koht Euroopas", et "Eesti rahva otsus astuda Euroopa Liitu tähendab riigi küpseks ja täiskasvanuks tunnistamist, mitte järjekordset allutamist võõrvõimule. Umbusuks oleks põhjust, kui Eestist saaks vaid toetuste ja abiprogrammide administreerija, halvemal juhul passiivne parasiit; kuid oleme ometigi valmis väarikamaks osaluseks".

Riigikohus on märkinud, et Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb põhiseaduse kõrval arvestada Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest. Demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kehtivus tähendab, et Eestis kehtivad need õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 1997).

Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmisega 28. juunil 1992 astus Eesti riik esimese kindla sammu Euroopa õigusruumi. Täna on päev nõuab aga edasiliikumist.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi põhiseadus (2002). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
Kohtuasi 106/77, Simmenthal. Tsiteeritud: Euroopa Kohtu lahendid. Koostaja J. Laffranque. Tallinn, 2001, lk 278.

Narits, R. (1999). Comprehension of the Constitution (from the Communitarian Point of View). – Juridica International. Law Review University of Tartu, pp 3–10.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 06.10.1997. – Riigi Teataja I 1997, 74, 1268.

Riigi Teataja I 2002, 107, 636.

Savi, T. (2002). Riigikogu ja põhiseadus. – Riigikogu Toimetised 6, 2002, lk 25–28.

Rahvusparlamendi valikud Euroopa Liidus

Olev Aarma (RiTo 7), Riigikogu Euroopa asjade komisjoni nõunik–sekretariaadijuhataja

Parlamendi valik pärast Euroopa Liiduga liitumist sõltub suurel määral ka riigis enne liitumist tavaks olnud täitevvõimu ja seadusandliku võimu suhetest.

Senised ühinemisprotsessid on näidanud, et Euroopa Liiduga liitumisel tugevneb riigis täitevvõimu roll. Analüüsivõime kõiki mainitud rollide ümberjagamisele viivaid muutujaid, võib üldistatult väita, et Euroopa Liidu puhul on tegemist ühest küljest välispoliitika teostamise tavadele tugineva protsessiga, kus valitsusel on olnud suhteliselt suurem osatähtsus, teisalt mõjutab Euroopa Liit iga liikmesriigi iga päeva tunduvalt sügavamalt, kui seda teeb välispoliitika.

Uuringud on näidanud, et pärast liitumist sõltub parlamendi roll suurel määral ka riigis enne liitumist tavaks olnud täitevvõimu ja seadusandliku võimu suhetest. Kui riigi seadusandlikul kogul oli enne liitumist suhteliselt nominaalne roll, s.t ta kinnitas võimul oleva valitsuse otsused ja nendega seotud ettepanekud, on ka pärast liitumist vähe tõenäoline, et parlament saab senisest suurema eelise otsuste tegemise protsessis.

Kuigi viimase kümne aasta jooksul on esile kerkinud mitmes vormis debatt parlamentide rolli üle Euroopa Liidu otsustusprotsessis, on suhteliselt tugeva parlamentaarse traditsiooniga Põhjamaade esindajad viidanud Euroopa Tuleviku Konvendis asjaolule, et enim soovivad Euroopa tasandil oma võimu Euroopa Liidu abiga tugevdada just nende riikide seadusandlikud kogud, kelle roll on olnud muu hulgas ka Euroopa Liiduga seoses tagasihoidlik.

Artikli eesmärk on rõhutada Euroopa Liidu küsimuste koordinatsioonimehhanismi primaarsust, jättes kõrvale liidus toimuva parlamentidevahelise koostöö ning tulevikukonvendis arutatavad Euroopa Liidu tasandi võimalikud lahendusvariandid.

Riigikogu ja Euroopa Liidu õigusaktid

Riigikogul on võimalik teoreetiliselt mõjutada kõiki Euroopa Liidu õigusakte, mõju sõltub mõjutamise ajastamisest (s.t otsustamise faasist).

Et määrused on otsekohaldatavad, saab neid mõjutada üksnes algfaasis, veelgi parem – algfaasile eelnevas ettevalmistusfaasis. Selleks peab Riigikogu omama vastavat infot juba siis, kui eelnõu algatamise ettepanekud jõuavad Euroopa Komisjoni. Kas neid on otstarbekas mõjutada, sõltub Riigikogu soovist ja võimalustest. Infoallikateks ja –kanaliteks võivad olla riigiametnikud, kes osalevad nn komitoloogia komiteede tegevuses, huvirühmad ning Riigikogu esindus Euroopa Parlamendis (nõunik).

Alternatiivskeemi puhul saab Riigikogu vastavat infot määruse ametliku menetlemise algfaasis, mis annab võimaluse teha vajaduse korral ettevalmistusi selle kooskõlastamiseks

või kooskõlastada see Eesti Vabariigi õigusaktidega ning tagada määruse õigeaegne rakendamine riigis.

Teine õigusaktiliik määruse kõrval on direktiiv, mille puhul on rahvusparlamendil rohkem mõjutamise võimalusi. Peale määruste kohta mainitu on rahvusparlamendil võimalus (kohustus) muuta vastuvõetud direktiivid liikmesriigi õigusaktiks, kusjuures direktiiv seab tavaliselt eesmärgi, selle saavutamise viis on aga liikmesriigi siseasi. Seega on tähtis nii ennetav (algfaasi mõjutav) tegevus kui ka õigeaegne õigusakti ülevõtmiseks vajalik informatsioon, mis muu hulgas aitaks paremini planeerida Riigikogu seadusloometegevust. See omakorda annaks riigile paremad võimalused direktiiv õigeaegselt üle võtta, vältimaks mittetäitmisest tulenevaid sanktsioone. Pärast õigusakti ülevõtmist peab liikmesriik sellest teavitama Euroopa Komisjoni.

Teistest Euroopa Liidu õigusaktidest on Riigikogule olulised Euroopa Liidu olemust muutvad lepingud (konstitutsioonilise iseloomuga õigusaktid), mille ratifitseerimises osaleb Riigikogu pärast liitumist võrdväärselt teiste liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendiga. Põhimõtteliselt on tegemist rahvusvaheliste õigusaktide menetlusele sarnase tegevusega, s.t Riigikogu võib küsimusele läheneda samamoodi, nagu seda on siiani tehtud rahvusvaheliste lepingute puhul. Arvestades samal ajal Euroopa Liidu lepingute tähtsust riigile, võiks ratifitseerimiseelset tegevust tõhustada ning mitte jätta kogu ettevalmistustööd välisministeeriumi hooleks.

Riigikogu valikud

Millised on peamised valikud, mida Riigikogu peaks tegema seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga, et tagada Riigikogu kui seadusandliku võimu kohanemine uue olukorraga?

Et Euroopa Tuleviku Konvendis ning Euroopa asjade komisjonide (COSAC – *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*) konverentsil on korduvalt viidatud rahvusparlamentide kaasamisele otsustusprotsessi ka Euroopa Liidu tasandil info aja- ja asjakohase edastamise kaudu, võib Euroopa Liidu tasandi esimesel etapil viidata info laekumise kahele allikale: Euroopa Komisjonile (mis peaks edastama eelnõude info korraga valitsustele ja uute arusaamade järgi ka rahvusparlamentidele) ning Vabariigi Valitsusele (seni liikmesriikides kehtiv kord, kinnitatud ka Amsterdami lepingu rahvusparlamente puudutavas lisaprotokollis). Samal ajal tuleks kasutada infoallikana aga ka Riigikogu esindajat Euroopa Parlamendis.

Seega saab ka Riigikogu teavet kavandatava õigusakti kohta algfaasis ning hetkeolukorda arvestades võiks selle info esmaadressaat olla Riigikogu Euroopa asjade komisjon (EAK).

Euroopa Liidu küsimuste keskseks koordinatsioonioorganiks peaks ka pärast liitumist jääma Riigikogu EAK. Olukord, mille puhul EAK on erikomisjoni staatuses, võiks säilida juhul, kui EAK ülesanded ja volitused saavad hetkeolukorrast laiemat käsitlust.

Kui Riigikogus edastab infot EAK, saab komisjon ideaalmudeli järgi teavet Euroopa Liidu kavandatavate õigusaktide kohta kolmest allikast – Euroopa Komisjonilt (tõenäoliselt on

Euroopa Komisjoni infopartneriks rahvusparlamendis just selle Euroopa Liidu küsimustega tegelev komisjon), valitsuselt (mitmed erinevad allikad) ja Riigikogu esindajalt Euroopa Parlamendis.

Kui infot edastatakse riigis Riigikogu juhatuse kaudu, muutub infovoog mõnevõrra hajutatuks ning koormab juhatust lisaküsimustega. Positiivseks küljeks on see, et juhatuse saaks seni kehtiva korralduse kohaselt määrata juhtivkomisjoni, seda ka Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude puhul.

Laekuvat infot on võimalik korraldada järgnevalt:

1. Valitsus otsustab, millised eelnõud ja, laiemas plaanis, milline info pakub huvi seadusandjale, ning lisab edastatavale materjalile omapoolse kommentaari, sealhulgas esmase võimalike mõjude analüüsi Eesti kohta.
2. Valitsus edastab kogu Euroopa Liidust laekuva info eelneva selekteerimiseta. Probleemiks on info üleküllus ning sellest tulenev Riigikogu võimetus endale olulist infot selekteerida (selektsiooni teeb EAK või juhatuse või muu struktuur), millega võib kaasneda teataval määral huvi kadumine edastatavate küsimuste vastu ehk võimetus küsimustega tegelda.
3. Riigikogu edastab valitsusele omapoolsed infonõuded, millele valitsus on kohustatud operatiivselt vastama. Probleemiks võib osutuda info koordineerimatusel tulenev võimalik infopuudujääk või olulise küsimuse väljajäämine Riigikogu edastatavast infonõudest.

Korralduslik külg

Võttes aluseks lahenduse, mille puhul Riigikogu Euroopa Liidu temaatikat kureerib EAK, on oluline vaadelda selle komisjoni korralduslikku aspekti.

EAK pädevuse ja staatuse tugevdamiseks peaks kaasama alatise komisjone ning vaatlema võimalust moodustada EAK alatiste komisjonide esimeestest ja aseesimeestest (kaaluda võiks ka fraktsioonide esimeeste–aseesimeeste varianti).

Poliitiliselt tasandilt oleks otstarbekas EAK koosseisu puhul lähtuda mitte fraktsioonide delegeerimise primaarsusest, vaid põhimõttest: komisjoni kuulugu alatiste komisjonide esimehed (ja aseesimehed) ning fraktsioonide esimehed (ja aseesimehed). Selline koosseis tagab esindatuse ning vajaliku nn käsuliini korraldamise fraktsioonidesisese arutelu stimuleerimiseks ning sellele baseeruvaks tagasiside kindlustamiseks.

Kodukorraga seoses kerkib esile EAK istungite ajastamisega seonduv ning vajaduse korral operatiivse kokkukutsumise ja valitsuse positsioonile hinnangu andmise probleem. Kasutada võiks elektroonilisi sidevahendeid, mille puhul on EAK istungit võimalik pidada ka kaugosalemise teel.

Selline koosseis tugevdaks EAK otsustusvõimet ning annaks fraktsioonidele ja alatistele komisjonidele võimaluse kiiresti vajalikes küsimustes seisukoht võtta ning samal ajal tagada Riigikogus poliitilistele otsustele võimalikult lai kandepind.

Ühe võimalusena võib kaaluda EAK esimehe võrdsustamist Riigikogu aseesimehega, mis annaks ühelt poolt võimaluse asespiikril tegevust jätkata tavaviisil, EAK esimehe staatusest tuleneva lisatööta, teisalt nii staatuse (rahvusvahelisel tasandil) kui ka Riigikogu juhatusse kuulumise eelised.

Kui otsustatakse senist EAK loomis- ja komplekteerimismoodust jätkata, peaksid fraktsioonid arvestama, et EAK liikmeile langeb topeltkoormus (alalise komisjoni ja ka EAK liikmena) ning nad peaksid valdama piisavalt võõrkeeli, sest algfaasis on suur osa infomaterjale võõrkeelsed ning EAK-l on oluline välissuhtlemisfunktsioon. Küsitav on, kui otstarbekas on EAK liikmete valdkonnapõhine spetsialiseerumine, IX koosseisu ajal ei viinud see märkimisväärsete tulemusteni.

Samuti on problemaatiline keskendumine nn raportööride süsteemile, kusjuures EAK-s oleks raportöör ka oma fraktsiooni Euroopa Liidu raportöör-spetsialist.

Alternatiivse variandina võib kaaluda EAK selekteerimisfunktsiooni (analoogia Soome ja Ühendkuningriigi vastavate komisjonidega), mille puhul EAK selekteerib arutlusele minevad küsimused ning edastab need Riigikogu juhatussega kooskõlastatult aruteluks alatistesse komisjonidesse.

Alatised komisjonid annavad kindla ajagraafiku alusel oma arvamuse EAK-le, kes omakorda edastab selle omapoolsete kommentaaridega valitsusele ja teistele vajalikele institutsioonidele.

Kui peaks säilima Euroopa Liidu sammaste süsteem, on otstarbekas, et EAK-s oleks esindatud väliskomisjon, arvestades väliskomisjonides tehtavat üleeuroopalist koostööd. Arvestama peab tulevikuarutelu, mille kohaselt on kavas kaotada sammaste süsteem ja koordineerida parlamentidevahelist koostööd, ning Eesti huvi säilitada Euroopa Liidu välispoliitika otsustes ühehäälsuse põhimõte. Lisamärkusena vajab mainimist Euroopa Parlamendi (Eestist 6 liiget) suhteliselt nõrk roll praeguse teise ja osa kolmanda samba otsuste tegemisel.

Suhted Euroopa Parlamendiga

Suhtes Euroopa Parlamendiga võib vaadelda kaht tegevusviisi. Esiteks, Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed suhtlevad Riigikoguga üksnes oma fraktsiooni kaudu, võimalik on kasutada ka mitteformaalseid kontakte ja infokanaleid. Teiseks, Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed on kaasatud sõnaõigusega EAK istungitele (hääletusõigusega) ning nende osalemisõigust piiratakse üksnes seoses valitsuse liikmete esinemisega EAK-s Ministrite Nõukogu istungite eelsete positsioonide arutamisel. Euroopa Parlamendi liikmete kontaktide eest vastutab Riigikogu esindaja Euroopa Parlamendis.

Seoses pidevalt kasvava infovajadusega ning vajadusega infot eelnevalt selekteerida ja teadmistepagasile tuginevalt suunata, on EAK teinud ettepaneku lähetada Euroopa Liitu (täpsemalt Euroopa Parlamendi juurde) Riigikogu esindaja. Sellega on nõustunud Riigikogu juhatus. Esindaja täpsed ülesanded määratakse ametijuhendis, kuid loogiline oleks, et ta kuulaks ka EAK sekretariaadi koosseisu.

Teiste riikide kogemustest väärivad järgimist Soome, Rootsi ja Taani süsteem. Palju reklaamitud Taani süsteem on siiani tuginenud vähemusvalitsuste traditsioonile, mille kohaselt peab valitsus igaks sammuks saama konkreetse Folketingi mandaadi, ka Euroopa Liidu asjade puhul. Taani süsteem toimib tegelikkuses mõnes mõttes kahe skeemi alusel: esimene skeem on ametlikult kinnitatud, teine toimib esimesega paralleelselt ning tugineb mitteformaalsetele infovoogudele, mis tihtipeale ei läbi kõiki ametlikus versioonis ettenähtud instantsse.

Rootsi mudeli puhul on probleemiks Riksdagi võimetus enamusvalitsuse soove tagasi lükata ning suhteliselt hilisest sekkumisvõimalusest tulenev valitsuse seisukoha tagasilükkamise kõrge hind (mitte ainult rahalises mõttes).

Soome mudel tugineb poolpresidentiaalsele riigikorraldusele, väga oluline on Eduskunna liikmete arvamus, et neil on võimalik Euroopa Liidu otsuseid mõjutada. Vastused kajastavad (uurijate hinnangul) nii olemasolevat praktikat kui ka riikide poliitilise süsteemi tavasid.

Rootsi ja Soome parlamendi liikmed sooviksid, et Euroopa Liidu küsimustes oleks rahvusparlament peamine otsustaja. Mõlemas riigis soovitakse parlamendis EAK-le suuremat rolli ning tugevdada alaliste komisjonide osalemist protsessis.

Vastajate ideaalmudelit otsustusprotsessis osalemise kohta (kaasatud on seitse esimest peamist osalejat) vt tabel 1.

Tabel 1. Vastajate ideaalmudel Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemise kohta (sulgudes kogutud punktid)

Rootsi:	Soome:
a) Riksdag (82)	a) Eduskunta (89)
b) valitsus (76)	b) valitsus (87)
c) valijad (76)	c) EAK (85)
d) EAK (65)	d) alalised komisjonid (76)
e) alalised komisjonid (64)	e) välisministeerium (76)
f) välisministeerium (63)	f) president (72)
g) esindus Euroopa Liidus (59)	g) esindus Euroopa Liidus (71)

ALLIKAS: Jungar, Öberg 2002.

Erinevad on ärimaailma ja muude valitsusväliste osalejate mõjusoovid (näiteks ärikeskkond Soomes 57, Rootsis 40).

Tähelepanuväärselt erineb ka kahe riigi parlamendiliikmete soov kaasata valijaskonda (Rootsis 76 ja Soomes 62).

Uuringu läbiviijad on toonud välja võimu soovitud ja olemasoleva (hinnangulise) võimu/mõjuvõimu arvude vahe (n-ö võimu netopositsiooni).

Tabel 2. Soovitud ja olemasoleva mõjuvõimu vahe

Rootsi:		Soome:	
Valijaid	-35	Eduskunta	-16
Riksdag	-30	valijad	-17
alalised komisjonid	-29	alalised komisjonid	-14
EAK	-14	EAK	-8

EAK hinnangute puhul on oluline, et mõlemas parlamendis EAK ei ole alaline komisjon. EAK ei tegele seadusloomega, pigem toimib valitsusele nõuandva organina.

Rootsi EAK probleemiks on komisjoni osalemine liiga hilises otsuse tegemise faasis, s.t siis, kui Rootsi positsiooni muutmine läheks liiga kalliks.

Küsimusele "Milliste kanalite kaudu saate kõige paremini Euroopa Liidu küsimuste otsustamist mõjutada?" vastati järgnevalt (vt tabel 3).

Tabel 3. Kanalid, mille kaudu saab enim mõjutada Euroopa Liidu küsimuste otsustamist (%-des)

	Rootsi Riksdag	Soome Eduskunta
Alalised komisjonid	24	50
EAK	44	78
Oma partei	44	37
Partei juhatus	33	16
Kontaktid valitsusametnikega	12	39

Kontaktid Euroopa Liidu ametnikega	18	42
Kontaktid Euroopa Parlamendi liikmetega	42	33
Kontaktid huvirühmadega	19	33

Hoolimata sellest, et mõlema riigi parlamendi osalust Euroopa Liidu küsimustes on hinnatud võrdselt tugevaks, näitab uuring, et parlamendiliikmete hinnangud on erinevad. Soomlased tunnevad end suhtes valitsusega tugevamana kui rootslased. Soomlased hindavad kõrgemalt ka EAK ja alaliste komisjonide rolli. Rootsi puhul on oluline, et EAK-sse mittekuuluvad liikmed tunnevad end n-ö kõrvalejäetuna. Soomlastel seda ei ole täheldatud. Põhjuseks võib olla nende valitsuskoalitsiooni ja opositsiooni erinev positsioon.

Kahe riigi erinevused on ka institutsioonilised, s.t tulenevad parlamendisisesest töökorraldusest. Soomes pole alaliste komisjonide osalemine jäetud vabatahtlikule alusele nagu Rootsis, vaid on koos parlamendi rolli ja valitsussuhetega kirjas põhiseaduses. Sellega tagatakse üha suurema arvu parlamendiliikmete igapäevane kaasamine riigi seisukoha kujundamisse, mis omakorda suurendab osalejate teadmiste taset ning kaasatuse tunnet.

Euroopa Liidu küsimuste kontsentreerimine väikesearvulisele eliidirühmale võib kaasa tuua avalikkuse huvi vähenemise nende küsimuste vastu. Seega on võimalikult laialdane parlamendiliikmete kaasamine vajalik ka üldriiklikult.

Paindlikkus ja operatiivsus

Riigikogu ees ootavast töömahust Euroopa Liiduga seoses võib saada ettekujutuse, vaadeldes Euroopa Tuleviku Konvendis toimuvat. Ehkki logistilises plaanis on vähe tõenäoline, et Tallinna–Brüsseli liinil oleks (EAK liikmete) liikumine sama tihe, on läbitöötamist vajavate dokumentide arv siiski võrreldav tugeva rahvusparlamendi Euroopa Liidu küsimustes laekuvate dokumentide mahuga. Kui arvestada ka Euroopa Liitu ajastamist, peaks Riigikogu olema valmis operatiivseks ja paindlikuks tegutsemiseks, et luua tugev parlamentaarse järelevalve süsteem ning olla tugevas positsioonis ka väljaspool oma riiki. Riigikogu liikmete teadmised Euroopa Liidust aitaksid kaasa ühest küljest liidu toomisele rahvale lähemale ning samal ajal tugevdaksid ka Riigikogu kui institutsiooni positsiooni avalikkuse silmis.

Omaette teemana vajavad käsitlemist Riigikogu ja Riigikogu EAK koostöövõimalused mittetulundusühingute ning muude surve- ja huvirühmade esindajatega Euroopa Liiduga seoses.

Konvendi tegevusega seonduvalt on teatavad alged selles suunas olemas kontaktrühma näol. Siiski vajaks küsimus paremat koordineerimist, kokkulepet ning vajaduse korral ka vastavates õigusaktides ja kokkulepetes kajastamist. Kodanikuühiskonna kaasamisega avaneb võimalus edastada ning saada infot riikidega paralleelselt toimivast võrgustikust,

andes kodanikuühiskonna esindajaile vajaliku otsuste tegemises osalemise tunnetuse ning parlamendile toe ja lisalegitiimsuse.

Lõpetuseks olgu esitatud peamised probleemid, mis tuleb Riigikogu uuel koosseisul kiiresti lahendada:

1. kas Riigikogu osalemist määrata õigusaktidega või soovitakse paindlikku süsteemi ning sellest tulenevat tuginemist mitteformaalsetele kokkulepetele; alternatiiviks on formaliseeritud süsteem;
2. kui suures osas kaasata otsuste tegemisse Riigikogu;
3. kas rolli suurendamine on reaalne osalemissoov või on tegemist formaalsusega (arvestama peab ajakulu);
4. kas Euroopa Liidu küsimustega peaks tegelema eraldi komisjon või tegelevad Euroopa Liidu küsimustega kõik alatised komisjonid vastavalt valdkonnale;
5. millises otsuste tegemise faasis soovib protsessis osaleda Riigikogu;
6. EAK koosseisu küsimused (tulenevad ülalmainitud küsimuste vastustest);
7. koostööviisid alatiste komisjonidega;
8. koostöö fraktsioonidega;
9. koostöö juhatusega.

Kasutatud kirjandus

Algotsson, K.-G. (2001). From Majoritarian Democracy to Vertical Separation of Powers: Sweden and the European Union. – Scandinavian Political Studies, Vol 24 No 1, pp 51–65.

Hegeland, H. (2002). Europeiska unionen och den nya nordiska parlamentarismen. [Avaldamata.]

Jungar, A.-C., Öberg, S. A. (2002). Parlament i bakvatten? [Rootsi asepaeministrile esitatud uuringutepaketist. Uuring on valminud valitsuse "2004 komitee" ülesandel.]http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/sou2002_81.pdf.

Maurer, A. (2001). National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re- Calibration and Europeanisation by Process. Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC, April 8–9, 2001.

Raunio, T. (1999). Parliamentary Scrutiny of the EU Decision-Making; Comparison of National Systems. Proceedings of the Seminar "National Parliaments and the EU– Stock-Taking for the Post-Amsterdam Era". Helsinki.

The EC Committee. Denmark's Decision-Making Process in EU Cases: Summary. February 1995 (Working document for case officers).

http://www.riksdagen.se/eu/Riksdagen/EUN/broschyr_sv.htm.

<http://www.eduskunta.fi/rfakta/eu/reuesite.htm>.

http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/sou2002_81.pdf

<http://european-convention.eu.int/docs/wd4/2506.pdf>

Koalitsioonileppe paneb proovile selle täitmine

Rain Rosimannus (RiTo 7), Riigikogu liige, Reformierakond

Ametis olev Eesti valitsus on iseseisvuse taastamise järel moodustatuist üheteistkümnes. Kõik valitsused on tegutsenud kirjalikult vormistatud tegevuskava alusel.

Res Publica, Reformierakonna ja Rahvaliidu koalitsioonileping on varasematega võrreldes kahtlemata uudne. Ja seda mitte mahu, konkreetsuse või koostamise protseduuride poolest, millele valitsuslääbirääkimisi vedanud Res Publica on pisut ülepingutatud alternatiivideotsinguil armastanud viidata. Üsna mahukas oli ka Reformierakonna, Mõõdukate ja Isamaaliidu leping, Tiit Vähi esimese valitsuse programmist rääkimata, mis koos lisadega hõlmas rohkem kui 60 lehekülge. Konkreetsuselt jääb R3-lepe tervikuna samuti alla Reformierakonna ja Keskerakonna lühikesele aastasele tegevuskavale.

Kehtivas leppes on küll hulk detailideni kirja pandud kavu, kuid ka palju üldisemaid kokkuleppeid, mille täpne sisu tuleb alles selgeks vaielda. On tõsi, et seekord osales lepingu ettevalmistamise töörühmades rohkem osapoolte erakonnaliikmeid – ligi veerandsada inimest – kui kahe viimase valitsusliidu kokkupanekul. Kuid erakondade tipust allapoole ulatuvat tööjaotust valitsemiskavade kokkupanemisel on Eestis varemgi nähtud.

Vähi teise valitsuse programm kirjutati haldusalati kokku kõigi ministrite osalusel ja juhtimisel. Seega pole ka siin midagi erilist.

Prioriteedid

Kolme osapoolte konsensuse alusel leppesse kantud peamine uuendus on hoopis prioriteetides. Kui kõigis varasemais lepinguis olid esikohal riikluse ja majanduse arendamisega seotud ettevõtmised, siis kehtiva leppe kolm esimest peatükki keskenduvad valdkondadele, mille ühine nimetaja on Eesti inimeste toetamine. Leping algab rahvastiku- ja perepoliitika, hariduse ja teaduse ning kultuuri peatükkidega, peegeldades valitsusliidus kokkulepitud poliitilisi eelistusi. Neid eelistusi rõhutas oma troonikõnes ka peaminister Juhan Parts, seades positiivsete nihete saavutamise hariduses ja Eesti rahvastiku arengus valitsuse peamiseks edukuse kriteeriumideks.

Reformierakonnal on ennekõike heameel rahvastiku- ja pereprobleemide jõudmise üle valitsuse tegevuskava tippu, sest ilmselt ei vaidle keegi vastu, et need on Eesti jaoks põhjapanevad. Põhjust rahuloluks on ka seetõttu, et rahvastikupoliitika osa leppes ei koosne seekord adressaadita deklaratsioonidest ja umbmäärastest heietustest, vaid valitsusele ettekirjutatud ja tähtaegadega seotud konkreetsest tegevuskavast.

Arutelu ema- ehk vanemapalga detailide üle on elavalt käivitunud ja järgmise aasta 1. jaanuarist peaks põhjust olema rõõmustada kõigil, kel pere suureneb. Lääbirääkimistel keskendus vanemapalgaga seotud debatt suuresti sotsiaalse õiglusega seotud küsimustele. Selle tulemusena sündis mõistlik kompromiss maksta mittetöötavatele lapsevanematele vanemapalka nende alampalgast lähtudes ning seada vanemale makstava raha ülempiiriks

kolm Eesti keskmist palka. Kui riigi võimalused avarduvad, lubab koalitsioonileping mõelda ka ülempiiri tõstmisele.

Sõlmküsimus

Valitsusliidu sõlmimise seisukohalt oli läbirääkimistel keskse tähendusega mõistagi tulumaksukokkulepe. Et tulumaksukoorma langetamine oli valimiskampaanias südameasjaks nii Reformierakonnale (üldine protsent) kui ka Res Publicale ja Rahvaliidule (maksuvaba miinimum) ning valijailt saadi maksude vähendamiseks mandaat, sündis kokkulepe eeldatust väiksema vaevaga. Kokkulepitud kolmeaastane maksude vähenemise graafik on mõistlik kompromiss, mis võtab arvesse nii erinevate sissetulekutega inimeste huve kui ka riigieelarve võimalusi. Pealegi on see Eesti tulusaajaile kasulik mitte üksnes otsese rahalise võiduna. Maksukärbe seab selged piirid riigiaparaadi kasvamisele ja utsitab valitsust ka muudes valdkondades probleemidele ratsionaalsemaid ja säästlikumaid lahendusi otsima. Vaevalt igatseks keegi laiska ja pillavat valitsust.

Riskid

Kui hajutada mõningane udu, mis tuleneb pooldajate ja ühel meelel olijate ilukõnedest, võib sõlmitud lepet pidada üsna lubavaks ja tasakaalukaks. Valijad ja valitsusliidu erakonnad peaksid koalitsioonilepinguga tervikuna rahul olema. Aga mõistagi huvitab mõlemaid lepingutekstist märksa enam kokkulepitu elluviimine.

Reformierakonnal on valitsuskoostöö kogemused kõigi praeguses parlamendis esindatud erakondadega. See kogemus lubab meil varakult osutada riskidele, mis iseenesest on kergesti maandatavad. Nimelt, Eesti valitsused ei ole lagunened mitte lepingus selgelt kokkulepitu tõttu, vaid ikka nende asjade pärast, mis on kokku lepitud ähmaselt või mis on üles kerkinud ühepoolsest väljastpoolt koalitsioonilepet. On selge, et mis tahes mahuka leppe puhul ei jõuta läbirääkimiste käigus kunagi kõike lõpuni vaielda või viimase reani kirja panna. Erandiks pole ka R3-leping.

Mõne leppepunkti osas tekkivate eriarvamuste korral aitab erakondade vahel üksmeelt hoida enamasti koalitsioonilepingu vaim. See toimib üsna samamoodi kui põhiseaduse vaim, olles kujunenud läbirääkimiste jooksul toimunud aruteludest ja nende käigus antud tõlgendustest. Praeguses valitsuses on ministreid, kes koalitsiooniläbirääkimistes ei osalenud ning ei ole ega saagi oma erakondade abita teada kokkulepitud sõnastuste taga olevaid mõttearendusi. Kui erakonnad neid leppevaimuga lähemalt ei tutvusta, võib just neilt ministreilt oodata koalitsioonis pingeid tekitavate sooloprojektide ülestõstmist.

Valijate poolel

Et lepe ei jääks olulistest punktides täitmata ja hilisemad vaidlused ei võtaks kriisi kuju, on mõistlik kokku panna ka koalitsioonileppe täitmise konkreetne kava. Mida mõeldakse ühe või teise ebamääraseks jäänud sõnastuse all? Millise õigusakti muutmist üks või teine leppepunkt eeldab, millal eelnõu valmib, millal antakse menetlusse ning kes kõige selle eest vastutab? Kaksikliidu suhteline edukus koalitsioonileppe täitmisel on kindlasti seletatav ka

tõsiasjaga, et selline kava oli olemas ja selle täitmist kontrolliti regulaarselt. Lühidalt öeldes: keegi peab lepingu elluviimist kindlakäeliselt juhtima. Ja siin on raske vaadata mujale kui peaminister Juhan Parts ja tema meeskonna poole.

Seega on vara öelda: "Jaak, kurat, jalad põhjas..." (siin ei sisaldu vihjet koalitsioonikaaslase Jaak Alliku hiljutisele artiklile Maalehes). Koalitsioonilepingu tegelik kaal selgub 2007. aasta märtsiks. Eesti valijate huvides on, et leping saaks korralikult täidetud. Reformierakond on valijate poolel.

Koalitsioonilepingu kirjutavad valijad

Janno Reiljan (RiTo 7), Riigikogu liige, Rahvaliid

Eestist saab arenenud demokraatiaga riik alles siis, kui enamik kodanikke mõistab oma rolli ja vastutust poliitiliste valikute tegemisel, sest poliitikat ei kujunda mitte lärmajate kisa, vaid sihikindlalt tegutsevate inimeste toimingud.

Riigikogu valimistest on möödas juba mitu kuud. Uus valitsuskoalitsioon leppis kokku ühistes tegutsemise alustes ja valitsuse koosseisus. Koalitsiooniläbirääkimised valitsemislepingu koostamiseks ja eriti valitsuse moodustamiseks tõstavad paratamatult esile suhteliselt väikese rühma inimesi (läbirääkijad, ministrid, Riigikogu ja selle komisjonide juhid), kes esindavad valitsuskoalitsiooni poliitikat avalikkuse ees. See tekitab paljudes järjest süveneva arvamuse, et valitsuskoalitsiooni poliitika kujundabki nimetatud rühm inimesi, keda hindaja endale meeldivate otsustuste eest kiidab ja ebameeldivate eest laidab. Koalitsiooniläbirääkimistel üksnes täpsustatakse valimistel rahva valitud arenguteed ja viiakse soovid vastavusse võimalustega. Valitsuse tegevuse põhisuunad kujundavad ikkagi sajad tuhanded valijad, mitte paarsada koalitsioonileppe vormistamisel osalenut.

Paraku on Eestis demokraatia arengutase veel suhteliselt madal. Viiskümmend aastat okupatsioonivõimu pseudosotsialistlikku ideoloogiat on muutnud märkimisväärse osa inimestest aktiivseist tegutsejast passiivseiks ootajaiks. Poliitiliste protsesside sisusse tungimata peetakse demokraatia põhierinevuseks totalitarismist õigust vabalt rääkida ja võimalolijaid kritiseerida. Niisiis räägitaksegi Eestis viimase kümne aasta jooksul vabalt valjult ja palju.

Võimalolijaid sageli mitte üksnes ei kritiseerita, vaid koguni näägutatakse ja mõnitatakse igasuguseid sündsuspiire ületades. Kogu selle demokraatliku vabadusparaadi tulemus sarnaneb aga Krõlovi valmis kirjeldatuga, kus külarahva valjust protestikisast hoolimata jätkab hunt rahulikult mahamurtud tallekese nosimist. See kestab senikaua, kuni inimesed ei hakka mõistma, et rääkimis- ja kritiseerimisvabadus kujutavad endast ainult demokraatia pinnavirvendust, sest demokraatia olemus on inimeste tunnetatud vastutus ja vajadus oma eesmärkide saavutamiseks aktiivselt tegutseda.

Imerohud lihtsameelsetele

Poliitikat ei kujunda mitte lärmajate kisa ega kriitika, vaid sihi- ja järjekindlalt tegutsevate inimeste poliitilised teod. Sellised teod on oma huvide ja eesmärkide kindlaksmääramine, poliitiliste valikuvõimaluste väljaselgitamine, mõttekaaslaste otsimine, organiseerimine ja toetamine, kaaskodanike teavitamine, aktiveerimine ja kaasatõmbamine, pidev ühine organiseeritud tegevus poliitika kujundamisel. Kuni rahva enamus ei ole valmis mõttekalt ja organiseeritult poliitiliselt tegutsema, ei muuda ka kõige valjem protestikisa ja kõige teravam kriitika meie riiki demokraatlikumaks.

Demokraatia arendamine ei ole Eestis kerge ülesanne. Viiskümmend aastat totalitarismi nõrgendas inimeste koostöömeelt ja ühise tegutsemise valmidust. Demokraatia erinevuseks

totalitarismist peetakse ekslikult seda, et totalitaristlikke valitsejaid pidi kartma ning võim veeretaskogu vastutuse rahvale, samal ajal kui demokraatias juhi kohale tõusnuid kartma ei pea ja rahvas saab kogu vastutuse nende kaela veeretada.

Demokraatia olemus pole aga mitte võimult heaolu nõudmise õigus, vaid ühine aktiivne tegevus heaolu saavutamise nimel. See tähendab igaühe kohustust kanda oma osa ühisest vastutuskooormast. Demokraatlikult valitud juhtide vastutus rahva ja riigi ees ei muutu sellest väiksemaks, küll aga võimaldab oma vastutuse tunnetamine igaühel mõista teiste vastutuse olemust. Kuni inimesed ei kasuta vastutustundlikult oma õigusi demokraatliku võimu kujundamiseks, ei ole loota ka selle võimu vastutustundlikkuse suurenemist rahva ees. Probleemi põhiolemus seisneb selles, kuidas saada jagu inimesi kammitsevast apaatiast.

Demokraatia ülesehitamist Eestis raskendab teiste üleminekuriikide sarnaselt ka juhi isiku ületähtsustamine. Totalitarismis unistatakse nn heast tsaarist, kes rahvast mõistaks ja teda kohalike võimumeeste omavoli eest kaitseks. Demokraatias loodab poliitiliselt harimatu rahvaosa näha võimul kõva käega juhti, kes lööks nii-öelda korra majja. Oma heaolu ja turvatunde suurendamise reaalsete teede ja abinõude valikuvõimaluste uurimise asemel otsivad paljud meie valijad ikka veel poliitilisi imetegijaid, kes neile oodatavad hüved võluvitsa abil kiirelt ja vaeva nõudmata kätte toimetaksid.

Kuni valijate hulgas leidub poliitilistesse imedesse uskujaid, jätkub ka neid pakkuvaid poliitikuid. Valimiskampaania loitsusuitsu lahtumise järel peavad imetegijate otsijad aga üha uuesti tõdema, et imede pakkujad osutusid tavalisteks kavalpeadeks, kes lihtsameelsetele vana tuttava poliitika uuendatud pakendis maha müüsid. Pettumus poliitikas väheneb ja demokraatia tugevneb, kui inimestel süveneb arusaam poliitika reaalsestest võimalustest ja kaob usk poliitiliste imede võimalikkusse.

Mida kõrvalehoidjad tahavad?

Poliitilises otsustusprotsessis osaleda soovijate osatähtsus on Eestis ohtlikult madal. Üle 40 protsendi valimisõigusega inimestest väljendas oma täielikku ükskõiksust riigis toimuva suhtes ja jättis valimistel käimata. Nad kas ei soovinud või ei suutnud endale selgeks teha oma huve ja otsida neid huve esindavat erakonda. See tähendab, et suurele osale elanikkonnast justkui ei pakugi huvi pensionide ja lastetoetuste ning õpetajate ja arstide-õdede palkade suurus, samuti arstiabi kättesaadavus ja ravimihindade tõus ning paljud muud tähtsad küsimused.

Valimised ei andnud mingit pidepunkti, et oleksime saanud teada, mida hääletamisest kõrvalehoidjad tahavad ja millele nad loodavad. Valimistel osalenuist pidas sotsioloogiliste küsitluste andmeil enam kui pool poliitika sisust (selle kasulikkusest või kahjulikkusest valijale) tähtsamaks hoopis kandideerijate isikut – inimese väljanägemist ning lauluoskust või naljasoont. Neil omadustel pole aga mingit seost valijate majanduslike, sotsiaalsete ega kultuuriliste huvidega.

Valimiste eirajail ja isikuvalijail pole järgmisel neljal aastal mingit sisulist põhjust poliitiliseks rahulolematuseks ega pettumuseks, sest nad pole ühegi poliitika kasuks ega kahjuks valikut

teinud. Seega osaleb teadlikus otsustamises poliitika sisu üle ainult ligikaudu veerand Eesti hääleõiguslikust elanikkonnast. Kolmandik rahvast pigem sogastab oma erakondlikkust eiravate isikuvalikutega poliitikat, sest poliitikat kujundavad erakonnad, mitte üksikisikud. Lõhe nn rahva tahte ja tegeliku poliitika vahel tulenebki ilmselt sellest, et kolmveerand rahvast oma huve valimistel ei väljenda ning poliitiliselt teadliku rahvaosa eelistuste struktuur on erinev.

Erakondade (s.t poliitika eri suundade) vahel valiku teinud kodanikud andsid aga 2003. aasta Riigikogu valimistel riigi arengule märkimisväärsed uusi impulsse. Kriminaalseid erastamistehinguid vedanud Isamaaliit ja Mõõdukad kaotasid üle 60% oma toetajaskonnast ja jäid vaevu parlamendiparteidena püsima. Rahva huvide vastu tegutsenud poliitikute lüüasaamine aitab järgmisel neljal aastal tõrjuda ikka ja jälle esilekerkivaid riigimetsa, Tallinna Sadama, Eesti Energia ja teiste veel riigi käes olevate ettevõtete erastajaid. Erakõrgkooli Concordia pankrot kainestab loodetavasti avalik-õiguslike ülikoolide erastamise eeskõnelejaid.

Poliitilise hääbumise ohus Isamaaliit tõi valimiskampaanias jälle välja marurahvusluse loosungid. Rahvuslike huvide kaitsmisena esitatud venevastasus lükati aga tagasi. Küllap arvestasid valijad ka seda, et läänes harrastab Isamaaliit mõõdutundetut allaheitlikkust. Teisalt ei jõudnud üldse üle Riigikogu lävepaku rahvusliku vastandamise rõhutamisega venekeelset elanikkonda peibutavad parteid. Keele ja kultuuri erinevused ei ole Eestis edaspidi loodetavasti enam poliitilise vastasseisu põhjuseks. Kõigile eestimaalastele peaks edaspidi olema peamine, et pere suudaks lastele anda hea hariduse, täiskasvanud leiaksid tasuva töö ja eakatele oleks kindlustatud inimväärne vanaduspõlv. Poliitiline vaidlus puudutaks nende eesmärkide saavutamise teid ja abinõusid.

Lepingu põhiprobleemid

Kui Eesti ei taha jääda odava tööjõuga allhankemaaks, on ülim aeg liikuda minimalistlikult kokkuhoiuriigilt rahva tulevikku investeeriva innovatiivse riigi suunas. Rahvaarvu ähvardav kahanemine on tekitanud poliitilise üksmeele laste- ja peretoetuste vajalikkuses. Sünnitusjärgse emapalga sisseviimist lubasid erinevas vormis kõik erakonnad ja siin oli koalitsioonilepingu küsimuseks ainult kompromissvariandi leidmine.

Lapse kasvamiseks täisväärtuslikuks kodanikuks ja töönimeseks arengut soodustavas keskkonnas kulub paarkümmend aastat ning sellise keskkonna kujundamine nõuab väga palju raha. Koalitsiooniläbirääkimistel oli seetõttu suhteliselt lihtne kokku leppida haridusinvesteeringute suurendamises ja õpetajate palkade tõstmises, samuti teaduse eelarveraha osatähtsuse suurendamises SKP-s. Koalitsioonilepingus on välja toodud rida laste kasvatamist ja koolitamist toetavaid abinõusid, mille hulgas ka siiani seisma jäänud õppetoetuste seaduse jõustamine. Riikliku abiraha ja toetuste suurendamise osas veel lahendust pole, sest ühel ajal toetuste suurendamisega on kavas rakendada meetmeid, mis välistaksid toetatavate hulgast sisulise vajaduseta abiraha kasseerivad isikud.

Koalitsiooniläbirääkimistel tõstatus teravalt regionaalse ja harukondliku juhtimise vahekorra küsimus. Maavanema institutsiooni kaotamise pooldajad soovivad likvideerida regionaalse

arengu tasakaalustamise eest seisva ametiasutuse ja anda riigi arengu kujundamine killustatud harukondlike ministeeriumide kätte. Eesti regionaalse tasakaalustamatuse tingimustes oleks sellel soovimatud tagajärjed, seetõttu lepitakse koalitsioonipartnerite vahel kokku üksnes vajaduses korrastada maakondliku juhtimise tase.

Teravaimaiks kujunesid koalitsiooniläbirääkimistel pensionipoliitika küsimused, sest siin olid lahknevused erakondade vaadetes kõige suuremad. Eialgu suudeti kokku leppida ainult selles, et erinevalt senisest peab uus pensionipoliitika tagama Euroopa sotsiaalkindlustuse koodeksis esitatud normatiivide täitmise. Vaidlused pensionide indekseerimise uue korra küsimuses tuleb aga lahendada järgmise aasta riigieelarve koostamise käigus. Siin kujuneb põhiprobleemiks valijate kujundatud ebasoodne taust: küsitluste andmeil toetas valimistel kiiret pensionitõusu (keskmise vanaduspensioni ja keskmise netopalgaga suhte järkjärguline viimine praeguselt 38 protsendilt 50 protsendile) esindavat Rahvaliitu ainult veidi üle 10 protsendi pensionieas inimestest.

Mõnesajakroonist pensionitõusu võimaldava pensionikassa jäägi pensionäridele jaotamist propageeriv Keskerakond sai rohkem kui 40 protsendi eakate toetuse. See tähendab aga kokkuvõttes, et pensionäride endi jaoks ei olnud pensionitaseme küsimus Riigikogu valimistel eriti oluline. Ainult veidi alla poole pensioniealistest andis oma hääle senist pensionipoliitikat esindavatele erakondadele. Seega on valimistega loodud poliitiline baas mõõdukaks, aga mitte kiireks pensionitõusuks.

Koalitsiooniläbirääkimiste keskne küsimus on ikka olnud eelarvetulu, sest ainult eelarvetulude kasv võimaldab ellu viia kulutusi nõudvaid reforme. Arvestades maksuameti ja tolliameti paranenud tööd maksudistsipliini täiustamisel ning Euroopa Liiduga ühinemise lepingust tulenevaid maksutõuse, otsustas valitsuskoalitsioon järk-järgult vähendada üksikisiku tulumaksukoormust. Maksuvaba tulu määr tõuseb 1000 kroonilt 2000 kroonile kuus ja tulumaksu määr langeb 26 protsendilt 20-le.

Edaspidi kaalutakse tulumaksuvaba miinimumi sidumist laste arvuga perekonnas alates teisest lapsest. Üldise maksukoormuse tase nende muutuste tulemusena langeb, mille tõttu riigieelarve osatähtsus SKP-s väheneb. Samal ajal võib Eesti arvestada võimalusega saada Euroopa Liidu struktuurifondidest toetusi põllumajandusele, maaelu arengule ja infrastruktuuri arendamise projektidele.

Eialgu loodetakse koalitsioonilepingus kirjapandu ellu viia laenu raha kasutamata. Et aga Eesti riigil laenukoormus seni sisuliselt puudub, on krediitvõimalused head ja koalitsioonilepingu täitmine majanduslikult hästi kindlustatud. Tuleb ainult lahti saada seni valitsenud poliitilisest mõttekrambist arengulaenu võtmise suhtes.

Koalitsiooni esimene prioriteet

Katrin Saks (RiTo 7), Riigikogu liige, Mõõdukad

Koalitsioonileppe kaunid loosungid lapsesõbralikkusest ei maksa riigi ja kohalike omavalitsuste toetuste–teenuste süsteemita midagi.

Erinevate huvidega partnerite latus koostöö on võimalik ainult siis, kui leitakse ühisosa ja suudetakse kokku leppida põhimõtetes. Seega on lepe hädavajalik, iseasi kui detailne peaks see konkreetse poliitika osas olema.

Res Publica, Reformierakonna ja Rahvaliidu koalitsioonilepe erineb eelmistest eelkõige mahu poolest. See omakorda tõstatab küsimuse, missugust rolli koalitsioonilepe täidab? Kas tegu on ühiste väärtuste deklaratsiooniga, eesmärkide kirjeldamisega, järgmise nelja aasta riigivalitsemise tegevuskavaga või hoopis kohtade jaotusega riigi juhtimiseks? Kolme R-i leppes on olemas kõik need punktid ja veel palju muudki, mis teeb leppe analüüsimise raskeks.

Ühes ja samas punktis on näiteks lubadus töötada välja terviklik pere- ja rahvastikupoliitika ning järgmise lausena juba konkreetne meede tulumaksuvaba miinimumi kehtestamisest pere teisest lapsest alates.

Sellised täpselt piiritletud tegevused tekitavadki küsimusi siiras soovis tervikliku poliitika järele, mis valdkonna tähtsust arvestades peaks leidma Riigikogus konsensusliku toetuse. Aga ka nägemuses Riigikogu rolli üle üldisemalt, mis selle leppe valguses peaks kujunema pigem täidesaatvaks.

Riik ja pere valikud

Hoolimata sellest, et pere- ja rahvastikupoliitika on alles väljatöötamisel (muide, ühe perepoliitika kontseptsiooni kiitis heaks eelmine valitsus, seega üks koalitsioonipartner alles selle aasta märtsis), on koalitsioonileppes see valdkond prioriteetne. Tuleb igati nõustuda ideega, et "meie pingutustel on mõtet vaid siis, kui on lapsi, kellele parandada oma töö viljad", ning tunnustada soovi perepoliitika pikaks ajaks planeerida ja seda järjepidevalt arendada.

Sellest võib järeldada, et koalitsiooni osapoolte arusaamist mööda pole lapsed Eestis mitte ainult pere eralõbu, vaid riik on valmis jagama vastutust järeltuleva põlvkonna kasvatamise osas. See lähenemine on omane näiteks Põhjala riikidele, Lõuna-Euroopas peetakse riigi sekkumist vähem soovitatavaks. Tõsi, viimane pole just kõige viljakam tee ja need riigid seisavad nüüd silmitsi veelgi suurema sündide vähenemisega kui Eesti. Ja nii on sealgi eraasjast saamas riigi probleem.

Koalitsioonileppe eesmärgid

Kahjuks jääb perepoliitika eesmärkide sõnastus veidi häguseks. Ja õigupoolest hägune on see poliitikute jaoks olnud juba aastaid. Sageli nähakse ainsa eesmärgina sündimuskõvera tõusu, selle järgi kiputakse andma hinnanguid ka lastega peredele suunatud toetuste ja teenuste tõhususele.

Perepoliitikal on enamasti kaks suurt eesmärki: tagada lastega peredele majanduslik toimetulek ja suurendada sündimust. Seejuures ei saa seda vaadata lahus naiste aktiivsest tööhõivepoliitikast, sest aeg, kus perepoliitika oli suunatud kodustele emadele, jääb eelmisse sajandisse. Teiste riikidega võrreldes jäi Eestis emaduse esiplaanile seadmine õige lühikeseks ning piirdus üksnes mõne aasta ja kaunite üleskutsetega emaduse väärtustamiseks üheksakümnendate alguses. Seejärel hakkasid taas rolli mängima vajadus naiste "töökäte" järele ja naiste endi muutuvad väärtushinnangud.

Silmas tuleb pidada mitut eesmärki korraga. Euroopas pole enam kombeks rõhutada iibe tõstmist eraldi eesmärgina, sest katsed seda toetustega teha pole olnud tõhusad. 22 arenenud tööstusriigi paarikümne aasta perepoliitika analüüs näitas, et toetuste osa sündide kasvus on minimaalne. Rahvastiku kahanemine Euroopas on aga suur probleem ja seetõttu üritatakse lastega perede majandusliku toimetuleku kõrval mõjutada sündimuskäitumist ka kaudsete meetmetega, eelkõige tingimuste loomisega pere- ja tööelu ühitamiseks. Euroopas on perepoliitika peamisi eesmarke lastega perede heaolu, majanduslik toimetulek ja vaesuse vähendamine.

Koalitsioonileppe pere- ja rahvastikupoliitika lubadused võibki jagada kolme alarühma. Kõigepealt need, mis on suunatud sündimuse suurendamisele ehk peaksid mõjutama emade-isade käitumist. Siia kuulub eelkõige väikese lapsega kodus olevale emale sissetuleku tagamine. Nn emapalk peaks mõjutama ligikaudu 60 000 noort naist, kes on oma soovitud lapse sünni peamiselt majanduslikel põhjustel edasi lükanud (Tiit, Ainsaar 2002).

Kõige kallim lubadus – emapalk

Valitsuskoalitsioon on välja pakkunud käsitlemise emapalgast kui senise töötasu asenduspalgast. Piltlikult öeldes ostetakse emad tööturult mõneks ajaks välja neile senist sissetulekut säilitades.

Palgast sõltuv asendustasu sobib hästi kõrgepalgalistele ja vähem neile, kel puudub varasem tööstaaž, näiteks tudengitele või emadele, kes on juba lapsehoolduspuhkusel. Eestis on olnud päris palju sünnitajaid, kes nendele tingimustele ei vasta. Silmas tuleks pidada sedagi, et erinevalt Põhjamaadest on Eesti esmasünnitaja endiselt suhteliselt noor. Tallinna naiste küsitlus näitas, et 17% naistest sünnitas enne 20. sünnipäeva, rohkem kui pooled vanuses 20–24 aastat (Kelam, Heinla, Derman 2001). On karta, et emapalga suuruse sidumine eelneva tööga tõstab sünnitajate vanust. See omakorda mõjutab naise sünnituste edasist arvu.

Mõõdukad on teinud koalitsiooniga võistleva ettepaneku, mis lähtub arusaamast, et riigikassast tulev emapalk on tasu lapsekasvatamise eest ja peaks olema kõigile võrdne. Seejuures oleks võimalik lapsehooldustasu saada ka isal. Riigi seisukohast oleks rumal mitte motiveerida naisi lapsi varakult ja miks mitte ka mitut last järjest muretsema. Kui lapsed sünnivad väikeste vahedega, on ema tööturul lühemat aega ära. See on kasulik ka emale, kelle investeeringud haridusse kaotavad kodus olles oma väärtust.

Arvestada tuleb ka meie suuri regionaalseid palgaerinevusi, mis ei tulene sugugi üksnes naiste erinevast panusest. Võtame näiteks ühe ja sama meditsiinikooli lõpetanud ning üsna sarnast tööd tegevate õdede palga. Nii nagu on keskmine palk Valgas ainult 58% Tallinna keskmisest, nii saab ka Valga haiglaõde keskmiselt 3800 krooni, Tallinnas Põhja-Eesti Regionaalhaigla ametikaaslane aga 5500 krooni. Kui need tublid meditsiiniõed otsustavad sünnitada lapse, kas on siis ikka õiglane, et riik maksab pealinna emale lapsehooldustasu ligi kaks tuhat krooni kuus rohkem?

Koalitsioonileppe emapalga variandi tugev külg on aga kindlasti see, et eelneva tööstaaži nõudmine jätab kõrvale nii mõnegi üksikuist vastutustundetuist naistest, kes on huvitatud rahast, mitte lapsest.

Sündimuskäitumise muutmisele on ilmselt orienteeritud ka lubadus hakata kustutama õppelaenu lapse sünni järel. Uuringud näitavad, et kõrgema haridusega naised soovivad enam lapsi kui madala haridusega, kuid tegelikult sünnitavad vähem (Tiit, Ainsaar 2002). Loodetavasti motiveerib õppelaenu kustutamine noori haritud naisi, eriti neid, kes lapse sünni edasi on lükanud.

Väga tähtis on, et koalitsioon suudaks ellu viia lubaduse aidata naistel paremini ühitada tööd ja laste kasvatamist. Konkreetse meetmena on koalitsioonileppes nimetatud üksnes päevahoiu ja laste huvitegevuse arendamist, kindlasti kuulub paindlikuma päevahoiu juurde ka naistele paindlikuma tööaja tagamine. Kahjuks on praegu lasteaedade töö korraldatud viisil, mis ei arvesta sellega, et kolmandik naisi töötab sageli ka laupäeviti ja neljandik kella 18–24 (Tööjõud 2000).

Sümpaatselt tulevikku vaatav on koalitsiooni ettepanek suurendada riigi panust ema kogumispensionisse. Kuigi ka praegu maksab riik lapsehooldustasu pealt sotsiaalmaksu, on tegu väga väikese summaga ja seega juba prognoositav pensionide suur ebavõrdsus tulevikus.

Lastega peredele majanduslik toimetulek

Riigi perepoliitika üks eesmärgi võiks olla tasandada vahesid lastega perede ja lastetute perede vahel ehk luua n-ö horisontaalset võrdsust. Selline käsitus ei vähendaks pere enda rolli, niikuinii jääb suurem osa lapse kasvatamise kuludest vanemate kanda, samas oleks see just kui krediit perele selleks eluperioodiks, kus väljaminekud on kõige suuremad.

Praegune koalitsioonilepe käsitleb mitmes punktis riskilapsi ja riskiperesid, kuid idee luua seiresüsteem riskilaste tuvastamiseks reedab, et silmas peetakse pigem midagi erandlikku ja

mitte seda, et suurim risk on vaesus ning selle riski alt on väljas vaevalt üle poole lastest (Käärrik, Tiit, Vähi, Valton 2001).

Seega oleks loogiline käsitleda lastega perede heaolu laiemalt.

Perede majandusliku toimetuleku kindlustamisel on tähtis roll lastetoetustel. Paraku on just nende tõstmine jäänud koalitsiooni kavatsusteleppest välja. Tõsi, plaanis on tulumaksuvabastus alates teisest lapsest. See on kindlasti üks võimalus lastega perede toetamiseks, aga selle seadustamist tasuks tõsiselt kaaluda. Nimelt on Euroopas mitmed riigid asendanud maksusoodustused peredele otsetoetustega (Suurbritannia, Taani), pidades seda tõhusamaks.

Tulumaksusoodustus ei mõjuta enamasti tõelises hädas olijaid. Sama kinnitab ka meie enda praktika. Paar aastat tagasi rakendatud maksusoodustust kolme ja enama lapsega peredele on saanud kasutada vähem kui pooled seda tüüpi peredest.

Niisiis oleks vaja tõsiseid meetmeid lastega perede vaesuse vähendamiseks ja toimetuleku kindlustamiseks. Korraliku toetussüsteemita pole see võimalik.

Hirmujuttudel, et Eestist on saamas toetusteriik, pole mingit alust, kui vaadata, kuidas lastetoetuste osatähtsus SKP-st on aastatega kahanenud, või võrrelda Eestit teiste riikidega. Samal ajal on 1990. aastate algusest maksuma hakatud esimese lapse toetuse väärtusest praeguseks järele jäänud üksnes jäätiseraha.

Jah, koalitsioonileppes on nii emapalk kui ka sünnitoetus, korduvad sõnad riskilaps ja tugikeskused, kuid see ei pruugi tähendada veel liikumist sotsiaalse riigi poole. Riigi ja kohalike toetuste ning teenuste süsteemita ei maksa leppe kaunid loosungid lapsesõbralikkusest mitte midagi.

Kasutatud kirjandus

Eesti inimarengu aruanne (2002). Tallinn.

Kelam, A., Heinla, E., Derman, N. (2001). Naine ja perekond 2000. – Naine, perekond ja töö 2000. Tallinn: TPÜ kirjastus.

Käärrik, E., Tiit, E.-M., Vähi, M., Valton, A. (2001). Lastega perede majanduslik toimetulek 1999–2000. Tartu.

Tiit, E.-M., Ainsaar, M. (2002). Kavandatav sündimuskäitumine Eestis. – Elutingimused Eestis viis aastat hiljem. NORBALT II. Tartu Ülikool, Rakenduslike Sotsiaaluuringute Instituut FAFO (Norra). Tartu.

Tööjõud 2000 (2001). Tallinn: Statistikaamet.

Valitsuslepingud läbi aegade

Küllo Arjakas (RiTo 4), Riigikogu liige, Keskerakond

Praegune koalitsioonileping meenutab oma mahult ja üksikasjalikkuselt peaminister Edgar Savisaare ja Tiit Vähi esimese valitsemisaja programmdokumente, olles seega võrreldav 1990. aastate algusega.

Oleme harjunud koalitsioonilepingute kui parlamendis valitsuskoalitsiooni kuuluvate poliitiliste jõudude kokkulepete programmiliste alusdokumentidega. Neile lepinguile eelneb varasem Eesti poliitiline ajalugu, kus neid küsimusi lahendati mõnevõrra teisiti.

19. veebruaril 1918 otsustas Maanõukogu vanematekogu asutada kolmeliikmelise Eestimaa Päästekomitee, kelle mõned lühikesed päevakäsud olid programmilise iseloomuga (erapooletus Vene–Saksa sõjas, asutustelt varanduste äravõtmise "käsukirjade" kuulutamine "tühjaks" ja uus käsk need varad tagastada jm). Pärast Saksa okupatsiooni kokkuvarisemist alustas uuesti tööd Eesti Ajutine Valitsus, kes 16. novembril 1918 avaldatud teadaandega "Eesti Vabariigi kodanikkudele" fikseeris valitsuse ülesanded ja koosseisu (Riigi Teataja 1918, nr 1, 3–4). Hiljem moodustatud valitsuste esimehed kandsid üldjuhul rahvaesinduse (Eesti Asutav Kogu) koosolekul ette valitsuse nn deklaratsiooni, milles fikseeriti valitsuse eesmärgid. Asutavas Kogus 21. novembril 1918 ametisse kinnitatud Jaan Tõnisson eristas oma deklaratsioon–kõnes veel "Vabariigi Valitsuse lähemad sihid ja töökava". 26. oktoobril 1920 ametisse astunud peaminister Ants Piip ei pidanud talle poliitilise kalendri tõttu lühikeseks jäävat aega arvestades vajalikuks esineda Asutavas Kogus üksikasjaliku valitsuse deklaratsiooniga, sest see valitsus võttis endale ainult neli ülesannet.

Asutav Kogu ei kujundanud siiski püsivat poliitilist traditsiooni. Näiteks 25. jaanuaril 1921 I Riigikogus ametisse kinnitatud riigivanem Konstantin Päts ei esinenud parlamendi ees valitsuse deklaratsiooniga. Oma arvamuse deklaratsiooniga mitteesinemise kohta avaldas riigivanem Päts enam kui aasta hiljem, 17. märtsil 1922 Riigikogus esinedes: Riigikogu on ametisse kutsunud kindla tegevuskavaga valitsuse ja "...kui see sündinud on, siis ei ole ju mingisugust mõtet deklaratsiooniga uuesti esineda" (Eesti Vabariigi sisepoliitika..., 2002, 80).

Hilisemad riigivanemad (Juhan Kukk, Friedrich Akel, Jaan Teemant jt) esinesid siiski Riigikogu ees pikemate deklaratsioonidega, kus avalikkusele anti teada äsjaloodud valitsuse ülesanded välispoliitika, sisepoliitika, riigikaitse, raha- ja kaubanduspoliitika alal ning teistes valdkondades, eristades seal teinekord veel konkreetsemat "töökava", "tegevuskava", "põhimõttelised seisukohad ja tegelik töökava" vms. Enamasti saab eristada pikemat ja üksikasjalikumat deklaratsiooni veel valitsuse teadaannetest, kus lühidalt fikseeriti uue kabineti koosseis ja üldisemad eesmärgid. Tänapäevases mõistes oli neil juhtudel tegemist koalitsioonilepingutega, mis peegeldasid osapoolte ühist arusaama eesseisvatest ülesannetest.

Mitmepäevased ajurünnakud

Esimeseks uuema aja valitsuse põhjalikuks programmdokumendiks – sisuliselt siis valitsuse ja teda Eesti Vabariigi Ülemnõukogus toetava Eestimaa Rahvarinde fraktsiooni koalitsioonilepinguks – tuleb pidada dokumenti "Peaminister Edgar Savisaare valitsuse programm". Savisaare valitsus oli võimul 1990. aasta 8. maist kuni 1992. aasta 29. jaanuarini. Valitsuse programm jagati laiali Ülemnõukogu saadikutele 19. mail 1990, peaminister tutvustas seda 31. mail EV Ülemnõukogule. Programm kujutas endast 3-leheküljelist brošüüri, mis peatselt ilmus ka vene ja inglise keeles. Programmi vastuvõtmisele eelnesid Tallinnas Mainori saalis mitmepäevased nõupidamised, kus uue valitsuse liikmed arutasid valitsusprogrammi ühiskonnas suurt kaalu omavate loomeliitude esindajatega, Töökollektiivide Liidu, roheliste, naisorganisatsioonide ja teistega. Programm sätestas, et "Valitsus tegutseb üleminekuperioodil, mis on alanud Ülemnõukogu käesoleva koosseisu tööleasumisega ja lõpeb Eesti Vabariigi uue parlamendi (Riigikogu) takistamatu kokkuastumisega olukorras, kus Valitsus kontrollib riigi majandust ja territooriumi".

Programmi põhiseisukohtade alusel tuli uuel valitsusel pöörata erilist tähelepanu iseseisvuse taktikale ja strateegiale, sotsiaal- ja kultuuripoliitikale, majandusreformi läbiviimise põhimõtetele ning õigus- ja haldusreformile. Vastavalt sellele jagunes valitsuse programm neljaks suuremaks osaks ning kahekümne viieks alaosaks. "Meeldiv oli see, et valitsus ei piirdunud programmavaldusega, nagu see on kombeks näiteks Soomes või Rootsis," nentis toonase opositsiooni üks liidreid Mikk Titma (Päevaleht, 31. mai 1991). Arutelud lõppesid programmi teadmiseks võtmisega Ülemnõukogus 4. juunil 1990.

Ülesanded muutusid järsult 1991. aasta suve lõpus, pärast Eesti Vabariigi riikluse taastamist. Muutunud olukorras võttis Edgar Savisaare valitsus vastu dokumendi "Eesti Vabariigi Valitsuse 3 × 3 programm". Programm nägi ette abinõud: "kolme nädala jooksul kindlustada Eesti iseseisvumise lähtetingimused ja muuta praegust "kuuma kliimat" kasutades iseseisvumisprotsess pöördumatuks; kolme kuu jooksul saavutada Eesti iseseisvus, rajada riikluse alused, kujundada ümber esmatähtsad institutsionaalsed struktuurid; kolme aasta jooksul tuua Eesti välja majanduslikust ja poliitilisest kriisist, stabiliseerida ühiskond demokraatlikul ja turumajanduslikul alusel, luua eeldused ühinemiseks Euroopaga, samuti ülemaailmsete struktuuridega" (Rahva Hää, 5. september 1991).

Programmi koostamiseks korraldati taas mitmepäevaseid ajurünnakuid, kus osalesid valitsus, Ülemnõukogu liikmed, mitmed eksperdid ja eri valdkondade spetsialistid. "Kolme aastaga peaks aga selguma, kas Eestil õnnestub võtta kurss Euroopa riigiks saamisele või peame esialgu jääma arengumaaks. See olevat aeg, mil hajuvad paljud kujutelmad, kaasa arvatud romantilised arusaamad turumajandusest," andis ajakirjanik Enno Tammer edasi oma mulje Savisaare kõnest Ülemnõukogu ees (Postimees, 4. september 1991).

Üleminekuaja jätkuvad mured

Peaminister Tiit Vähi juhitud valitsus, mis nimetati ametisse 30. jaanuaril 1992, asus valitsuse programmiga tõsisemalt tegelema kevadel. Pühapäeval, 26. aprillil aset leidnud valitsuse eristungil võeti vastu valitsusprogrammi viimane variant. Järgmisel päeval sõnas

peaminister, et selle aluseks on arusaam, et "praegune valitsus on üleminekuvalitsus, kes täidab oma ülesandeid kuni Riigikogu valimiseni" (BNS, 1991).

13. mail 1992 saatis riigiminister Uno Veering Ülemnõukogu komisjonidele tutvumiseks "Eesti Vabariigi valitsuse programmi", täiendavad ettepanekud tuli esitada 19. maiks. Vastavalt programmile tuli jõupingutused esmajoones suunata Eesti riikluse tugevdamisele, õiguskorra tagamisele, majanduse elustamiseks vajalike reformide läbiviimisele ning "elatusaseme languse peatamisele ja veel kestvatest negatiivsetest nähtustest (tootmise üleüldine langus, inflatsiooni süvenemine, spekulatsiooni ja korrupsiooni vohamine ning kuritegevuse kasv) jagusaamisele ning sotsiaalse õigluse ja stabiilsuse taastamisele inim- ja rahvussuhetes".

Valitsusprogramm võeti valitsuse istungil vastu alles 15. juunil 1992. Sellele programmile järgnes veel juulis vastu võetud "Täpsustatud majandusprogramm". Nimetatud programmid ilmusid eraldi trükisena 1992. aasta septembris, vaid mõni nädal enne uue Riigikogu valimisi.

Esimene tegelik koalitsioonilepe

1992. aasta septembris aset leidnud Riigikogu valimiste järel asus ametisse peaminister Mart Laari juhitud kabinet (21. oktoober 1992 – 8. november 1994), kes tugines ERSP, Isamaa ja Mõõdukate koalitsioonileppele. Tegemist oli esimese stiilipuhta koalitsioonileppega, kus osalised kolm Riigikogus esindatud jõudu. See tähendas varasemaga võrreldes selget erinevust, aga 1992. aasta valimistega astus ka Eesti poliitiline elu uude arengujärku. "Mõõdukate tingimus valitsuskoostöö käivitamiseks oli põhjaliku koalitsioonileppe koostamine. Kuigi selle ühe variandi oli koostanud Valve Kirsipuu, oli selge, et peamine vastutus teksti koostamise eest langeb Isamaale" (Marran, Vungo 1999, 35).

Isamaa, ERSP ja Mõõdukate esindajad kirjutasid koalitsioonilepingule alla Toompea lossis 19. oktoobril 1992. See üsnagi mahukas dokument jagunes viide alaossa, vastavalt valitsuse eesmärkidele seati prioriteetideks: "Eesti riikluse tugevdamine, õigusriigi rajamine ja demokraatia kaitse; majanduse stabiliseerimine ning turumajanduse arenguks vajaliku keskkonna loomine; sotsiaalse stabiilsuse tagamine; tsiviilühiskonna taastamine; integreerumine Euroopasse" (Päevaleht, 20. oktoober 1992). Koalitsioonileppes oli ka hulk ebarealistlikke sihiasetusi – võõrvägede ründeüksused ja pealinnas paiknevad võõrvägede üksused peavad maalt lahkuma veel selle (1992. – K. A.) aasta jooksul, "ebaseaduslikud tehingud riigi varaga tühistatakse ja süüdlased võetakse kohtulikule vastutusele", "teadusele tuleb igal aastal eraldada vähemalt 1,5% rahvatulust", Riigikogu liikmete pensionid tuleb ümber vaadata jne. Teatavasti lahkusid võõrväed lõplikult pealinnast ja Eestist alles 1994. aasta 31. augustil, teadusele eraldatav raha pole veel tänavugi 1,5% rahvatulust, ebaseaduslike tehingute tegijad ei jõudnudki kohtusse, Riigikogu liikmete pensionid kaotati alles 2003. aastal jne.

Laari valitsuse langemise järel asus võimule Andres Tarandi juhitud nn jõulurahuvalitsus (8. november 1994 – 17. aprill 1995). Et sellele valitsusele oli poliitilise kalendriga antud jällegi kõigest pool aastat, piirduti üksnes "Valitsuse moodustamise kokkuleppe aluste"

allakirjutamisega Mõõdukate, Isamaa ja ERSP esimeeste poolt 3. novembril 1994. Vastavalt sellele tuli Tarandi valitsusel "oma tegevuse aluseks võtta valitsuses osalevate erakondade seisukohad ja nende põhjal sõlmitavad kokkulepped, mis lähtuvad koalitsioonileppe põhimõtetest" (Rahva Hää, 4. november 1994). Kokkuleppe alustes oli ühtekokku üheksa lühikest punkti. Muu hulgas tuli tagada "omandireformi, sealhulgas erastamise tasakaalustatud ja kiire areng", teha olulisi muudatusi "eriti põllumajandusministeeriumi juhtimises ja tööstiilis" ning luua Värskas, Mikitamäe ja Meremäe valdade baasil Setu maakond.

Uus samm edasi

Pärast 1995. aasta Riigikogu valimisi tuli kõigepealt võimule peaminister Tiit Vähi juhitud valitsus (17. aprill 1995 – 6. november 1995), osapoolteks Koonderakonna ja Maarahva Ühendus (KMÜ) ja Keskerakond. Uue koalitsiooni moodustamisel allkirjastatud lepped kujutasid endast uut sammu vastavate dokumentide arenduses ja vormistuses.

Nii kirjutati ühel ajal alla "Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse ning Keskerakonna koalitsioonilepe" ja "Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse ning Keskerakonna valitsuskoalitsiooni programmilised põhiseisukohad". Kahe dokumendi koostamisega arvestati peaminister Laari juhitud kabineti õppetundi, kus peaministri nn tagatuba – mis jäi formaliseerimata ja mille isikkoosseis mõnevõrra vaheldus – põhjustas valitsuses ning eriti Riigikogu koalitsiooni fraktsioonides aina kasvavat rahulolematust. Nüüd käsitles koalitsioonileppe eeskätt Eesti poliitilise juhtimise põhialuseid (osapoolte osalus riigi juhtimises, koalitsioonipartnerite õigused ja kohustused, partnerite loodav koalitsiooninõukogu kui koostööorgan osapoolte vahel ja tema pädevus, kohtade jaotuse põhimõtted jms). Hiljem pälvis koalitsiooninõukogu kui institutsiooni loomine kriitikat, eriti just opositsiooniliselt Isamaaliidult (Andres Herkel, Kristjan Juhan Talve jt), ent sama mudelit on kasutatud hiljem väga laialt nii Riigikogu kui ka omavalitsuste koalitsioonide puhul.

Koalitsioonileppe kohaselt tuli parlamendis lähtuda põhimõttest, et koalitsiooni kuuluvad saadikud ei tee arupärimisi valitsusele – seegi põhimõte muutus domineerivaks alates 1995. aastast. Koalitsioonilepingu juurde käiv "Programmilised põhiseisukohad" aga fikseerisid koalitsiooni tegevuskava kohustuslikud alused. Siin oli neli plokki: riiklus, majandus, maamajandus ning ühiskond ja kultuur ja need plokid jagunesid omakorda neljakümne seitsmeks alapunktiks. Uuenduslik oli seegi, et antud koalitsioonilepingule ja programmilistele seisukohtadele kirjutasid pidulikult alla 57 koalitsiooni kuuluvat Riigikogu saadikut Eesti Rahvusraamatukogu saalis.

Jätkus mitmele valitsusele

1995. aasta sügisel viis nn lindiskandaal Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse ning Keskerakonna valitsuskoalitsiooni lagunemiseni. Järgnevalt sõlmiti "Koonderakonna ja Maarahva ning Pensionäride ja Perede Ühenduse ja Reformierakonna koalitsioonileping", millega peaminister Tiit Vähi juhitud valitsus jätkas 1995. aasta 6. novembrist kuni 1997. aasta 17. märtsini. Osapoolte täpsem väljatoomine – samast KMÜ-st rõhutatult eraldi veel Pensionäride ja Perede Ühendus – näitas, et killunemine senises Maarahva Ühenduses oli

üsna kiiresti jõudnud järgmisse faasi. Koalitsioonilepingus oli seitse plokki (majandus, haldussüsteem, õigussüsteem, välispoliitika, kultuur ja haridus, sotsiaalpoliitika, riigikaitse), ent kahes ulatuslikus plokis fikseeriti vaid paar eesmärki. Ehkki koalitsiooni poliitiline pale oli tuntavalt muutunud, säilis selles koalitsioonilepingus palju KMÜ ja Keskerakonna koalitsioonileppe programmilisi punkte.

Antud koalitsioonilepingut oli valitsusel võimalik täita pisut üle aasta – 21. novembril 1996 astus Reformierakond koalitsioonist välja. 1. detsembril 1996 nimetas president Lennart Meri ametisse uued ministrid. Uus kabinet uut lepet ei sõlminud ja parlamendis toetuti senistele poliitilistele jõududele. Nn korteriskandaalist räsitud Tiit Vähi valitsus astus tagasi 25. veebruaril 1997, teda asendas 17. märtsil peaminister Mart Siimann, kes jätkas KMÜ vähemusvalitsuse juhina. Seegi valitsus ei koostanud uut lepet – ehkki KMÜ maatiib seda taotles – ning valitsus võttis seniste programmdokumentide kõrval oma tegevuse aluseks veel 7. veebruaril 1997 heakskiidetud "Valitsuse tegevuse põhisuunad 1997. aastaks". Viimane kujutas endast üsna põhjalikku, programmilise kaaluga dokumenti. 11. juunil 1997 võeti vastu valitsuse tegevuse põhieesmärgid 1997. ja 1998. aastaks ning selle alusel tegutses valitsus kuni 1999. aasta Riigikogu valimisteni. See dokument kujutab endast üksikasjalikku valitsuse töökava, mis on osalt realistlik ja seotud jooksva korraldusliku tööga, teisalt ka programmilisem ja selles mõttes sarnane tavapärase koalitsioonilepinguga. Kui programmilisem, siis ka ebarealistlikum. Näiteks kava külmutada "... kaheks aastaks (1998–1999) riigiparaadi ülalpidamiskulud 1997. aasta eelarve tasemel".

Loosunglik lähenemine

Pärast 1999. aasta Riigikogu valimisi võimule tulnud peaminister Mart Laari kabineti tegevuse aluseks sai "Eesti Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonileping", mille allkirjastasid 17. märtsil 1999 Toompea lossis kolme erakonna kuus esindajat. Laari juhitud valitsus püsis 1999. aasta 25. märtsist 2002. aasta 28. jaanuarini. Nimetatud koalitsioonileping oli üsna põhjalik, selle algvariandi töötasid välja Mõõdukad ning kogu koalitsioonileping kannab tuntavalt Mõõdukate pitserit.

Lepingu peatükkide belletristilistes pealkirjades ("Riik rahva jaoks"; "Tugev perekond – tugev ühiskond"; "Tugev majandus, kindel tulevik"; "Haridus on investering tulevikku", "Kultuuris väljendub rahva elujõud", "Kogu Eesti peab elama" jne) peegeldub ilmselt 1990. aastate teisel poolel üha domineerivamaks muutunud loosunglik lähenemine ühiskondlikult keerulistele probleemidele. Selles koalitsioonileppes püüti eraldi plokkides kõigepealt kirjeldada antud hetke olukorda, seejärel fikseerida eesmärgid ja sätestada eesmärkide täitmiseks vajalikud ettevõtmised. Leppe stiil on kohati väga konkreetne ja kindlas kõneviisis, näiteks "... kaotab koalitsioon kuritegevust soodustava karistamatuse õhkkonna", enamasti aga programmdokumendile omaselt üldsõnalisem ja ettevaatlikum, näiteks "õiguskorra tugevdamiseks koalitsioon:...".

Peaminister Siim Kallase juhitud valitsus tegutses 2002. aasta 28. jaanuarist 2003. aasta 9. aprillini. Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna koalitsioonilepingule kirjutasid Keskerakonna ja Reformierakonna esimehed ja peasekretärid alla 18. jaanuaril 2002. Samas

allkirjastati veel "Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna läbirääkimisdelegatsioonide Protokolliline Kokkulepe koalitsiooni tööjaotuse ja töökorra kohta".

Uue valitsuse ees seisvad ülesanded mahutati kahte suurde plokki: "Riiklus ja välispoliitika" ning "Tasakaalustatud majandus- ja sotsiaalpoliitika". Kokku seadis uus koalitsioon kahes programmilises plokis endale üle viiekümne ülesande, suuri erimeelsusi põhjustanud maksude küsimuses aga nenditi, et maksupoliitika muutmine eeldab uut rahva mandaati, mistõttu vaidlusalused maksupoliitilised küsimused külmutati kuni 2003. aasta Riigikogu valimisteni.

Ülearu detailiseeritud

Tänavuste, 2003. aasta Riigikogu valimiste järel kinnitas president Arnold Rüütel 9. aprillil ametisse peaminister Juhan Partsi juhitava kabineti. Uude kolmikliitu kuuluvad Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakond ja Eestimaa Rahvaliid. Võimuleppele kirjutasid kolme erakonna esimehed alla Toompea lossis 27. märtsil 2003. Varasematega võrreldes on seekord tegemist ülimahuka ja ülimalt detailse programmdokumentidega, kus on viisteist plokki, sealhulgas "Koalitsiooni juhtimismudel" ja "Eetilise poliitika reeglistik".

Kahtlemata on väga suur täpsusaste ja lubaduste laiahaardelisus märkimisväärne erinevus seniste valitsuste programmdokumentidega võrreldes. Mõneti meenutab see dokument oma mahult ja üksikasjalikkuselt peaminister Edgar Savisaare ja Tiit Vähi esimese valitsemisaja programmdokumente, olles seega võrreldav 1990. aastate algusega. Samas on selge, et rida suuri reforme on nüüdseks kas toimunud või lõppfaasi jõudnud ja üha kiireneva arengutempo puhul on üsna raske selgelt ette näha järgmise nelja aasta suundumusi. Pealegi on Eesti õigusruum välja kujunenud ja selle ümberkujundamine pole varasemaga võrreldes kuigi hõlbus, sest seaduste muutmine põhjustab erinevate lobigruppide aktiveerumist ning tugevnevat survet avalikkuselt valitsuskoalitsioonile.

"Eesti uue peaministri Juhan Partsi kõne Riigikogu ees täitis piltlikult öeldes ootustekarika pilgeni," iseloomustas olukorda ajakirjanik Kalev Vilgats (Pärnu Postimees, 8. aprill 2003). "Res Publica poolt pakutud valitsemisprogrammi kohta ütles üks tipp-poliitik küll tabavalt, et sealt puudub vaid lause: "2007. aastal lastakse Eestis õhku mehitatud kosmoselaev," tõi rahvaliidlane Jaak Allik kitsamas ringis antud kriitilise hinnangu laia üldsuse ette (Maaleht, 24. aprill 2003). Märksa viisakamalt iseloomustas koalitsioonilepingut Tartu Ülikooli politoloog Rein Toomla: "See on ülearu detailiseeritud. /---/. Detailiseeritus vihjab küll täpsusele, aga annab võimaluse hiljem näpuga näidata. See on hea alus vastastikusteks süüdistusteks..." (Pärnu Postimees, 4. aprill 2003). Uue valitsuse suuremaks ülesandeks sõnastas ajakirjanik Argo Ideon: "... ülesanne on 2004. aasta riigieelarve koostamine selliselt, et koalitsioonileppes väljalubatud maksukärbe, emapalk ja teised asjad teostuksid, teised eluvaldkonnad elaksid selle üle ning valitsus ise lõhki ei läheks" (Postimees, 10. aprill 2003).

Koalitsioonileppe peatükk "Koalitsiooni juhtimismudel" püüab arendada senist terminoloogiat ja praktikat: senine koalitsiooninõukogu (kasutatud laiemalt alates KMÜ–Keskerakonna 1995. aasta koalitsioonilepingust) asendati nüüd koalitsiooni koostöökojaga.

Samuti eristatakse koalitsiooni üldkogu ja koalitsiooni suurt üldkogu, juurde tahetakse luua veel ekspertide komiteed. "Eesti poliitiline kogemus aga ütleb, et mida rohkem komisjone jm kogusid, seda suurem on tõenäosus, et probleemid jäävad tegelikult lahendamata," nentis ajakirjanik Kai Kalamees (Eesti Päevaleht, 29. aprill 2003).

Mida ja kuidas õnnestub sellel koalitsioonivalitsusel täita, näitab mõistagi aeg. Uue valitsuse start on jäänud üsna aeglaseks ja sedagi on tähele pandud: "Partsi valitsuse usaldust hakkab kohe õõnestama asjaolu, et taasiseseisvunud Eesti ajaloos ei ole olnud nii pikka käimatõmbamisprotsessi. /---/. Juhan Partsi valitsuse kõige tõsisem vastane ei ole kaugeltki Keskerakond, vaid aeg" (Pärnu Postimees, 7. mai 2003).

Kasutatud kirjandus

BNS-i arhiiv, 1991.

Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920 (1999). Dokumentide kogumik. Koostanud Jüri Ant, Eeri Kessel, Ago Pajur. [Tallinn]: Umara.

Eesti Vabariigi sisepoliitika 1921–1929 (2002). Dokumentide kogumik. Koostanud Jüri Ant, Eeri Kessel, Ago Pajur. Tallinn, Tartu: Eesti Rahvusrhiiv.

Marran, M., Vungo, E. (1999). Eesti pöördub läände. Laari valitsus. Tallinn: Avita.

Peaminister Edgar Savisaare valitsuse programm (1990). Tallinn.

Peaminister Tiit Vähi valitsuse programm (1992). Tallinn.

PERIOODIKA:

Eesti Päevaleht, 2003.

Maaleht, 2003.

Postimees, 1991, 1995, 2003

Päevaleht, 1991, 1992.

Pärnu Postimees, 2003.

Rahva Hääl, 1991, 1994.

Riigi Teataja, 1918.

Valitsuse stabiilsus Eestis: soovunelm või tegelikkus?

Olaf Dahlmann (RiTo 7), Potsdami Ülikooli doktorant

Eesti valitsustele on iseloomulik kõrge stabiilsuse tase. Kuigi viimaseil aastail on valitsused sageli vahetunud, ei peitu vahetumise põhjused poliitilises süsteemis.

2003. aasta märtsis toimunud Riigikogu valimiste tulemused ei väljenda selget poolehoidu uuele valitsuskoalitsioonile. Nii vasakpopulistlik Keskerakond kui ka vastloodud Res Publica said kumbki ligikaudu 25% häältest. Seega on Eesti praegune valitsus juba üheksas (1992. aastast alates) koalitsioonivalitsus, mille moodustavad kolm parteid.

Üheksa valitsust üheteistkümne iseseisvusaasta jooksul ei anna tunnistust just kõrge stabiilsusest. Keskmine valitsuse ametisoleku aeg oli 15,4 kuud. Kas saab valitsuse stabiilsust hinnata aga üksnes keskmise näitaja põhjal?

Sellistel arvutustel on piiratud väärtus, sest valitsused vahetuvad suhteliselt tihti, eriti Ida-Euroopa üleminekuriikides. Seepärast ei tohiks piirduda ainult poliitilise võimu muutumise nentimisega, vaid tuleks keskenduda iga valitsuse vahetumise põhjustele.

Läbirääkimistel uute potentsiaalsete liikmetega Ida-Euroopast nõuab Euroopa Liit rangelt kindlaid poliitilisi tingimusi. Näiteks leppisid riikide ja valitsuste juhid Kopenhaageni kohtumisel kokku, et uued liikmesriigid peavad demonstreerima "mitte ainult stabiilseid demokraatlikke institutsioone ja toimivat turumajandust", vaid ka "suutlikkust täita liikmesusega kaasnevaid kohustusi, sealhulgas poliitilise, majandus- ja rahaliidu eesmärkidega nõustumine" (European Council 1993). Üldise arvamuse järgi peetakse Eestit ikka veel demokraatiala ülemineku näidiseks. Kas pole nii, et edukas üleminekuprotsess eeldab stabiilseid valitsusi? Kuidas suudab Eesti asuda järjekindlale moderniseerimiskursile ja seal ka püsida, kui tema valitsused on pealtnäha ebastabiilsed? Kas valitsuse stabiilsus Eestis on soovunelm või tegelikkus?

Eelmised valitsused

Nagu juba mainitud, moodustati 2003. aasta valimiste tulemusena praeguseks üheksas valitsus. On märkimisväärne, et eelmiste valitsuste hulgas oli kolm laiapõhjalist valitsuskoalitsiooni, kes olid ametis üle 24 kuu, kaks valitsust olid ametis peaaegu 12 kuud ning kolm valitsuskabinetti suutsid kindlustada endale parlamendi heakskiidu ainult paariks kuuks. Tundub, et valitsuste vahetumise põhjustasid süsteemisesed tegurid. Seepärast on kohane valitsuste vahetumist lähemalt analüüsida.

Järgnev tabel annab lühikese ülevaate kaheksast eelmisest valitsusest.

Tabel. Eesti valitsused alates 1992. aastast

Järjestus	Ametisoleku aeg	Kestus kuudes	Peaminister	Kohti Riigikogus (sulgudes vähemusvalitsuse toetajad)
1.	21.10.1992 – 8.11.1994	24	Mart Laar	51
2.	8.11.1994 – 17.04.1995	5	Andres Tarand	32
3.	17.04.1995 – 6.11.1995	7	Tiit Vähi	57
4.	6.11.1995 – 21.11.1996	12	Tiit Vähi	60
5.	21.11.1996 – 17.03.1997	4	Tiit Vähi	41 (+16)
6.	17.03.1997 – 25.03.1999	24	Mart Siimann	41 (+16)
7.	25.03.1999 – 28.01.2002	34	Mart Laar	53
8.	28.01.2002 – 10.04.2003	14	Siim Kallas	46 (+14)

Kasulik on analüüsida mitte ainult valitsuse ametisoleku aega, vaid ka kohtade jaotumist Riigikogus. Märkimisväärne on see, et Eestis pole vähemusvalitsused sugugi haruldased. Siiani on üksnes pooltel valitsustel olnud teatud, ükskõik kui marginaalne enamus parlamendis. Ülejäänud valitsuskabinetid vajasid tööks Riigikogus mõne teise partei toetust. Kõik valitsused koosnesid vähemalt kahest, tavaliselt isegi kolmest koalitsioonipartnerist. Kas see ongi üks võimalikke ebastabiilsuse allikaid?

Enamik varasemaid käsitlusi on uurinud valitsuse moodustamise tingimusi, seetõttu keskendutakse neis parlamendiparteidele, kes osalevad valitsuse moodustamises. Selline lähenemine on iseloomulik näiteks Jean Blondeli ja Maurice Duvergeri uuringuile (Blondel 1968; Duverger 1973). Nendes käsitlustes jõutakse järeldusele, et valitsuse stabiilsuse puhul kehtib pöördvõrdeline seos. Mida rohkem parteisid on parlamendis esindatud, seda ebastabiilsemad peaksid olema valitsused. Duverger toetab analüüsi väitega, et üldjuhul nõuab fragmentaarne parteisüsteem koalitsioone ning koalitsioonides tekivad sageli pinged ja konfliktid. Seega alati on olemas oht, et koalitsiooni töö ebaõnnestub ületamatute raskuste tõttu. Sellise loogika järgi on koalitsioonivalitsuste puhul valitsuse lagunemise tõenäosus suurem kui üheparteivalitsuste puhul. Mil moel ohustavad Eesti valitsevad parteid riigi stabiilsust? Mis põhjustel koalitsioonid lagunesid?

Valitsuse vahetumise hindamine

Valitsuste vahetumise kindlaksmääramisel kasutati järgmisi kriteeriume:

- valitsuse ametiaeg lõpeb üldjuhul uue parlamendi valimisega (Sanders, Herman 1977, 353);
- ka uue peaministri valimine või muutus valitsuskoalitsioonis – üks partei lahkub koalitsioonist või ühineb koalitsiooniga – läheb arvesse valitsuse vahetumisena. Samuti peetakse valitsuse vahetumiseks enamusvalitsuse muutumist vähemusvalitsuseks. Uue peaministri valimise puhul on oluline tähele panna, et ei tehta vahet, kas muutuse põhjused on "poliitilised" või "mittepoliitilised", sest "üldjuhul muudab tagasiastumine poliitilist olukorda mitmes tähtsas aspektis" (Woldendorp *et al* 1993, 5);
- valitsuse vahetumist märgib ka edukas umbusalduse avaldamine peaministrile. Kui valitsuskabineti ümberkujundamise käigus astub tagasi või vahetatakse välja ainult mõni minister, ei toimu valitsuses märkimisväärsed muudatusi. Mõnele ministrile umbusalduse avaldamine, mida lubab Eesti põhiseaduse § 97, ei pea kaasa tooma valitsuse vahetumist. See on vahend, mida parlamentaarne võim võib kasutada valitsuse vastu, kuid üldjuhul ei mõjuta see otseselt poliitilise tegevuskava põhijooni ega valitsuse stabiilsust.

Valitsuse stabiilsuse hindamine

Kuigi demokraatlikes riikides nõutakse regulaarselt valitsuse vahetumist, hinnatakse lühikese ametiajaga valitsusi negatiivselt. Lühikest aega ametis olnud valitsusi peetakse ebaefektiivseiks poliitika teostajaiks (Lijphart 1984a, 165). Peale selle, et valitsuse ebastabiilsusse või valitsuskabineti lühikesse ametiaega suhtutakse üldiselt negatiivselt, peetakse neid ka süsteemi laiaulatusliku kriisi indikaatoriks või poliitilise süsteemi võimaliku lagunemise sümptomiks (Linz 1978, 110 jj). Põhiargument on, et valitsuse ebastabiilsus takistab avaliku poliitika kujundamist ja järjekindlat rakendamist (Linz 1998, 28).

Vastukaaluks sellele argumendile võib väita, et kiiresti vahetuvad valitsused suudavad lahendada kuhjuvaid järjestikusi probleeme kvalitatiivselt paremini ja kiiremini kui üks stabiilne koalitsioon või vähemusvalitsus, kellel ei ole toetajaid (Williams 1964, 426 jj). Selle hinnanguga nõustub G. Sartori, väites, et valitsused võivad olla pikaajalised ja impotentsed järgmises mõttes: valitsuse efektiivsuse tagamiseks stabiilsusest üksinda kindlasti ei piisa (Sartori 1997, 113). J. J. Linzi sõnul tuleb seetõttu esitada küsimus, kas juhtide ja valitsuskabineti stabiilsus ja järjepidevus koalitsioonivalitsustes ning pikka aega järjest ühtede ja samade inimeste ametis püsimine tähendab tingimata paremat valitsust poliitikaalaste saavutuste mõttes (Linz 1998, 28).

Nende tähelepanekute põhjal on selge, et valitsuse stabiilsust ei saa hinnata üksnes valitsuse ametiaja pikkuse järgi. Arvesse tuleb võtta ka valitsuse efektiivsust. Stabiilsete valitsuste efektiivsus poliitiliste saavutuste mõttes võib olla üldiselt kõrgem kui ebastabiilsetel valitsustel (Sartori 1997, 113; Harfst 2001, 2). Üleminekuprobleeme silmas pidades on valitsuse saavutuste ulatus eriti oluline Ida-Euroopas. Eestist rääkides tundub, et sagedased

valitsuse vahetused ei ole valitsuse efektiivsusele negatiivset mõju avaldanud, sest seda kõige põhjapoolsemat Balti riiki mainitakse jätkuvalt kui eeskuju näidet üleminekuriikide seas.

Kuidas defineerida stabiilset ja ebastabiilset valitsust? M. Laver ja K. A. Shepsle teevad ettepaneku klassifitseerida valitsus stabiilseks, kui valitsus suudab üle elada dramaatilised muutused oma poliitilises keskkonnas võimuohje käest laskmata. Ja vastupidi, valitsus on ebastabiilne, kui ta ei ela üle isegi väikesi muudatusi poliitilises keskkonnas, milles see valitsus võimule tuli (Laver, Shepsle 1998, 28). Seepärast tuleb uurida poliitilist konteksti, milles valitsus ametisse astus, ja konteksti, milles ta oli sunnitud valitsusvõimust loobuma.

Milline peaks olema valitsuse stabiilsuse detailne analüüs? Kasulik on välja tuua mitmeid tegureid. Varasemad valitsuste stabiilsust käsitlevad uuringud keskendusid parlamendiparteidele ja mõjule, mida nad valitsuse moodustamisele avaldavad. Tõenäoliselt on tulemus aga parem, kui ühendada osalejatele orienteeritud analüüs institutsiooniliste tegurite uurimisega.

Seepärast on ilmselt vaja analüüsida Eesti poliitilist süsteemi tervikuna. Järgnevalt toon välja Eesti valitsussüsteemi põhiseadusliku raamistiku ning seejärel keskendun parteisüsteemile, parlamendile ja valitsusele ning poliitilisele eliidile. Kõik need viis muutujat mõjutavad valitsuse stabiilsust, nii et üksikute tegurite igakülgne uurimine lubab anda valitsuse stabiilsusele põhjaliku hinnangu.

Põhiseaduslik raamistik

Eesti, mille põhiseadus võeti vastu 1992. aastal, on hea näide parlamentaarsest valitsemissüsteemist. Presidendi võim on rangelt piiritletud. Üldjuhul piirduvad tema volitused esindusfunktsioonidega. Presidendi kõige olulisem volitus on õigus nimetada peaministri kandidaat ja usaldada talle valitsuse moodustamine. Riigikogu on ühekojaline parlament unitaarriigis. Põhiseaduslik raamistik ei hõlma erakorralisi tingimusi, kuid Eesti valimisseadustikus esineb märkimisväärsed iseärasusi. Häälte lugemise osas on valimisseadus osutunud tarbetult keeruliseks, soovitud tulemusi saaks ka palju lihtsamate sätete abil. 1995. aasta valimisseadustiku reform ei muutnud suurt midagi.

Peale selle on jäiga kodakondsusseaduse tagajärjel ligikaudu 30 protsenti kogu Eesti rahvastikust riiklikest valimistest kõrvale jäetud. See arv peaks tekitama küsimuse, kas valimised ikka on üldised, ja see viitab demokraatia defitsiidile. Mainitud puudustest hoolimata ei sisalda Eesti põhiseaduslik raamistik ebastabiilsust soodustavaid erijooni.

Vähepolariseeritud fragmentaarne parteisüsteem

Eesti parteisüsteemi alus on nn rahvarinne – klassikaliste dissidentide, reformimeelsete kommunistide ja rahvuslikult meelestatud liikumiste katusorganisatsioon (Merkel 1999, 433). Kui selle poliitiline eesmärk – iseseisvuse saavutamine – oli täidetud, jagunes katusorganisatsioon selles osalenud rühmade heterogeensuse tagajärjel osadeks. Tulemus oli parteide pluralism, kohati lausa äärmuslik, mida soodustas ka regulatiivsete

mehhanismide puudumine. Näiteks 1992. aasta valimistel konkureeris 38 parteid. Järgmistel valimistel osales palju vähem konkureerivaid parteisid, sest seadusesätteid karmistati. 1998. aasta novembris keelustas Riigikogu valimisliitude osalemise riiklikel valimistel (Beichelt 2001, 40). Tuleviku arengu suhtes võib üksnes oletusi teha, kuid tundub, et on alust arvata, et parteisüsteemi kontsentreerumine viib fragmenteerituse vähenemisele, ja seega võib loota olukorra stabiliseerumist.

Viimaseil aastail on Eesti parteisüsteemis näha tendentse stabiliseerumise suunas. Siiski ei ole veel kaugeltki selge, kas Eesti parteisüsteem läheneb lõpuks Lääne-Euroopa mudelitele. Siiani on koalitsiooniparteisid hinnatud ja valitud pigem nn leiva ja või põhimõtte järgi kui ideoloogiate või sügavamate sotsiaalsete konfliktide alusel (Grofman et al 2000, 351).

Säärane asjaolu selgitab osaliselt parteide häälevõite ja –kaotusi, mis on olnud kohati ebatavaliselt suured. See mudel peegeldab iseseisvuseufooriale järgnenud üldist pettumust. Hoolimata regulaarseist valimisjärgeist valitsuste vahetumistest ja neist tulenevaist muutustest valitsuse ideoloogilises platvormis, on koalitsiooniparteid suutnud ellu viia märkimisväärselt järjekindlat poliitikat. Peale tugeva orientatsiooni turumajandusele ja lääne suunas on sellise järjekindluse aluseks see, et juhtivad poliitikud Lennart Meri, Arnold Rüütel, Edgar Savisaar ja Tiit Vähi võtsid need väärtushinnangud omaks juba esimestel valimistel 1990. aastal. Tugev orientatsioon poliitilistele isiksustele iseloomustab ka järgmisi valimisi ning domineerib Eesti poliitikas siiani.

Eeldades, et parteisüsteemi võib klassifitseerida funktsioneerivaks, kui see "lubab leida ja rakendada poliitilisi otsuseid riigi eriomases olukorras" (Mattusch 1996, 94), võib Eesti parteisüsteemi kõrgest fragmenteerituse ja madalast polariseerituse tasemest hoolimata nimetada funktsioneerivaks. Selle konsensuse alus on eelkõige parteide üksmeel tähtsates poliitilistes küsimustes, eriti majandusreformide, NATO-liikmesuse ja Euroopa Liitu astumise suhtes. Kuid üldistest kokkulepetest hoolimata kujundavad parlamendi nägu arvukad parlamendirühmade lõhenemised või parlamendiliikmete parteivahetused. Sellised trendid on sageli takistuseks rakendatava enamuse saavutamisel.

Riigikogu iseloomulikud jooned

2003. aasta märtsis valitud Riigikogu on neljas pärast 1992. aasta valimisi. Kolme eelmise parlamendi koosseisu analüüsi põhjal võib teha mõningaid esialgseid järeldusi.

Parteisüsteemi tugev fragmenteeritus kujundab parlamendisisesed töömeetodeid. Lääne-Euroopa mudeliga sarnanevaid funktsioneerivaid parteide parlamendirühmi on väga vähe. Seda seepärast, et parlamendiliikmete arv on suhteliselt väike, parlamendis esindatud parteide arv aga suur. See raskendab funktsioneerivate tööühmade loomist parteide parlamendirühmades. Üsna sageli lähevad parlamendiliikmed ühest parteirühmast üle teise parteirühma. Kuna enamik parlamendirühmi on väikesed, on rühmasisene tööjaotus sageli võimatu, ja sel ei oleks ka suurt mõtet (Lagerspetz, Maier 2002, 77). Beichelt (2001) arvab, et parlamendifraktsioonide suhteliselt väike roll seadusloomes ei ole Riigikogu parlamendifraktsioonide nõrkuse ainus põhjus. Olulisem on, et nõrkus peegeldab poliitiliste parteide nõrkust poliitilises süsteemis (Beichelt 2001, 58).

Axel Reetz nõustub sellega ja jõuab järeldusele, et parteide parlamendirühmade koosseis on seotud trendidega, mille allikas on poliitiliste parteide polariseerituse madal tase. Pealegi ei erine need parteid oma poliitiliste seisukohtade poolest üksteisest kuigi palju. Paljude parlamendirühmade koosseis ei ole ranges vastavuses parteide koosseisuga, nii et sageli ei kuulu paljud parlamendiliikmed ühtegi osalevasse parteisse (Reetz 1995, 315).

Parlamendirühmade positsioon on üsna nõrk, kuid nende mõju varieerub vastavalt kohtade jaotusele ja parteide poliitilisele polariseeritusele. Ja ei ole veel selge, millist mõju avaldavad uued poliitilisi parteisid puudutavad regulatsioonid parteisüsteemile ja parlamendirühmade moodustamisele. Kaugemas perspektiivis võib oodata mõningast konsolideerumist, kuid praegu ei kujuta parlamendirühmad Eestis endast garantiid valitsuse stabiilsusele.

Suhteliselt väike arv parlamendiliikmeid on professionaalsed poliitikud. Seetõttu ei ole parlamendi koosseis kuigi stabiilne, sest paljud parlamendiliikmed ei naase parlamenti pärast järgmisi valimisi. Kuna valijate eelistuste muutumine toob kaasa muutusi valitsuses ja koalitsioonivalitsused on ebastabiilsed, on Eesti poliitilises süsteemis üksikisikul raske professionaalseks karjääripoliitikuks hakata. Peale selle on regulatsioonidega keelatud töötada ühel ajal valitsusametis, näiteks ministrina, ja Riigikogus, nii et parlamenti tuleb pidevalt uusi liikmeid, samal ajal kui eelmised asuvad tööle valitsusse. Nii toovad valitsuse muutused kaasa sagedasi ministrite ja parlamendiliikmete vahetusi.

Pealegi ei ole parlamendiliikmete ühiskondlik staatus Eestis eriti kõrge. Kui 1992. aastal valitud parlamendiliikmed olid ühiskonnas väga hinnatud, siis hiljem on ühiskonna lugupidamine parlamendiliikmete suhtes pidevalt langenud (Kask 1996, 199; van Meurs, Berg 2001, 71). Arvestades seda, et ühiskonna usaldus ja lugupidamine parlamendiliikmete suhtes on üsna madal, ei ole karjääripoliitiku amet meelitatav.

Eesti parlamendiliikmed on kõrgelt haritud: akadeemilist kraadi omavate parlamendiliikmete hulk on ulatunud isegi 92 protsendini. Nii suurt akadeemilist kraadi omavate parlamendiliikmete protsenti esineb tõepoolest harva, aga see tuleneb riigi ajaloolisest taustast. Eestis, Nõukogude Liidu näidisvabariigis, oli paljudel võimalik omandada suurepärase kõrghariduse. Toonaste pingutuste tulemusena on Eesti poliitilisel ja majanduslikul eliidil näiteks väga hea keeleoskuse eelis (van Meurs, Berg 2001, 77). Seega moodustavad parlamendiliikmed kõrgelt haritud eliidi.

Ealisest struktuurist rääkides on märkimisväärne, et kuigi parlamendiliikmete vanus kõigub 25 ja 70 eluaasta vahel, on nende keskmine vanus suhteliselt madal – 48 aastat. Poliitilise eliidi madal keskmine vanus tuleneb kindlasti radikaalsest lahtiütlemisest Nõukogude Liiduga seotud poliitilisest minevikust. Murrang avas tee poliitikasse paljudele noortele inimestele. Ja need vähesed vanemad inimesed, kes praegu parlamenti kuuluvad, olid juba Eesti Nõukogude Vabariigi ajal reformimeelsed kommunistid.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Riigikogu iseloomulikke jooni on suhteliselt noored, kõrgelt haritud parlamendiliikmed. Kuid enamik parlamendiliikmeid ei ole tavalised karjääripoliitikud, nad on selles ametis lühikest aega. Ka selles osas võib tulevikus toimuda muutusi.

Valitsuse kõrge fluktuatsioon ja professionaliseerumine

Eesti valitsusse kuuluvad peaminister ja kuni neliteist ministrit. Valitsuskabinet vastutab oma tegevuse eest kollektiivselt, nii et peaminister on traditsiooni kohaselt üksnes *primus inter pares*. Peaministril ei ole sellist ametlikku põhiseaduslikku volitust valitsuse peamiste poliitiliste seisukohtade kindlaksmääramiseks (*Richtlinienkompetenz*), nagu on Saksamaa põhiseaduse §-is 65. Lagerspetzi ja Maieri analüüsis jõutakse aga järeldusele, et peaministril on teatud "mitteametliku" volituse laadne eelisõigus määrata kindlaks valitsuse poliitika põhimõtted (Lagerspetz, Maier 2002, 79). Need teadlased, kes analüüsivad valitsuse tegevust põhiseaduse teksti raames, väidavad, et sellele küsimusele vastuse andmiseks tuleb pöörata tähelepanu eelkõige peaministri eriülesannetele valitsuse esindamisel ja selle tegevuse koordineerimisel. Nimetatud volitust kirjeldatakse siiski kui suhtelist, sest peaministri võim ja volitused on piiratud eeskätt koalitsiooni- ja valitsusesisese võimu jaotumisega.

Siiani on koalitsioonipartnerid nõudnud alati tähtsaid kohti valitsuses. Sellest tulenevalt võivad isiklikud või parteipoliitilised pinged kajastuda otseselt valitsuse otsustes. Asjaolu, et puudub eritingimus, mis annab peaministrile volituse määrata kindlaks valitsuse poliitika peamised seisukohad, võib aga poliitilisele süsteemile kahjulikuks osutuda. Eritingimus võiks kiirendada otsuste tegemise protsessi valitsuses ja avaldada positiivset mõju poliitilise protsessi ikka veel kindlalt väljakujunemata mehhanismidele. Kuid Nõukogude Liiduga seotud mineviku kontekstis on mõistetav, et sellist volitust ei soovita anda. Samas on selge, et peaministrite isiksuste ja nende juhtimisstiili tähtsus suureneb.

Iseseisvuse saavutamisest aastal 1992 kuni aastani 2002 kuulus valitsusse kokku 76 ministrit, kes töötasid viie peaministri juhtimisel (Müller-Rommel 2001). Peaaegu pooltel ministritel oli varasemaid ministritöö kogemusi ning nad tundsid seega Eesti poliitilist protsessi, 54 protsenti ministreist töötas valitsuses esimest korda. Teiste riikidega võrreldes annavad 54 protsenti tunnistust valitsuse koosseisu püsivuse kõrgest tasemest. Aga püsivuse taseme hindamiseks tuleb arvesse võtta põhjusi, mis viisid valitsuste lagunemiseni. Üksnes kolme valitsuse vahetumise puhul kaheksast oli põhjuseks vastavate koalitsioonide lagunemine. Neist ühel juhul toimus muutus koalitsioonis ühe ministriga seotud poliitilise skandaali tagajärjel, kahel olid põhjuseks parteipoliitilised erimeelsused kohalikul tasandil, kolme valitsust ei valitud tagasi korralistel valimistel ning kahel juhul oli valitsuskoalitsiooni tegevuse lõpetamise põhjus peaministri isiklik väärkäitumine. Seega on selge, et ülevaatlisk analüüs valitsuse stabiilsusest peab hõlmama valitsuse vahetumise põhjuste analüüsi.

Samal ajal kui ministreist olid varem valitsuses töötanud umbes pooled, on parteide põhipersonali püsivus veelgi suurem. Kuna Eesti poliitilise eliidi hulgas valitseb kõige tähtsamate poliitiliste valikute tegemisel üksmeel, ei ole partei lõhenemiseni viivate poliitiliste lahkarvamuste tekkimine kuigi tõenäoline. Peale selle soodustab tugev üksmeel poliitiliste parteide eliidi püsivust. Rääkides NATO-ga ühinemisest, rõhutab Eesti eliit Venemaaga seotud julgeolekuküsimusi. Eesti eliidi arvates kaasneksid Euroopa Liitu astumisega üldised poliitilised ja majanduslikud eelised. Veel enam, Euroopa Liitu astumist peetakse "loogiliseks jätkuks sügavalt juurdunud kultuurilistele sidemetele Eesti ja Lääne-

Euroopa vahel", millele lisanduvad "stabiilsuse eelised" (Bedarff, Schürmann 1998, 94 jj). Niisiis ei tekita Eesti peamised välispoliitilised valikud – ka need, mis laienevad sisepoliitikale – kuigi palju vaidlusi, kui eriarvamused üksikasjade suhtes välja arvata.

Kõrge stabiilsuse tase

Eesti valitsustele on iseloomulik kõrge stabiilsuse tase. Kuigi viimaseil aastail on valitsused sageli vahetunud, ei peitu nende vahetumiste põhjused poliitilises süsteemis, nagu näitas käesolev analüüs. Tõenäoline tegur on tugevasti fragmenteeritud parteisüsteem. Siiski on polariseerituse tase madal, nii et välispoliitilistes küsimustes valitseb tugev konsensus ning ka sisepoliitilistes küsimustes, kui vähemtähtsad teemad välja arvata, on üldine üksmeel. Nii muudab polariseerituse madal tase parteisüsteemi fragmenteerituse suhteliseks.

Parteisüsteem mõjutab valitsuse stabiilsust veel ühel olulisel viisil. Kuna kõige tähtsamate parteide juhtkonnad on püsivad, muudavad isiklikud erimeelsused parteide juhtide vahel nende parteide koostöö keeruliseks ja võivad põhjustada isegi koalitsioonivalitsuse lagunemise. Valitsuste vahetumise põhjuste põhjalikum uurimine toetab seda hüpoteesi: kolmel juhul kaheksast põhjustas valitsuse vahetumise koalitsiooni lagunemine, samal ajal kui kolm valitsust ei saanud järgmistel Riigikogu valimistel vajalikul hulgal hääli. Aga ka niisugused valitsuse vahetumised, nagu näiteks 1995. aastal moodustatud valitsus, kuhu kuulusid Maarahva Erakond, Koonderakond ja Keskerakond ja mis oli mõne arvates pööre vasakule, ei toonud kaasa erilisi muutusi Eesti poliitikas. Stabiilsuse alus on konsensus poliitiliste kompromisside küsimustes ja sellest tulenev püsivus sisepoliitiliste reformide elluviimisel ühendatuna tugeva läänele orienteeritusega. Kahe valitsusvahetuse põhjustasid peaministrite isiklikud eksimused, millele järgnes edukas umbusalduse avaldamine. Mart Laari esimesele valitsusajale ja Tiit Vähi kolmandale valitsusele tegi lõpu nende seotus skandaalidega. Teiselt poolt võime aga järeldada, et jõudude tasakaal Eesti poliitilises süsteemis toimib. Niisiis ei ole mingeid silmaga nähtavaid poliitilisest süsteemist tulenevaid valitsuse ebastabiilsuse põhjuseid.

Eliidist rääkides joonistub välja järgmine pilt. Kommunistliku partei tähtsuse kahanemise ja sellest tuleneva parteiproteksionismi kadumise tõttu kõrgete kohtade jagamisel tõusis esile uus poliitikute põlvkond. Nad on kõrgelt haritud, suhteliselt noored ja oma peamiste poliitiliste eesmärkide suhtes üldjoontes ühel meelel. Valitsusliikmeid käsitlev analüüs on sellise järelduse tegemiseks küllaldane alus.

Ülevaade kõigist ministreist alates 1992. aastast näitab, et peaaegu pooled ametisse määratud ministrid olid varem juba vähemalt kaks korda ametis olnud. Ligikaudu 25 protsenti ministreist olid kuulunud valitsusse kolm või enam korda, nii et võib julgelt arvata, et nad on valitsuse töö igapäevaste ülesannete ja probleemidega hästi kursis. Tiit Vähi ja Mart Siimanni puhul oli eriti märgata kalduvust määrata uues valitsuses ametisse samu inimesi, sageli isegi samu inimesi samadele kohtadele. Seetõttu võib täheldada valitsuse koosseisu püsivuse kõrget taset. Teisest küljest võib Siegfriedi teooriale toetudes väita, et selline püsivus annab tunnistust valitsuse kõrgest stabiilsusest (Siegfried 1956).

Reformipoliitika püsivus

Valitsuse koosseisu püsivuse põhjalikumaks hindamiseks uuriti ka parlamendiliikmeid. Parlamendiliikmete puhul ei saa aga rääkida kõrgeast püsivusest järjestikustel valimistel. Üksnes 10% kõigist parlamendiliikmeist said mandaadi kolme parlamenti, ligikaudu 50% on osalenud vähemalt kahe parlamendi töös. Siiski tuleks olla ettevaatlik ja mitte teha ennatlikku järeldust, et parlamendiliikmed on professionaalsed poliitikud. Peale selle, et parlamendiliikmeil on suhteliselt vähe parlamenditöö kogemusi, tuleb märkida, et põhiseaduse järgi peab parlamendiliige loobuma oma kohast parlamendis, kui ta võtab vastu koha valitsuses. Nii võib kandidaatidel, keda esimeses ringis parlamenti ei valita, avaneda võimalus osaleda parlamendi töös mingil perioodil. Kuid sagedaste muutuste tõttu valitsuses on neil, kes ühinevad parlamendi tööga selle ametiaja käigus, vähe aega ja võimalusi tutvuda põhjalikult selle poliitilise tegevusega kaasnevate ülesannete ja võimalustega. Tiit Vähi ja Mart Siimanni valitsused on taas erandlikud, sest nende valitsustes oli põhipersonali püsivus palju kõrgem kui teiste valitsuste puhul.

On selge, et valitsuse stabiilsuse üle ei saa otsustada üksnes teatud ajavahemiku jooksul ametis olnud valitsuste arvu järgi. Põhjaliku valitsuste stabiilsust käsitleva ülevaate koostamiseks on tarvis üksikasjalist analüüsi, milles pööratakse tähelepanu poliitilise süsteemi iseärasustele. Hoolimata sagedastest valitsuse vahetumistest, pingetest sisepoliitikas ja rahva üha süvenevast poliitilisest apaatsusest, on Eesti suutnud edukalt läbi viia poliitilisi reforme. Üldine konsensus põhilistes küsimustes on peamiste poliitiliste eesmärkide ja reformipoliitika püsivuse alus, ja seega ka valitsuse stabiilsuse alus, mis ei ole soovunelm, vaid tegelikkus.

Kasutatud kirjandus

Bedarff, H., Schürmann, B. (1998). NATO und EU aus der Perspektive Ostmitteleuropas: Meinungsbilder der Eliten in Polen, der Tschechischen Republik, Estland und Lettland. Münster.

Beichelt, T. (2001). Muster parlamentarischer Entscheidungsproduktion in Mitteleuropa. – H. Wiesenthal. Gelegenheit und Entscheidung: Policies und Politics erfolgreicher Transformationsforschung. Wiesbaden, S. 32–92.

Blondel, J. (1968). Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. – Canadian Journal of Political Science, Vol 1, No 2, pp 180–203.

Duverger, M. (1973). Les parties politiques. Paris.

European Council (1993). European Council in Copenhagen: Presidency Conclusions, 21–22 June.

Grofman, B., Mikkel, E., Taagepera, R. (2000). Fission and Fusion of Parties in Estonia, 1987–1999. – Journal of Baltic Studies, Vol 31, No 4, pp 329–357.

Harfst, P. (2001). Regierungsstabilität in Osteuropa: Der Einfluss von Parlamenten und Parteien. – Veröffentlichung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Nr FS III 01–204. Berlin.

Kask, P. (1996). Institutional Development of the Parliament of Estonia. – D. M. Olson, P. Norton. The New Parliaments of Central and Eastern Europe. London, pp 193–212.

Lagerspetz, M., Maier, K. (2002). Das politische System Estlands. – W. Ismayr (Hrsg). Die politischen Systeme Osteuropas. Opladen, S. 69–107.

Laver, M., Shepsle, K. A. (1998). Events, Equilibria, and Government Survival. – American Journal of Political Science, Vol 42, No 1, pp 28–54.

Lijphart, A. (1984). Measures of Cabinet Durability. A Conceptual and Empirical Evaluation. – Comparative Political Studies, Vol 17, No 2, pp 265–279.

Lijphart, Arend (1984a). Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven, London.

Linz, J. J. (1978). The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. Baltimore.

Linz, J. J. (1998). Democracy's Time Constraint. – International Political Science Review, Vol 19, No 1, pp 19–37.

Mattusch, K. (1996). Vielfalt trotz ähnlicher Geschichte. Die drei baltischen Staaten und ihre unterschiedlichen Parteiensysteme. – D. Segert. Spätsozialismus und Parteienbildung in Osteuropa nach 1989. Berlin, pp 93–118.

Merkel, W. (1999). Systemtransformation. Opladen.

van Meurs, W., Berg, E. (2001). Estland – W. Weidenfeld. Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation. Band 2. Dokumentation der internationalen Recherche. Gütersloh, pp 63–85.

Müller-Rommel, F. (2001). Cabinets in Post-Communist East-Central Europe and the Balkans: Empirical Findings and Research Agenda. – J. Blondel, F. Müller-Rommel. Cabinets in Eastern Europe London, pp 193–201.

Reetz, A. (1995). Wahlen im Baltikum seit 1990. Parlamente in den Paradoxien der Selbstbestimmung. – W. Steffani, U. Thaysen (eds). Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente. – Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Sonderband 1. Opladen, pp 300–323.

Sanders, D., Herman, V. (1977). The Stability and Survival of Governments in Western Europe. – Acta Politica, Vol 12, No 3, pp 346–377.

Sartori, G. (1997). Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. London.

Siegfried, A. (1956). Stable Instability in France. – Foreign Affairs, Vol 34, No 3, pp 394–404.

Williams, P. M. (1964). Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic. London.

Woldendorp, J., Keman, H., Budge, I. (1993). The Stability of Parliamentary Democracies. Duration, Type and Termination of Governments. – European Journal of Political Research, Special Issue: Political Data 1945–1990: Party Government in 20 Democracies, Vol 24, No 1, pp 1–119.

Eesti elanike valimiskäitumise motiivid ja mehhanismid

Marti Taru (RiTo 7), Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Rein Toomla (RiTo 7), Tartu Ülikooli politoloogiaõppejõud

Inimeste poliitiliste teadmiste ja hoiakute kohta on kogutud palju andmeid. Kuid mis kasu on andmetest, kui neid ei rakendata? Käesoleva analüüsi eesmärk ongi teavitada poliitikuid ja ametnikke neile otsustamiseks vajalikest eri ajal kogutud andmeist.

Eesti elanike valimiskäitumise ning kodanikuteadlikkuse sekundaaruuringu fookuses on olnud järgmised küsimused:

1. Poliitiliste hoiakute ja teadmiste väljakujunemise määr. Eesmärk on anda üksikindikaatorite "ei tea" vastuste jaotus, indiviidide "ei tea" vastuste arv ning vastanute jaotus selle alusel. Poliitiliste hoiakute ja teadmiste väljakujunemise määra determinantide analüüsi eesmärk on selgitada, kas ja kuidas on hoiakute väljakujunemine seotud sotsiaaldemograafiliste muutujatega. Determinantide nimistusse kuuluvad sugu, vanus, haridustase, tööhõivestaatus, sissetulek, elukoht, kodakondsus ja rahvus.

Programmilisele eesmärgile lisandus hoiakute kooskõlalise ning poliitilist süsteemi puudutavate teadmiste kirjeldus.

2. Valimisaktiivsuse analüüs vaatlleb valimistel osaleda kavatsevate ja mittekatsevate inimeste sotsiaaldemograafilist tausta ning põhjendusi, miks nad tulevastel valimistel hääletavad või ei hääleta.

Programmilisele eesmärgile lisandus varasemate valimiste osavõtuaktiivsuse ning küsitlustulemuste võrdlus.

3. Valimissüsteemi õiglaseks pidavate ja mittepidavate isikute kirjeldus põhiliste sotsiaaldemograafiliste ja poliitiliste hoiakute lõikes.

4. Kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel mitteerakondlike kandidaatide lubamist-keelamist toetavate inimeste kirjeldus kandidaatide omaduste ja erakonnaeelistuse lõikes. Programmilisele eesmärgile lisandus mitteerakondlike valimisliitude lubamist-keelamist toetavate inimeste kirjeldus kandidaatide omaduste ja erakonnaeelistuse lõikes.

5. Suuremate erakondade toetajate eelistused sotsiaal-poliitiliste hoiakute lõikes, Riigikogu kandidaatide omaduste ning erakonna- või isikuvalimiste suhtes.

6. Analüüsi järeldused ja sellest tulenevad poliitikasoovitused seoses elanikkonna valimisaktiivsuse ja kodanikuteadvuse tõstmise võimalustega.

Empiiriliseks analüüsiks kasutati ES Turu-uuringute AS-i, Saar Polli ja Raivo Vetiku uurimisrühma poolt aastail 2001–2002 läbiviidud avaliku arvamuse küsitluse andmeid. Peale selle kasutati Tartu Ülikooli politoloogia osakonna korraldatud avaliku arvamuse küsitluste ning haridus- ja teadusministeeriumi sihtfinantseeritava teema "Demokraatliku poliitilise kultuuri areng taasiseseisvunud Eesti Vabariigis" raames Riigikogu valimise päeval (2. märtsil 2003) läbiviidud "uksesuu" küsitluse andmeid.

Uuringuteemad

ES Turu-uuringute AS-i ja Saar Polli üle-eestilised küsitlused viidi läbi Riigikogu Kantsleil tellimusel. Igal uuringul on oma kitsam fookus:

- Saar Polli ja Raivo Vetiku juhtimisel tegutsenud uurimisrühma 2001. aasta septembri küsitluse keskmes olid hinnangud riigivõimuorganitele ja valitsemisele, Eesti elanike meeleolud ja arvamused sotsiaalse ja poliitilise arengu ning keskkonna kohta, samuti hinnangud iga küsitletu enda ja oma perekonna eluolu ning inimeste infotarbimise ja sotsiaalpoliitilise aktiivsuse kohta;
- ES Turu-uuringute AS-i 2001. aasta detsembris korraldatud küsitluse keskmes oli valimistel osalemine ja valimiste korraldus. Andmeid koguti 30. novembrist 7. detsembrini, kokku küsitleti 950 elanikku. Kaalutud valim vastas hästi Eesti elanikkonna profiilile vanuse, haridustaseme, elukohatüübi ja soo lõikes;
- ES Turu-uuringute AS-i 2002. aasta juunis läbiviidud küsitluse keskmes olid hinnangud riigivõimuorganitele ja valitsemisele, Eesti elanike meeleolud ja arvamused sotsiaalse, majandusliku ja poliitilise arengu ning keskkonna kohta, samuti hinnangud enda ja oma perekonna eluolu ning indiviidide infovajaduste ja –tarbimise kohta. Andmeid koguti 20.–27. mail ja 4.–7. juunil, kokku küsitleti 1015 elanikku. Kaalutud valim vastas Eesti elanikkonna profiilile vanuse, haridustaseme, elukohatüübi ja soo lõikes;
- Tartu Ülikooli politoloogia osakonnas korraldatud üle-eestilised küsitlused keskendusid poliitilistele hoiakutele ja käitumisele, mitmes küsitluses on käsitletud üsna põhjalikult valimisaktiivsust. Valimi suurus ulatus 950-st kuni 1145-ni, valimid (mõnel juhul kaalutud) vastavad Eesti valimisealisele elanikkonnale või kodanikkonnale;
- Eesti poliitilise kultuuri uurimisprojekti raames korraldatud "uksesuu" küsitluse peaeesmärk oli tundma õppida mehhanisme ja motiive, mis toovad valija hääletama, ning kriteeriume, mille alusel ta valib kandidaadi, kellele annab oma hääle. Küsitleti 922 inimest; valim on kaalutud ringkondliku esindatuse parandamiseks, kaalutud valimis langevad erakonna eelistused valimistulemustega kokku paari protsendi täpsusega.

Valimiskäitumise determinantide selgitamisel on aluseks mudel, mille kohaselt indiviidi tegevus sõltub hoiakutest, väärtustest, sotsiaalsest positsioonist ja asendist elukaarel, hoiakud ja väärtused omakorda sotsiaalsest keskkonnast ja asendist.

Andmeanalüüsis kasutatud tehnikad – liitindeksite moodustamine ja regressioonianalüüs – ületavad oma võimaluselt üksikindikaatorite sagedusjaotuste ja risttabelite analüüsi võimalusi. Summeerivad indeksid annavad üldistatuma pildi uuritavast nähtusest ning võimaldavad teha järeldusi valdkondade kohta, mis on piiritletud üksikküsimustega. Regressioonianalüüs erineb risttabelite analüüsist mitmes mõttes. Olulisemaid erinevusi on see, et regressioonianalüüs toob välja otseseosed – seosed kahe muutuja vahel, mis ei sõltu teiste muutujate väärtustest.

Hoiakute väljakujunemist saab mõõta

Poliitilised hoiakud on välja kujunenud suurel osal valijaskonnast, kuid paljudel juhtudel põhinevad need vastuolulistel hoiakutel ja lünklikel teadmistel.

Hoiakute analüüsis uuriti inimeste poliitilist teadlikkust ning otsustamist. Tulemused heidavad valgust otsuste aluseks olevate hoiakute terviklikkusele, nende omavahelisele kooskõllalisusele ja poliitilist süsteemi puudutavate teadmiste täielikkusele.

Hoiakute väljakujunemise analüüs lähtus väitest, et hoiakute kujunemist saab mõõta poliitilist süsteemi puudutavatele küsimustele antud "ei tea" vastuste arvu abil. Hoiakute väljakujunemise määra iseloomustab liitindeks: mida vähem on indiviid andnud "ei tea" vastuseid, seda paremini on tema hoiakud välja kujunenud.

Enamikul intervjuuerituil on hinnanguline seisukoht valdava osa teemade suhtes: sõltuvalt teemast on vähem kui 25%-le küsimustest andnud "ei tea" vastuse 10–20% küsitletuist. Üldiste hoiakute plokis oli 4 küsimust, vähemalt ühe "ei tea" vastuse andis 28% ning kaks või enam "ei tea" vastust 7% vastanuist. Eesti arengu kohta käivate küsimuste plokis oli 14 küsimust, vähemalt kaks "ei tea" vastust andis 27% ja vähemalt neli "ei tea" vastust 12% vastanuist.

Ühiskondlike institutsioonide usaldamist puudutavas küsimusteplokis oli 16 küsimust, vähemalt kolm "ei tea" vastust andis 28%, vähemalt viis "ei tea" vastust 18% vastanuist. Poliitilisi tegevusi puudutavas küsimusteplokis oli 12 küsimust. Kodanike hulgas andis vähemalt kolm "ei tea" vastust 30% ja vähemalt neli "ei tea" vastust 21% vastanuist. Mittekodanike hulgas andis vähemalt kolm "ei tea" vastust 14% ja vähemalt neli "ei tea" vastust 11% vastanuist.

"Ei tea" vastuste arv on kontsentreeritud suhteliselt väikesesse kategooriasse, mis tähendab, et sellesse kategooriasse kuuluvad inimesed annavad igaüks suhteliselt suure arvu "ei tea" vastuseid. Suure arvu "ei tea" vastuste andmise tõenäosust vähendab kõrgem vanus, kõrgem haridustase või kuulumine juhtivtöötajate hulka. Ilmselt on vaimsete ja sotsiaalse kapitaliga seotud vahendite küllus tegurid, mis soodustavad hoiakute väljaarenemist.

"Ei tea" vastuste analüüsile järgnes hoiakute kooskõlalisuse vaatlus. Hoiakute kooskõlalisus tähendab, et sisult sarnastele, kuid erinevalt vormistatud küsimustele antud vastused langevad sisuliselt kokku. Võrreldavad küsimused–väited puudutavad üldisi valimiseelistusi ja valimiste korraldust ning üldisemalt ka erakondi ja poliitilist süsteemi.

Küsimustepaaride kaupa võrreldes kõigub kooskõlaliste hoiakutega inimeste osatähtsus 49% ja 91% vahel. Valimis tervikuna on kooskõlaliste hoiakutega inimeste osatähtsus väiksem, jäädes vahemikku 24–68%. Kõige väiksem on kooskõlaliste hoiakutega vastanute arv mitmeerakondlike valimisliitude kohalikel valimistel lubamise–keelamise suhtes (34%) ja Riigikogu valimistel üleriigiliste või ringkondlike nimekirjade kasutamise suhtes (24%). Ligikaudu poolel valimist on kooskõlalised hoiakud ajakirjanduse objektiivsuse kohta (47%), riigieelarve põhjendatuse kohta (49%), uute või tunnustatud tegijate Riigikogusse valimise kohta (50%).

Hoiakute kooskõlalisuse määr sõltub küsimuste–väidete keerukusest. Keerukamana esitatud probleemide puhul on väiksemad nii kooskõlaliste hoiakutega vastanute osakaal kui ka vastanute üldarv.

Teadmised poliitilise süsteemi kohta sõltuvad küsimuste iseloomust. Päevakajalist teavad paljud: peaministri ja Tallinna linnapea tiitli pani õige isikuga kokku üle 80% intervjueerituist. Poliitilise süsteemi alusteadmisi valdab väiksem osa küsitletuist: põhiseaduse muutmise üht põhimõtet teadis 44%, Eesti presidendi kandideerimisvanust 56%, kandideerimiskordade arvu Riigikogusse 42% ja Riigikogu liikmete arvu 73% intervjueerituist.

Millest sõltub valimisaktiivsus?

Sotsiaaldemograafilistest omadustest suurendavad valima mineku tõenäosust kõrgem haridustase ja elukoha paiknemine väikeasulas, valima mineku tõenäosust vähendavad kuulumine pensionäride, õppurite või ettevõtjate hulka.

Hoiakutest suurendavad valima mineku tõenäosust tajutud psühholoogiline side erakonnaga, kes esindab intervjueeritu vaateid. Tajutud sideme puudumine erakondadega seevastu vähendab valimistel osalemise tõenäosust. Suurem rahulolu Riigikogu liikmete tegevusega ja valitsuse rahvusvaheliselt suunatud tegevusega suurendab Riigikogu valimistel osalemise tõenäosust, samal ajal kui suurem rahulolu valitsuse riigisisese tegevusega vähendab tõenäosust valimistel osaleda.

Levinuimad põhjused valimistel hääletada on kodanikukohuse täitmine ja soov valida ühiskonnaelu juhte. Paljud lähevad valima, et anda hääl kindla kandidaadi või erakonna poolt või avaldada oma meelsust. Oluline on ka valimas käimise traditsioon – üsna suur osa valijaskonnast läheb valimispäeval hääletama põhjendusega: "Ma olen alati valimas käinud."

Levinuim põhjus mitte hääletada on arvamus, et valija hääl ei otsusta midagi. Valimisseaduse või poliitilise süsteemi osade mitteusaldamisega seotud tegurid on loobumise põhjuseks vähem kui kümnendikule valijaskonnast.

Valima minemise ja mitteminemise põhjuste struktuur sarnaneb 2001. aasta detsembris ES Turu-uuringute AS-i läbiviidud uuringu tulemustega. Tollal olid levinuimate valima mineku põhjuste hulgas kodanikukohus (48%), soov otsustada, kes hakkab juhtima riigi elu (40%), soov hääletada kindla kandidaadi poolt (38%) ja soov hääletada mingi kindla erakonna poolt (21%). Levinuimate mitteminemise põhjuste hulgas olid pettumus poliitikas ja poliitika mittehuvipakkumus (mõlemad 32%), arvamus, et valija häälest ei sõltu midagi (30%), sobiva erakonna või kandidaadi puudumine (17% ja 13%) ja valimissüsteemi pidamine ebaõiglaseks (12%).

Kandidaadi valiku kriteeriumid

Enam kui poole (52%) 2003. aasta märtsis Riigikogu valimistel hääletanute jaoks oli peamine valikukriteerium kandidaadi erakondlik kuuluvus. Vastavalt esitatud küsimusele lähtusid need inimesed oma hääle andmisel eeskätt selle erakonna omadustest, kelle koosseisu nende valitud kandidaat kuulus. "Vastandpoolust" ehk neid, kes oma hääle andsid eeskätt konkreetse kandidaadi isikust lähtudes, oli viiendik (20%). Ligikaudu veerand (26%) pidas nii kandidaati kui ka erakonda võrdselt oluliseks.

Järgneval joonisel toodud eri valimiskriteeriumide tähtsus ei kinnita siiski täielikult väidet, et seekordsed valimised olid puhtalt "erakonnaavalimised".

Paludes inimestel nimetada kõige olulisemat valikukriteeriumi, selgub, et erakonna ja kandidaadi omadusi kõige tähtsamaiks hinnanute osakaal on peaaegu võrdne: 44% lähtub oma eelistuse kujundamisel erakonna omadustest ja 45% kandidaadi omadustest. Tõsi, kummagi kategooria eelistuste struktuur erineb. Erakonna omadusi olulisimaiks pidanute hulgas tuuakse välja kaks põhjust: erakonna poliitiline programm ja tegevuskava (27%) ning erakonna senine tegevus Eesti poliitikas (16%). Kandidaadi omadusi tähtsaimaiks pidanute kategooria jaguneb aga viie põhjuse vahel: kandidaadi tegevus Eesti poliitikas (16%), kandidaadi minevik (10%), kokkupuuted kandidaadiga (9%), kandidaadi poliitiline programm (8%) ja kandidaadi esinemine (4%). Jättes välja kriteeriumid "kokkupuuted kandidaadiga" ja "kandidaadi esinemisoskus avalikkuse ees" – need ei iseloomusta otseselt kandidaadi poliitilist võimekust –, kaldub vaekauss siiski pigem erakondlike kui isikuvalimiste poole: erakonna omaduste tähtsustajaid on 44% ja kandidaadi omaduste tähtsustajaid 32%.

Erakondade toetajaskondade iseloomustus

2001. aasta detsembris oli Eesti populaarseim "mitte ükski erakond" kolmandiku valijate toetusega (32%), järgnesid Keskerakond (23%), Reformierakond (10%), muud erakonnad (10%), Mõõdukad (8%), Rahvaliit (7%), Isamaaliit (6%) ja vene erakonnad (5%).

Erakondade toetajate eelistused Riigikogu kandidaatide omaduste suhtes erinevad märgatavalt. Igas reas on paksus kirjas märgitud erakond, mille toetajaskonna arvamus asub keskmisest kõige kaugemal. Näeme, et Reformierakonna ja vene erakondade toetajaskonnad erinevad kõige suurema arvu Riigikogu kandidaadi omaduste tähtsustamise poolest. Riigikogu liikmete ettevalmistuse küsimuses erineb Rahvaliidu toetajaskond teiste erakondade toetajaskondadest.

Tabel 1. Riigikogusse valitavate inimeste oluliseks peetavad omadused (%-des)

	Kesk- erakon d	Rahva -liit	Reformi - erakond	Isamaalii t	Mööduka d	Vene era- konna d	Mitte ükski erakon d
Omadused, mida peetakse oluliseks inimeste puhul, keda valitakse Riigikogusse							
Suur elukogemus	36	31	18	38	32	35	25
Eesti õigussüsteemi hea tundmine	61	66	60	75	61	65	56
Erinevate valdkondadega kursisolek	44	53	48	56	56	27	45
Oskus avalikkusega suhelda	43	40	53	42	41	49	35
Tihe side valimisringkonnag a	28	37	20	31	19	37	31
Eesti keele oskus	30	42	34	36	37	7	29
Hea reputatsioon	32	25	23	28	30	41	40
Usaldusväärsus	42	47	53	36	42	21	51
Tarkus, haritus	49	38	64	48	51	69	59
Teadmised või kogemus, mis peaks olema Riigikogu liikmeil edukaks tegevuseks							
Õigusaktide hea tundmine	79	85	81	83	80	81	78
Majanduselu hea tundmine	75	80	75	67	67	65	74
Ühiskonnaelu probleemide ja inimeste hea tundmine	73	80	80	78	76	78	74

Head juhtimisoskused	52	42	46	45	52	51	50
-------------------------	----	----	----	----	----	----	----

Erakonna kommunikatsioonistrateegia kavandamisel ja hindamisel on kasulik teada valijate tähelepanust erakonnale. Erakondade tegevust on aktiivselt jälginud kümnendik kuni neljandik valijaskonnast. Rahulolu selle erakonna tegevusega, kelle poolt hääletati 1999. aastal Riigikogu valimistel, on väljendanud vähemalt kaks kolmandikku valijaskonnast.

Teiste erakondade toetajaskondadest eristuvad vene erakondade toetajad ja need, kes on vastanud, et ei toeta praegu ühtegi erakonda. Neile on iseloomulik erakondade tegevust jälgivate inimeste väike osakaal, samuti erakonna tegevusega rahul olevate isikute väike osakaal.

Tabel 2. Valijate tähelepanu erakonnale (%-des)

	Kesk- erakon d	Rahva -liit	Reformi - erakond	Isamaalii t	Mööduka d	Vene era- konna d	Mitte ükski erakon d
Jälgib pidevalt erakonna tegevust, kelle poolt hääletas 1999. aastal Riigikogu valimistel	20	8	18	21	16	14	3
Jälgib pidevalt teiste erakondade tegevust	28	9	27	25	18	0	15
Erakonna/valimislii du tegevus, kelle poolt hääletas, vastab täielikult või põhiliselt ootustele	82	74	93	70	66	69	35

Erakondade toetajate iseloomustus mõne hoiaku lõikes

Keskerakond:

54% toetab mitteerakondlike valimisliitude kandideerimist kohalikel valimistel, 89% üksikkandidaatide kandideerimist, 61% ainult erakondlike nimekirjade kandideerimist. Riigikogu valimissüsteemi peab õiglaseks 28% ja ebaõiglaseks 55%.

Riigikogu valimistel sooviks isikute vahel valiku teha 75% ja erakondade vahel 21%.

63% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama Riigikogu liikmete suurema vastutuse valijate ees, 35% arvates aga erakondade suurema vastutuse. 63% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama tuntud liidrite valimise, 31% arvates aga soodustama uute poliitikute valimist.

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 37%, maksude kasutamist 27%. Riigieelarvest sooviks toetada rahva tervise edendamise programme.

Riigikogu usaldab 50%, valitsust 65% ja erakondi 31%.

2002. aastal kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 83% ning 2003. aastal Riigikogu valimistel 75%.

Rahvaliid:

51% toetab mitmeerakondlike valimisliitude kandideerimist kohalikel valimistel, 92% üksikkandidaatide kandideerimist, 37% ainult erakondlike nimekirjade kandideerimist.

Riigikogu valimissüsteemi peab õiglaseks 17% ja ebaõiglaseks 75%.

Riigikogu valimistel sooviks isikute vahel valiku teha 89% ja erakondade vahel 9%.

69% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama Riigikogu liikmete suurema vastutuse valijate ees, 28% arvates aga erakondade suurema vastutuse. 53% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama tuntud liidrite valimise, 38% arvates soodustama uute poliitikute valimist.

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 28%, maksude kasutamist 20%, sellest eelarvest toetaks põllumajandusprogramme, maapiirkondade ja sotsiaalse kaitse programme, kuid ei annaks lisaraha ei tervishoiule ega arstiabile, haridusele, rahva tervise edendamisele, narko- ega aidiennetustööle.

Riigikogu usaldab 65%, valitsust 66% ja erakondi 35%.

Kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 77% ja Riigikogu valimistel 73%.

Reformierakond:

46% toetab mitmeerakondlike valimisliitude kandideerimist kohalikel valimistel, 90% üksikkandidaatide kandideerimist, 63% ainult erakondlike nimekirjade kandideerimist.

Riigikogu valimissüsteemi peab õiglaseks 57% ja ebaõiglaseks 37%.

Riigikogu valimistel sooviks isikute vahel valiku teha 62% ja erakondade vahel 36%.

49% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama Riigikogu liikmete suurema vastutuse valijate ees, 48% arvates aga erakondade suurema vastutuse. 43% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama tuntud liidrite valimise, 52% arvates soodustama uute poliitikute valimist.

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 51%, maksude kasutamist 45%, sellest riigieelarvest soovitakse toetada politseid ja korrakaitse edendamise programme, kuid ei antaks lisaraha ei tervishoiule ega arstiabile, rahva tervise edendamisele, uute töökohtade loomiseks, sotsiaal- ja toimetulekutoetusteks ega töötute abirahadeks ja sotsiaalkaitseks.

Riigikogu usaldab 58%, valitsust 66% ja erakondi 26%.

Kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 84% ja Riigikogu valimistel 78%.

Isamaaliit:

43% toetab mitteerakondlike valimisliitude kandideerimist kohalikel valimistel, 84% üksikkandidaatide kandideerimist, 71% ainult erakondlike nimekirjade kandideerimist.

Riigikogu valimissüsteemi peab õiglaseks 63% ja ebaõiglaseks 25%.

Riigikogu valimistel sooviks isikute vahel valiku teha 72% ja erakondade vahel 26%.

54% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama Riigikogu liikmete suurema vastutuse valijate ees, 45% arvates aga erakondade suurema vastutuse. 58% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama tuntud liidrite valimise, 39% arvates soodustama uute poliitikute valimist.

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 43%, maksude kasutamist 42%, sellest eelarvest soovitakse toetada uute töökohtade loomise programme, haridust, noorte perede toetusprogramme, maapiirkondade arenguprogramme ja politseid ning korrakaitset, samal ajal ei antaks lisaraha tervishoiule ja arstiabile, rahva tervise edendamisele, teede korrashoiule, täiskasvanute õppele ega töötute sotsiaalsele kaitsele.

Riigikogu usaldab 61%, valitsust 54% ja erakondi 24%.

Kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 88% ja Riigikogu valimistel 82%.

Möödukad:

61% toetab mitteerakondlike valimisliitude kandideerimist kohalikel valimistel, 86% üksikkandidaatide kandideerimist, 56% ainult erakondlike nimekirjade kandideerimist.

Riigikogu valimissüsteemi peab õiglaseks 34% ja ebaõiglaseks 59%.

Riigikogu valimistel sooviks isikute vahel valiku teha 89% ja erakondade vahel 19%.

52% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama Riigikogu liikmete suurema vastutuse valijate ees, 43% arvates aga erakondade suurema vastutuse.

43% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama tuntud liidrite valimise, 56% arvates soodustama uute poliitikute valimist.

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 51%, maksude kasutamist 44%, sellest eelarvest sooviks toetada tervishoiu ja arstiabi ning rahva tervise edendamise programme, uute töökohtade loomise programme, maapiirkondade arendamise ja narkoennetuse programme, kuid ei annaks lisaraha sotsiaaltoetusteks, töötute abirahaks ega teede korrashoiuks.

Riigikogu usaldab 52%, valitsust 47% ja erakondi 14%.

Kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 82% ja Riigikogu valimistel 82%.

Vene erakonnad:

68% toetab mitteerakondlike valimisliitude kandideerimist kohalikel valimistel, 86% üksikkandidaatide kandideerimist, 56% ainult erakondlike nimekirjade kandideerimist.

Riigikogu valimissüsteemi peab õiglaseks 26% ja ebaõiglaseks 50%.

Riigikogu valimistel sooviks isikute vahel valiku teha 66% ja erakondade vahel 28%.

66% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama Riigikogu liikmete suurema vastutuse valijate ees, 32% arvates aga erakondade suurema vastutuse. 59% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama tuntud liidrite valimise, 24% arvates soodustama uute poliitikute valimist.

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 21%, maksude kasutamist 36%, eelarvest sooviks toetada sotsiaaltoetuse ja töötute abiraha ning rahva tervise edendamise programme, kuid ei annaks lisaraha tervishoiule, noorte perede toetuseks, põllumajandusele ja maapiirkondade arenguprogrammidele, narkoennetusele ja politseile.

Riigikogu usaldab 51%, valitsust 51% ja erakondi 31%.

Kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 45% ja Riigikogu valimistel 46%.

Muud erakonnad:

42% toetab mitteerakondlike valimisliitude kandideerimist kohalikel valimistel, 90% üksikkandidaatide kandideerimist, 50% ainult erakondlike nimekirjade kandideerimist.

Riigikogu valimissüsteemi peab õiglaseks 21% ja ebaõiglaseks 57%.

Riigikogu valimistel sooviks isikute vahel valiku teha 74% ja erakondade vahel 17%.

60% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama Riigikogu liikmete suurema vastutuse valijate ees, 36% arvates aga erakondade suurema vastutuse.

60% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama tuntud liidrite valimise, 35% arvates aga soodustama uute poliitikute valimist.

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 28%, maksude kasutamist 34%.

Riigikogu usaldab 49%, valitsust 62% ja erakondi 30%.

Kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 87% ja Riigikogu valimistel 72%.

Erakondadest ärapöördunud:

53% toetab mitteerakondlike valimisliitude kandideerimist kohalikel valimistel, 90% üksikkandidaatide kandideerimist, 50% ainult erakondlike nimekirjade kandideerimist.

Riigikogu valimissüsteemi peab õiglaseks 21% ja ebaõiglaseks 50%.

Riigikogu valimistel sooviks isikute vahel valiku teha 78% ja erakondade vahel 13%.

67% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama Riigikogu liikmete suurema vastutuse valijate ees, 26% arvates erakondade suurema vastutuse. 56% arvates peaks Riigikogu valimiste kord tagama tuntud liidrite valimise, 32% arvates aga soodustama uute poliitikute valimist.

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 22%, maksude kasutamist 22%, eelarvest sooviks toetada tervishoidu ja arstiabi.

Riigikogu usaldab 29%, valitsust 34% ja erakondi 13%.

Kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 48% ja Riigikogu valimistel 40%.

Kindla erakonnaeelisusega:

Riigieelarve koostamist peab põhjendatuks 24%, maksude kasutamist 22%.

Riigikogu usaldab 43%, valitsust 47% ja erakondi 18%.

Kohalikel valimistel kavatses kindlasti või tõenäoliselt hääletada 45% ja Riigikogu valimistel 37%.

Valimiskäitumine sõltub teadmiste tasemest

Empiiriliste uuringute tulemused näitavad, et teadmiste tase poliitilise süsteemi kohta on otseselt seotud valimiskäitumisega. Põhjalikumate teadmistega inimesed on erakonna eelistuses ratsionaalsemad ja kalduvad suurema tõenäosusega andma hääle sellele erakonnale, kes esindab nendega ühesuguseid seisukohti (Andersen, Heath, Sinnott 2001). Mitmed uuringud näitavad, et poliitiliste kampaaniate ja massimeediakanalite jälgimine (isegi passiivne, teadvustamata jälgimine) laiendab teadmisi ja nende usaldust valitsusasutuste vastu ning kodanikuaktiivsust, samuti valimistel hääletamise tõenäosust sõltumata isiku haridusest, poliitikahuvist ja sotsiaalsest positsioonist. Tulemusi on selgitatud kaheasuunalist mõju sisaldava mudeliga: ühiskonnateemaliste saadete jälgimine suurendab huvi ja aktiivsust ühiskonnaelu suhtes ning poliitikahuvi, teadmised, usaldus ja aktiivsus omakorda suurendavad ühiskonnateemaliste uudiste ja teemasaadete jälgimist massimeedias (Norris 2000).

Tavainimese poliitilisi, süsteemiga seotud otsuseid ning süsteemi puudutavate seisukohtade ja eelistuste kujunemise selgitamisel kasutatavad mudelid võib klassifitseerida kolme kategooriasse:

1. sotsioloogiline mudel seab kesksele kohale isiku hoiakud, huvid ja eesmärgid, mis kujunevad ja arenevad koos isiku grüpiidentiteediga. Hoiakud ja eelistused omakorda mõjutavad käitumist poliitilise süsteemi osade, sealhulgas erakondade suhtes;
2. erakonnalojaalsuse mudel näeb valimiskäitumise keskse mõjurina isiku psühholoogilisi sidemeid erakonnaga. Sidemed on kujunenud pere ja vahetu sotsiaalse lähiümbruse mõjul;
3. ratsionaalse valiku mudel eeldab, et poliitilise käitumise, sealhulgas valimiskäitumise aluseks on ratsionaalne "tulude ja kulude" kalkuleerimine ning optimaalse alternatiivi valimine.

Need mudelid mitte ei välista, vaid täiendavad üksteist. Inimesed on ratsionaalsed, püüdes maksimeerida eri tegevuste ja otsuste kasulikkust enese jaoks. Mingi eesmärgi kasulikkus on määratud indiviidi asukohaga ühiskonnas ja vahetu sotsiaalse keskkonnaga (Andersen, Heath 2000a, 81; Evans 1997; Andersen, Heath 2000b, 83).

Uuringutulemused ja tegelikkus

Olgugi et hääletamisel on demokraatial eriline koht, vaatleme seda sotsiaalpoliitilise aktiivsuse komponendina, arvestades hääletamisele iseloomulikke jooni. Kõrge institutsionaliseeritus, tsüklilisus, intensiivne infotulv valimistele eelneva kampaania ajal, tulemuste olulisus kogu ühiskonnale, samal ajal isikliku aja ja/või muude isiklike ressursside suhteliselt vähene kulutamine on jooned, mis eristavad hääletamist teistest sotsiaalpoliitilistest tegevustest.

Ühiskonnateadlased on aastakümneid otsinud makrosotsiaalseid, sotsiaaldemograafilisi ja psühhograafilisi tegureid, mis selgitaksid valima minemist ning valimiseelistuse kujunemist.

Kuigi valimistest osavõtu protsent on pärast valimisi teada, ei võimalda see analüüsida tegureid, mis mõjutasid hääletama minekut ja valikut.

Valimiseelistuste kujunemist ja seda määravaid tegureid uuritakse küsitluste ja süvaintervjuude abil. Probleem on aga selles, et uuringuid tehakse valimistest erinevais tingimustes ja erineval ajal, seetõttu võivad ka uuringutulemused erineda tegelikkusest.

Valimissüsteemid muutuvad koos ühiskonnaga

Sõna "valimissüsteem" viitab meetodile, mille abil jagatakse kohad valitud esinduskogudes. Maailmas kasutusel olevad mandaatide jagamise meetodid võib jagada vähemalt üheksasse kategooriasse (IDEA). Valimissüsteemide variatiivsust suurendab ka see, et neid kasutatakse kombineeritult ning eri tasandi esinduskogude koosseisude määramisel kasutatakse erisuguseid meetodeid (Cox 1997).

Valimissüsteemid on kujunenud mitmesuguste ajalooliste, kultuuriliste, majanduslike ja poliitiliste asjaolude mõjul ning neid muudetakse koos ühiskonnas toimuvate muutustega. Samal ajal on selge, et valimissüsteem mõjutab riigi poliitilist kultuuri, eeskätt valimistest osavõtu määra ja efektiivsete erakondade arvu ning suurust.

Eesti valimissüsteem töötati välja taasiseseisvumise ajal enam kui kümme aastat tagasi ning see süsteem pidi soodustama suhteliselt vähesest arvust, kuid tugevatest erakondadest koosneva poliitilise süsteemi teket. Praeguste muudatuste eesmärk on saadikute poliitilise vastutuse suurendamine. Valijad peavad selgemalt nägema enda ja oma valimispiirkonna hääle seotust saadikuga. Seotus võimaldab inimestel otsustada, kas valitu on täitnud temaga seotud lootusi, ja vastavalt sellele käituda järgmistel valimistel.

Erakondlikul tasandil on valimissüsteemi õigluse teema seotud valimistel kogutud hääle arvu transformeerimisega mandaatide arvuks. See on keerukas, paljud valijad ei saa aru, kuidas kõik toimub, ning peavad seetõttu valimissüsteemi ebaõiglaseks. Tegemist on põhimõttelise küsimusega – miks peab palju hääli kogunud kandidaat loovutama oma hääled kellelegi teisele? Nõnda võib valituks osutuda väga vähe hääli saanud kandidaat.

Turundusvõtted erakondade kampaaniates

Erakondade kaudu toimiv demokraatia on nüüdisaegse ühiskonnakorralduse enamlevinud vorme. Erakondade funktsioon on rahva huvide kanaliseerimine otsustamisprotsessi ühiskondlike otsuste tegemisel.

Praeguse ühiskonnakorralduse iseloomulikke jooni on turumajandusliku ideoloogia tugevnemine erasektori kõrval ka avalikus ja kolmandas sektoris ning nii individide kui ka institutsioonide tasandil. Ka erakonnad tegutsevad "turul": lubadusi pakkudes ja neid varasemate tegudega kinnitades võistlevad nad valijate hääle pärast, mis annavad (või ei anna) neile võimaluse teostada oma ideid riigi tasandil. Piisava arvu hääle saamiseks tuuakse erakondade tegevusse järjest enam tarbekaupade turustamisel kasutatavaid meetodeid, mis eriti selgelt paistab silma valimiste-eelsel ajal.

Valimistel edu saavutamiseks tuleb erakondade kommunikatsioonikampaaniate kavandamisel positsioonida erakond teiste poliitiliste jõudude suhtes, määraates sihtrühmad ja edastades neile sobivaid sõnumeid atraktiivses vormis. Eesmärk on mobiliseerida võimalikult suur osa valijaskonnast hääletama enda poolt või vähemalt mitte konkureeriva erakonna poolt. Positsioonimiseks on tähtis valijaskonna eri segmentide vajaduste ja eelistuste tundmine, selle teabeta pole võimalik välja töötada erakonna tegevuskavu ega kommunikatsioonikampaaniaid (Newman 1999).

Praegusaegne turundusmõte seab oma huvikeskmesse potentsiaalsete ostjate vajadused ja soovid ning muud psühholoogilised tegurid, mis mõjutavad käitumist – poliitika puhul muidugi valimiskäitumist. Erakonnad on huvitatud elanikkonna eelistustest valdkonnas, milles nad oma kaupa pakuvad: ühistegevuse reguleerimine, ühiskondlike varude kogumine ja riigisisene ümberjagamine, rahvusvahelise kaaluga poliitilised otsused.

Moodsa turunduse üks võtmesõnu on innovatsioon ehk uute ideede toomine tarbimisse. Erakonnadki pole pelgalt avaliku arvamuse kaasajooksikud, vaid uute lahenduste algatajad ja juurutajad ühiskonnakorralduses.

Kasutatud kirjandus

Andersen, R., Heath, A. (2000a). Social Cleavages, Attitudes and Voting Patterns: A Comparison of Canada and Great Britain. CREST (Centre for Research into Elections and Social Trends) Working Paper No 81. <http://www.crest.ox.ac.uk>.

Andersen, R., Heath, A. (2000b). Social Class and Voting: A Multi-Level Analysis of Individual and Constituency Differences. CREST (Centre for Research into Elections and Social Trends) Working Paper No 83. <http://www.crest.ox.ac.uk>.

Andersen, R., Heath, A., Sinnott, R. (2001). Political Knowledge and Electoral Choices. CREST (Centre for Research into Elections and Social Trends) Working Paper No 87. <http://www.crest.ox.ac.uk>.

Cox, G. W. (1997). Making Votes Count. Strategic Coordination in the World`s Electoral Systems. Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, G. (1997). Economics and Politics Revisited: Explaining the Decline in Conservative Support 1992–95. CREST (Centre for Research into Elections and Social Trends) Working Paper No 60. <http://www.crest.ox.ac.uk>.

IDEA. Voter Turnout. A Global Survey. [http://www.idea.int/Voter turnout](http://www.idea.int/Voter_turnout).

Newman, B. I. (ed) (1999). Handbook of Political Marketing. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Norris, P. (2000). A Virtuous Circle? The Impact of Party Organizations and the News Media on Civic Engagement in Post-Modern Campaigns. Paper for the ECPR Joint Workshops, Copenhagen, 14-18th April 2000.

Eesti naised võimu juures 1992–2003

Tiina Raitviir (RiTo 7), Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsioloogia osakonna õppejõud

Eesti seadusandliku ja täidesaatva võimu juurest on kõrvale jäänud suur hulk ühiskonnaliikmeid – naised. Olles rahvastikus ülekaalus (53,9%), käsitletakse naisi poliitika kujundamisel ja juhtimisel vähemusena.

Eestis on naiste osa seadusandliku ja täidesaatva võimu juures väike. Seda on mõjutanud mitu asjaolu: naiste osatähtsus erakondades ja erakondade juhtorganeis, naiste osatähtsus valimisnimekirjades, valimisseadused ja muudki, sealhulgas naiste endi tagasihoidlikkus ja passiivsus. Käesolevas töös keskendun pigem statistilise teabe edastamisele kui poliitikas tegutsevate naiste vähesuse põhjuste otsimisele.

Naiste osatähtsus Eesti parlamendis on sealhulgas näitaja, mida on hea võrrelda ÜRO neljanda naiste maailmakongressi (4.–15. september 1995, Beijing) seisukohti aluseks võttes. Neis soovitati kaasata naisi otsuseid vastu võtvatesse kogudesse, sealhulgas parlamenti, vähemalt 30% ulatuses. Eesti Erakondade Naisteühenduste Ümarlaud seadis 1999. aastal enne parlamendivalimisi sama eesmärgi – tõsta naiste osatähtsus Eesti parlamendis 30%-le. Kahjuks ei õnnestunud see ei 1999. aasta ega ka 2003. aasta valimistel.

2001. aasta sügisel (seisuga 12.10.2001) jäi Eesti 17,8%-lise naiste osalusega maailma riikide parlamentide seas 37. kohale, 2003. aasta talvel (31.01.2003) asuti sama näitajaga 50. kohal. Pärast 2003. aasta valimisi pääses naisi parlamenti 18,8%, mis tõstis näitajat ligikaudu viie koha võrra (Women in National...). 30% piiri ületas 2001. aastal 9 ja 2003. aastal 11 riiki. Viimasel juhul suutsid seda Euroopa riikidest peale Põhjamaade veel Madalmaad, Austria ja Saksamaa. Läti on naiste 21,0%-lise osatähtsusega Eestist ette jõudnud (varem jäi pisut maha), seevastu Leedu jääb oma 10,6%-ga veel rohkem maha kui enne. Põhjamaade keskmine – 39,9% – on esialgu kättesaamatus kauguses, kuid Euroopa OSCE liikmesmaade keskmise, 17,9%-ga on Eesti enam-vähem samal tasemel. Soome parlamenti valiti naisi tänavu 37,5% (eelmisses koosseisu 36,5%). Samal ajal on araabia maades naisi parlamendis keskmiselt 6,3%.

Paremparteid üksikõiksemad

Eestis pärast taasiseseisvumist korraldatud neljadel parlamendivalimistel on naiste osatähtsus vastavalt 12,9%, 11,9%, 17,8% ja 18,8% (tabel 1). Enne taasiseseisvumist toimunud valimistega võrreldes võib neid madalaid protsente pidada pisukeseks progressiks, sest NSV Liidu rahvasaadikute valimiste (1989) tulemusena sattus saadikute sekka umbes 6%, Eesti Ülemnõukogu valimistel (1990) 7% ja Eesti Kongressi valimistel (1990) 10% naisi.

Tabel 1. Naiste kandideerimine ja valituks osutumine valimistel 1989–2003

Valimised	Aeg	Kandideerijaid			Mandaa- tide arv kokku	Naistest osutus valituks	
		kokku, arv	sh arv	naised %		arv	%
NSV Liidu rahvasaadikute	26.03.1989	107	6	6,0	36	2	5,0
Parlamendi –valimised							
Eesti Kongressi	24.02– 01.03.1990	1200	144	12,0	508	51	10,0
Eesti Ülemnõukogu	18.03.1990	392	24	6,1	105	7	7,0
Riigikogu	20.09.1992	627	84	13,4	101	13	12,9
Riigikogu	5.03.1995	1250	219	17,5	101	12	11,9
Riigikogu	7.03.1999	1884	508	27,0	101	18	17,8
Riigikogu	2.03.2003	963	206	21,4	101	19	18,8
Kohaliku omavalitsuse							
volikogu valimised							
Kohalike nõukogude	10.12.1989	8984	1342	15,0	3513	316	9,0
KOV	17.10.1993	8971	2535	28,3	3483	834	23,9
KOV	20.10.1996	11128	3674	33,0	3453	920	26,6
KOV	17.10.1999	12802	4562	35,6	3355	951	28,3
KOV	20.10.2002	15181	5727	37,7	3273	923	28,3

ALLIKAS: Raitviir 1996; Vabariigi Valimiskomisjon.

KOV – kohaliku omavalitsuse volikogu.

Naiste saamisel parlamenti oli ja on parlamendi valimise seaduse kohaselt otsustava tähtsusega naiste asetus valimisnimekirjade eesotsas, s.t esimeses ja teises kümnes. Kogutud hääle arv osutub vähem tähtsaks. Viimaseil aastail on naisi seal 17–20%. Ei pea paika kuulds, nagu oleks naiskandidaadid paigutatud valdavalt valimisnimekirjade lõpuossa, seega pole nende paigutus kogu nimekirjade ulatuses kaugeltki halb. Üldjuhul oli naisi valimisnimekirjade esimeses kolmandikus tõesti suhteliselt vähe, teises kolmandikus kõige rohkem ja viimases kolmandikus mõnevõrra rohkem kui esimeses.

Traditsiooniliselt annavad teistest suhteliselt rohkem naisparlamendiliikmeid Keskerakond ja Mõõdukad, nii oli see ka 2003. aasta valimistel (vastavalt 25% ja 33% liikmeist). Võimuparteidest valiti naisi parlamenti keskmisest vähem Res Publicas – 18%, Reformierakonnas – 16% ja Rahvaliidus – 15%.

Seniste parlamendivalimiste tulemuste analüüs näitab, et esiteks on keskmine naiskandidaatide osatähtsus valimistel üldjuhul suurem kui keskmine parlamenti valitud naiste osatähtsus ja teiseks suureneb naiskandidaatide osatähtsuse kasvades kokkuvõttes ka parlamenti pääsenud naiste osatähtsus. Samas ei ole see kasv proportsionaalne. Tänavused valimised olid selles suhtes erandlikud – naisi kandideeris vähem (ilmselt valimisnimekirjade kindlaksmääratud mahust – 125 inimest – tekkinud konkurentsi tõttu), kuid valitud naiste osatähtsus isegi kasvas pisut (tabel 1). Kõige rohkem oli 2003. aasta valimistel liikmekandidaatide seas naisi parteides, kes parlamenti ei pääsenud, samuti Mõõdukates, kust neid valiti sinna vähe. Parlamendiparteide nimekirjades kandideeris naisi keskmiselt või alla selle.

Viimaste valimiste kogemus veenab, et naisi kandideerib ja ka saab parlamenti rohkem vasakkallaklikest ja keskpaika hoidvatest parteidest, paremkallaklikud erakonnad on teadlikult või ebateadlikult soolise tasakaalustatuse suhtes ülimalt ükskõiksed.

Plahvatuslik kasv

Kokku kasvas parlamenti kandideerivate naiste arv 1992–1999 lausa plahvatuslikult – 6,0 korda –, samal ajal kui meeskandidaatide arv suurenes ainult 2,5 korda. Tänavustel valimistel vähenes nii nais- kui ka meeskandidaatide arv ja lähteaastaga võrreldes ka kasvu kiirus, kuid naiskandidaatide arvu kasv 1992–2003 oli sellegipoolest suurem kui meeste oma. Probleeme tekitab see, et naised kandideerivad palju sagedamini kui varem, kuid parlamendiliikmete sekka jõuavad ainult natuke sagedamini. Viimase tõestuseks võib esitada järgmised näitajad tabelist 2, mille algandmed on võetud tabelist 1.

Tabel 2. Naiste ja meeste kandideerimise efektiivsus valimistel 1992–2003

Näitaja	Parlamendivalimised				Kohaliku omavalitsuse valimised			
	1992	1995	1999	2003	1993	1996	1999	2002
Naiskandidaatide arvu suhe valitud naiste arvu	7,0	18,3	28,2	10,8	3,0	4,0	4,8	6,2
Meeskandidaatide arvu suhe valitud meeste arvu	6,1	11,6	16,6	9,2	2,4	2,9	3,3	4,0
Meeskandidaatide arv ühe naiskandidaadi kohta	6,5	4,7	2,7	3,7	2,5	2,0	1,8	1,6
Valitud meeste arv ühe valitud naise kohta	6,8	7,4	4,6	4,3	3,2	2,8	2,5	2,5
Naiskandidaatide arvu kasv 1992. või 1993. a–ga võrreldes, kordades	1,0	2,6	6	2,5	1,0	1,4	1,8	2,3
Meeskandidaatide arvu kasv 1992. või 1993. a–ga võrreldes, kordades	1,0	1,9	2,5	1,4	1,0	1,2	1,3	1,5

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Kandideerivate naiste ja meeste arvuline erinevus vähenes kuni 1999. aasta valimiseni ning kasvas siis taas: ühe naiskandidaadi kohta tuli 1992. aastal 6,5, 1995. aastal 4,7, 1999. aastal 2,7 ja 2003. aastal 3,7 meeskandidaati. Parlamendiliikmete hulgas ei ole meeste ja naiste arvuline vahekord nii kiiresti ühtlustumise suunas liikunud ning püsis kahtedel viimastel valimistel stabiilne.

Tabeli 2 sisu võib üldistada järgmiselt: naiste kandideerimise efektiivsus parlamendivalimistel on meeste omast väiksem ja väheneb. Naistel on üha raskem parlamenti pääseda. Võimalik, et kasvava konkurentsi tõttu naiskandidaatide endi vahel, viimaste valimiste aegu ka üldise konkurentsi kasvu tõttu seoses nimekirjade pikkuse piiramisega.

Eelnevast tuleneb tõsiasi, et naiskandidaatide arvu ja osatähtsuse mehaaniline suurendamine ei aita kaasa naissoost parlamendiliikmete osakaalu järsule kasvule. Ainult kvantiteedile rõhumine ei päästa.

Parlamenti valitud naiste osatähtsust mõjutavad ka naiskandidaatidele antud hääled. Valijad annavad naistele meestega võrreldes keskmiselt vähem hääli. Ühe inimese kohta antud hääle arv peegeldab võrdlevalt mees- ja naiskandidaadi keskmist väärtust valija silmis, aga ka kandidaadi paigutust valimisnimekirjas (valija ei taha neile, kes tagapool, oma häält raisata – nad ei saa niikuinii parlamenti). 1992. aastal kogus parlamenti valitud naine keskmiselt 79,5% sellest hääle arvust, mis sai mees (arvud vastavalt 1879 ja 2337). 1995. aastal oli naiste keskmine hääle arv 54,6% meeste vastavast näitajast (arvudes 1747 ja 3195), 1999. aastal 86,6% (2102 ja 2428) ja 2003. aastal 83,3% (2213 ja 2656).

Tänavustel valimistel said naised keskmiselt vähem hääli lihtkvooriga parlamenti pääsenute tõttu, sest kõige rohkem hääli kogunud poliitikute nimekirja esimeses pooles naisi polnud. Samas ringkonna- ja kompensatsioonimandaadiga parlamenti pääsenud naiste keskmine hääletesaak oli suurem kui samal moel sinna saanud meestel. Järeldus: naisi-staarpoliitikuks, neid tuntumaid ja suuremaid hääletpüüdjaid on vähe. Staare saab vajaduse korral muidugi toota. Kui ka edaspidi kehtib seaduspärasus, et naine kogub keskmiselt vähem hääli kui mees, siis on ju selge, et mida rohkem naisi kandideerib, seda vähem saab partei hääli!

Tipus naisi endiselt vähe

Mandaatide jagunemist meeste ja naiste vahel 1992.–2003. aasta parlamendivalimistel saab jälgida tabeli 3 järgi. Ühelt poolt viitab see naiste tipp-poliitikuks pürgimise edukusele: viimastel parlamendivalimistel pääses isikumandaadiga Riigikogusse koguni kaks naist. Teisalt langes nende konkurentsi- ja hääletekogumise võime, sest kõigist kompensatsioonimandaadiga parlamenti tulijaist oli naisi 29,6%.

Tabel 3. Mandaatide jaotus ja omandamise viis parlamendivalimistel 1992–2003

	Isikumandaat			Ringkonnamandaat			Kompensatsioonimandaat		
	kokku	sh naisi	naiste %	kokku	sh naisi	naiste %	kokku	sh naisi	naiste %
1992	17	1	5,9	24	2	8,3	60	10	16,7
1995	15	0	0,0	37	3	8,1	52	9	17,3
1999	11	1	9,1	44	8	18,2	46	9	19,6
2003	14	2	14,3	60	9	15,0	27	8	29,6

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Naised, kes koguvad meestega sama palju hääli, peavad olema sama head või paremad poliitikud kui mehed, kasutama laia tuntust ja nautima meedia soosingut. Eesti meedia kipub aga naisi välimuse, riietuse või eraelu põhjal arvustama ja naeruvääristama või kirjeldama kui meestega võrreldes passiivseid ja väheedukaid. Selline tendentslik käsitlus vähendab veelgi naispoliitikute võimalusi.

Naised parlamendi, komisjonide ja fraktsioonide juhatustes on harv nähtus. Ühtki parlamendi naisesisimeest Eesti Vabariigis enne Ene Ergmat (valiti 31.03.2003) polnud. Enne taasiseseisvumist oli Ülemnõukogu juhatuses aseesimeheks Marju Lauristin. 1992–1998 naisi parlamendi juhatusse ei valitud. Esimese naisena valiti sinna kahel korral Siiri Oviir – 1999. ja 2000. aastal Riigikogu teiseks aseesimeheks. 2001., 2002. ja 2003. aastal naisi parlamendi aseesimeesteks ei valitud.

Naisi oli ja on vähe ka parlamendi kümne alatise komisjoni juhtkonnas. Nii 2001., 2002. kui ka 2003. aastal on kõigest ühe komisjoni esimees olnud naine. Need olid vastavalt põhiseaduskomisjon (Liia Hänni), kultuurikomisjon (Viive Rosenberg) ja sotsiaalkomisjon (Mai Treial). 2001. aastal komisjonidel naisaseesimehi polnud, 2002. oli üks (riigikaitsekomisjon, Valve Kirsipuu) ja tänavu valitud uues Riigikogus kolm (kultuurikomisjonis Signe Kivi; põhiseaduskomisjonis Siiri Oviir; sotsiaalkomisjonis Kadi Pärnits) (<http://www.riigikogu.ee/>).

Kõige rohkem oli 2001. aastal naisi komisjoniliikmete seas kultuurikomisjonis ja väliskomisjonis, kummaski neli. 2002. aastal oli rohkem naisi põhiseaduskomisjonis, rahanduskomisjonis ja väliskomisjonis, igaühes kolm. Praegu on kõige naisterohkemad sotsiaalkomisjon (kuus naist) ja kultuurikomisjon (neli naist). Enamasti on komisjonides üks–kaks naist. Kahes komisjonis, nimelt maaelu- ja majanduskomisjonis polnud 2001. ja 2002. aastal ühtki naisliiget. 2003. aastal on selliseid komisjone kolm: maaelu-, keskkonna- ja rahanduskomisjon. Otsuste vastuvõtmise soolist tasakaalustatust need komisjonid, kus naisi pole või kus neid on üks–kaks, tagada ei saa.

Parlamendil on ka ajutised ja erikomisjonid. 2002. aastal oli neid kokku viis, esimehed kõigil mehed, kahel komisjonil aseesimehed siiski naised. Kahe komisjoni liikmete seas naisi polnud. 2003. aasta erikomisjonide ja ajutiste komisjonide kohta andmed veel puuduvad.

Seitsmest parlamendifraktsioonist ühel oli 2001. ja 2002. aastal fraktsiooni esimees naine (Möödukatel Marju Lauristin). Naisaseesimees oli 2001. aastal kolmel ja 2002. aastal kahel fraktsioonil, ühel fraktsioonil (Rahvaliid) polnud naisi isegi fraktsiooni liikmete hulgas. Pärast 2003. aasta valimisi pole ühelgi kuuest fraktsioonist naisesisimeest ja/või –aseesimeest, ühes fraktsioonis – Isamaaliit – pole ainsatki naist.

Üks tegureid, miks naiste osatähtsus parlamendi komisjonide ja fraktsioonide juhtkonnas oli ja on nii väike, on naiste väike arv ja osatähtsus parlamendis. Viimasega saab hõlpsasti õigustada naiste juhikohast ilmajätmist ettekäändel, et naisi lihtsalt ei jätku kõikjale. Alles siis, kui naiste arv ja osatähtsus parlamendis kasvab, saab hinnata parlamendi tõelist suhtumist naistesse kui parlamendi kesktaseme juhtidesse, samuti sellesse, kas neid peetakse või ei peeta meestega võrdväärseteks poliitikuteks.

Naised kohalikes volikogudes

Kohaliku omavalitsuse volikogu (edaspidi KOV) valimisel kandideerib ja osutub valituks Riigikogu valimistega võrreldes rohkem naisi. Naissoost kandideerijate osatähtsus kasvas aastail 1993–2002 28,3%–lt 37,7%–le (kasv 2,3 korda) ja valituks osutunute oma 23,9%–lt 28,3%–le (kasv 1,1 korda). Naiste parem ligipääs kohalikule seadusandlikule võimule parlamendiga võrreldes on seaduspärasus, mis kehtib paljudes maailma maades. Omavalitsuste valimised on rahvalähedasemad ja väiksema konkurentsiga (v.a suured linnad), kus peabki osalema ja valituks osutama rohkem naisi.

KOV-i valimistel kandideerinud (1999. a 35,6 ja 2002. a 37,7%) ja valituks osutunud (1999. ja 2002. a 28,3%) naiste osatähtsust võiks pidada hädapärast rahuldavaks, kui tegu oleks Riigikogu valimistega. KOV-i kui kohaliku tasandi valimiste kohta on naisi siiski liiga vähe. Ka ei täitunud lootus, et KOV-i valimisel 2002 osutub eelmiste valimistega võrreldes valituks rohkem naisi. Kandideerimisefektiivsus hoopis vähenes (tabel 2).

KOV-i valimisel ilmnevad samad tendentsid mis Riigikogu valimiselgi (vt tabelleid 1 ja 2): naiskandidaatide arv kasvab kiiremini ning naiste ja meeste suhe paraneb valitud kogudesse kandideerijate hulgas kiiremini kui neisse kogudesse valitute hulgas. Seega naiste kandideerimisefektiivsus väheneb, kuigi viimase ajani püsis arvamus, et valitud kogudesse pääseb iga korraga üha rohkem naisi. Viimased KOV-i valimised (2002) ja viimased parlamendivalimised viitavad aga sellele, et sooline tasakaalustumine on neis valitavates seadusandlikes kogudes hoopiski takerdunud.

Kui vaadata, kas soolise tasakaalustatuse mõttes on edumeelsemad riigi n-ö juhtivad maakonnad koos seal paiknevate Eesti suuremate linnadega või ülejäänud, perifeersema maakonnad, siis Harjumaa (koos Tallinnaga) jääb enamasti keskmisest tunduvalt maha või on mõne aasta valimistulemuse järgi Eesti keskmise sarnane. Põhjus peitub arvatavasti ägedas konkurentsist – 2002. aastal 7,3 kandideerijat ühele kohale, samal ajal kui Eesti keskmine oli 4,7 inimest kohale. Eesti keskmisest jääb maha ka Tartumaa (koos Tartuga), kuid mitte nii tunduvalt kui Harjumaa (koos Tallinnaga).

Tallinna linnavolikogus oli pärast 1999. aasta valimisi naissaadikuid 26,6% ja 2002. aastal valiti neid sinna 23,8%. Eriti viimane näitaja on Eesti keskmisest (28,3%) märksa väiksem. Nii 1999. kui ka 2002. aastal pärinesid Tallinna naissaadikud peamiselt kahest parteist: Keskerakonnast (1999. aastal 21–st 10, 2002. aastal 32–st 10) ja Reformierakonnast (1999. aastal 10–st 4, 2002. aastal 11–st 5). Tallinnas pääses 2002. aasta volikogusse suuruselt teise liikmeskonnaga (17 kohta) Res Publica, ent nende hulgas polnud ühtegi naist. 1999. aastal sai kahest vene nimekirjast volikogusse 13 inimest, kelle hulgas oli kõigest üks naine.

Erakordne patriarhaalsus

Kohalike omavalitsuste seniste valimiste tulemusena on omavalitsuste tippjuhtkonnad osutunud erakordselt patriarhaalseks: linnavolikogude esimeestest oli 2001. aasta kevadel naisi kõigest 14,3%, vallavolikogu esimeestest aga 15,2% (Riigitelefoni... 2001). 15. jaanuaril

2003 oli nende osatähtsus, arvatud siseministeeriumist saadud omavalitsusjuhtide ja – sekretäride aadressi- ja telefoninimekirjade järgi, vastavalt 12,4% ja 15,0%.

Võrreldes 1999. ja 2002. aastal valitud KOV-i esimeeste kui kohaliku seadusandliku kogu tiptasandi soolist koosseisu 1999. ja 2003. aastal valitud parlamendi kui riigi seadusandliku kogu soolise koosseisuga, selgub, et viimases on isegi suhteliselt rohkem naisi. See näitab, et KOV-i esimeeste kohtadele on tugev konkurents ja need kohad on kõrgelt hinnatud, hinnatumad isegi kui parlamendiliikme omad. Ehk teisiti väljendades: olla vallas või linnas esimene tundub olevat tähtsam kui kuulumine 101 parlamendipoliitiku hulka.

Tallinna linnavolikogu esimehi on olnud aastatel 1993–1999 kaheksa, esimene naine, Maret Maripuu Reformierakonnast, valiti ametisse 2001. aasta detsembris ja ta jätkas samal kohal ka pärast 2002. aasta oktoobris toimunud valimisi. Tartus juhtis 1989–1993 esimehena kohalikku linnavolikogu Aino-Eevi Lukas, pärast seda pole sel ametikohal ühtegi naist töötanud. Traditsioonidele toetudes ja loomulikus korras konkureerides valitakse volikogusid juhatama valdavalt mehed.

Senised valimistulemused ei taga KOV-is otsuste vastuvõtmisel soolist tasakaalu, sest naisi on neis alla kolmandiku ja esimeeste hulgas üksnes 12–15%. Oleks loogiline, et kaugemas tulevikus on KOV-i liikmeskonnas naisi 40–45%, esimeeste hulgas vähemalt 30%.

Naised valitsuses

Eestis pole olnud ühtki naispeaministrit. Selle eelduseks oleks tugeva naispartei juhi esilekerkimine, mida aga pole juhtunud. Eesti pole selles suhtes erandlik riik – 2002. aasta alguses polnud Euroopas ainsatki naispeaministrit. 2000. aastal sai Soome oma esimese naispresidendi Tarja Haloneni, 2003. aastal aga oma ajaloos esimese naispeaministri Anneli Jäätteenmäki. Balti riikidest on Leedus valitsust juhtinud kaks naispeaministrit (Kazimiera Prunskiene 1990–1991 ja Irena Degutiene 1999).

Eestis pole olnud ka naispresidenti, selle artikli autor on arvamusel, et niipea ei tule ka. Naised on presidendivalimistel kandideerinud (Lagle Parek, Siiri Oviir), kuid üsna edutult. Lätis tegutseb praegu väga autoriteetne naispresident (Vaira Vike-Freiberga, aastast 1999), kuigi tema valimine oli pigem juhus, tähendas rohkem teiste kandidaatide vastu kui selle naiskandidaadi poolt olemist.

Euroopa Liidu liikmesmaade valitsustes oli 2000. aastal keskmiselt 25,8% naisi (European Database...) ja koos kandidaatriikidega ligikaudu 23% (Women in Politics... 2001). Valitsusi, kus naisi oleks alla 10%, oli liikmesriikide seas vaid kaks ja kandidaatriikide hulgas seitse, kusjuures Eesti aastail 2000–2001 viimaste hulka ei kuulunud, küll aga Läti ja Leedu. Valitsusi, kus naisi oli 30% ja rohkem, oli liikmesriikide hulgas kuus – Põhjamaad ja Saksamaa. Kandidaatriikide maksimum ulatus 2001. aastal 21%-ni (Poola). Eesti saavutas Siim Kallase valitsuse alguses (2002. aastal) 35,7%-ga teatavasti Eesti rekordi ja jõudis Euroopa riikide hulgas neljandale kohale. Soome uues, 2003. aasta valitsuses on naisi-mehi

võrdselt, Eesti uues valitsuses on naisi 7,1% (tabel 4). Keskmiselt on Eestis 1990–2003 olnud naistest valitsuse liikmeid 12,3%.

Allpool käsitletakse lähemalt naiste arvu ja osatähtsust valitsusliikmete seas ning nende rakendatust Eesti Vabariigi valitsuses eri valdkondades, sealhulgas ka taasiseseisvumise eelsel ajal (vt järgnevat tabelit). Oleks loomulik, kui Eesti valitsuses oleks suurem sooline tasakaal ja naisi valitsusliikmetest vähemalt 30–40%.

Tabel 4. Naised valitsuse liikmena 1990–2003

Valitsus	Aeg	Liikmeid		Naiste osakaal, %	Naisministrite funktsioon**
		kokku	s naisi		
Edgar Savisaar*	3.04.90–30.01.92	22	1	4,5	S
Tiit Vähi, 1. valitsus*	30.01.92–21.10.92	21	1	4,8	S
Mart Laar, 1. valitsus	21.10.92–8.11.94	14	3	21,4	B; E; S
Andres Tarand	8.11.94–17.04.95	15	1	6,7	E
Tiit Vähi, 2. valitsus	17.04.95–6.11.95	15	2	13,3	E; S
Tiit Vähi, 3. valitsus	6.11.95–17.03.97	17	2	11,8	S; S
Mart Siimann	17.03.97–25.03.99	15	2	13,3	S; S
Mart Laar, 2. valitsus	25.03.99–28.01.02	15	2	13,3	S; S
Siim Kallas	28.01.02–10.04.03	14	5	35,7	B; E/I; S; S; S
Juhan Parts	alates 10.04.03	14	1	7,1	B
Kokku / keskmine		192	20	12,3	

ALLIKAD: Toomla 1999, 161–164, 192–193; Vabariigi Valitsus.

* üleminekuvalitsused. Eesti Vabariigi iseseisvus taastati 20.08.1992.

** kasutatakse BEIS-tüpoloogiat, mille kohaselt ministrid jagatakse:

B-funktsiooni ehk alusfunktsiooni täitjad: välis-, sise-, kaitse- ja justiitsminister, mõnikord ka rahandusminister;

E-funktsiooni ehk majandusega tegelevad ministrid: majandus-, kaubandus-, tööstus- ja põllumajandusminister;

I-funktsiooni ehk infrastruktuuriga tegelevad ministrid: teede-, side-, informatsiooni- ja keskkonnaminister;

S-funktsiooni ehk sotsiaal-kultuurilist funktsiooni täitvad ministrid: sotsiaalminister (või tööturu-, tervishoiu-, rahvastiku-, perekonna-, laste ja eakate minister), kultuuri- ja haridusminister.

Eesti valitsused on olnud valdavalt lühiealised: 1990–2003 oli võimul kümme valitsust. Võimalus ministrina tegutseda on olnud seega suhteliselt paljudel. Sellest hoolimata oli valitsustes, kui Siim Kallase oma välja arvata, naisministreid vähe. 2002. aastal andsid valitsuse liikmeid peamiselt Keskerakond ja Reformierakond, 2003. aastal tuli valitsuse ainus naisminister Reformierakonnast.

Naisministrite funktsioonide iseloomustamiseks pöördugem üldtuntud BEIS-tüpoloogia poole. Nagu tabelist 4 selgub, määrati 1990–2002 Eesti naisministrid (nagu ka mujal maailmas tavaks) kõige sagedamini täitma S-funktsiooni, s.t sotsiaalseid ja kultuurilisi ülesandeid. Riigi jaoks kõige tähtsamad, alus- ehk B-funktsiooni täitvaid naisi on Eesti valitsustes olnud mõni üksik, nende seas üks siseminister (Lagle Parek, Mart Laari esimeses valitsuses) ja kaks korda üks välisminister (Kristiina Ojuland Siim Kallase ja Juhan Partsi valitsus). Rahandus- ja kaitseministri kohale pole ühtegi naist Eestis seni pandud. Majandus- ehk E-funktsiooni on samuti täitnud paar naist (reformiminister Liia Hänni, Mart Laari esimeses valitsuses ja Andres Tarandi valitsuses; majandusminister Liina Tõnisson, Tiit Vähi teises valitsuses; majandusminister ning teede- ja sideminister Liina Tõnisson, Siim Kallase valitsuses). I-funktsiooni täitvaid naisministreid pole Eestis kuni Siim Kallase valitsuseni olnud, viimases juhtis Liina Tõnisson peale majandusministeeriumi ka teede- ja sideministeeriumi.

Naiste hääli valitsuses jääb nõrgaks ainuüksi naisministrite vähesuse tõttu. Riigi kõige kõrgema täidesaatva organi – valitsuse – otsustamise ja riigijuhtimise sooline tasakaal pole tagatud.

Naised kohaliku juhina

Ka kohaliku juhina kujutletakse ja tunnustatakse Eestis harilikult meest. Linnapea ja vallavanema ametikohad on Eestis eriti maskuliinse staatusega.

Eestis on ühetasandiline KOV-i süsteem, kus kohaliku täitevvõimu tipus, s.t linnapeade ja vallavanemate hulgas oli naisi 2001. aasta märtsi seisuga vastavalt 4,8% ja 11,8% (Riigitelefoni ... 2001), 2003. aasta algul 12,5% ja 11,9% (siseministeeriumi aadressi- ja telefonitabelite järgi). Naiste nii väike esindatus ei saa olla juhuslik, sest vaatlusaluste üksuste arv on piisavalt suur ja vaatlus on kõikne. Nagu eespool selgus, oli ka kohalike volikogude juhtide hulgas naisi vähe. Sellest järeldub, et mehed ihaldavad väga kohalikku võimu, iseäranis täitevvõimu.

Tallinna linnapeade hulgas oli aastail 1990–2003 vaid üks naine, Ivi Eenmaa. Samal ajavahemikul pole Tartul naislinnapead olnud. Mõlema Eesti suurema linna abilinnapeade sekka on mõne koosseisu ajal mahtunud üksikuid naisi. Ei saa jätta lisamata, et maavanemad, kes küll omavalitsustöötajate hulka ei kuulu, on olnud siiani kõik samuti mehed.

Soolise tasakaalustatusega on asjad kohaliku omavalitsuse tasandil tippvõimu seas ajuti halvemadki kui valitsuse tasandil, seejärele jälle vastupidi. Nagu viitab naiste eriti väike

osatähtsus, on täitevvõim nii riigi kui ka KOV-i tasandil Eestis enam väärtustatud kui seadusandlik võim.

Naistele meestega võrdsete võimaluste andmises pole midagi mõistusvastast. Pole tarvis muud, kui et Eesti poliitika ja poliitikud oleks nõus järgima Eesti Vabariigi põhiseadust ja euroopalikus kultuuris üldtunnustatud inimõigusi.

Kasutatud kirjandus

European Database. Frauen Computer Zentrum. – <http://www.db-decision.de>.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – Riigi Teataja I 2002, 36, 220; 57, 355; 68, 407.

Raitviir, T. (1996). Eesti üleminekuperioodi valimiste (1989–1993) võrdlev uurimine. Elections in Estonia during the Transition Period: A Comparative Study (1989–1993). Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Riigikogu. – <http://www.riigikogu.ee/>

Riigikogu valimise seadus. – Riigi Teataja I 2002, 57, 355.

Riigitelefoni 2001/2002 (2001). Tallinn: Eniro Eesti AS.

Toomla, J. (koost) (1999). Valitud ja valitsenud. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Vabariigi Valimiskomisjon. – <http://www.vvk.ee/>

Vabariigi Valitsus. – <http://www.riik.ee/valitsus/>

Women in National Parliaments. – <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm/>

Women in Politics in the Council of Europe Member States (2001). Council of Europe.

Seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamine kohtumenetluses

Virgo Saarmets (RiTo 7), Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna avaliku õiguse talituse nõunik

Kuigi seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamist kohtumenetluses on põhimõtteliselt aktsepteeritud, on need olnud ja jäävad ilmselt ka tulevikus üksnes abistavateks allikateks seaduste tõlgendamisel.

Enne kui seaduseelnõust saab seadus, koostatakse selle sisu ja eesmärkide selgituseks mitmeid dokumente ja öeldakse välja hulk asjakohaseid mõtteid, mille esmane ülesanne on Riigikogu liikmete abistamine seaduse vastuvõtmisel, kuid mida hiljem võivad kasutada seaduse rakendamisel nii kohtud kui ka haldusorganid.

Neid fikseeritud seisukohti nimetatakse seaduste ettevalmistamist kajastavateks töödeks (pr *travaux préparatoires*). Käesolevas ülevaates keskendun eeltööde rollile seaduste rakendamisel, tuginedes Eesti Vabariigi Riigikohtu senisele praktikale ja kohtu liikmete hulgas läbiviidud küsitluse tulemustele. Kuigi järeldused käsitlevad otseselt üksnes kõrgeimat kohut, on need põhiosas laiendatavad ka madalama astme kohtute ja haldusorganite tegevusele. Uurimuses on peetud silmas üksnes formaalseid seadusi (parlamendi kehtestatud õigustloovaid akte) ja seadusandja tahte all mõistetud ainult parlamendi tahet, kuid analoogia korras on võimalik käsitlust laiendada igasugustele materiaalses mõttes legislatiivfunktsiooni teostamisel antud normatiivaktidele ja nende andjatele (näiteks Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ja valitsuse määrus). Järgnev teemaarendus peaks andma vastuse, kas suurel prantsuse valgustajal Jean-Jacques Rousseau'l oli õigus, kui ta oma 1762. aastal ilmunud traktaadis kirjutas: "Seaduse looja teab kõige paremini, kuidas seda tuleb täide viia ja tõlgendada" (Rousseau 1998, 95).

Kohus tunneb seadust

Teatavasti ei sisalda moodsad õigusaktid enam ammu kõikvõimalike eluliste üksikjuhtumite ja nendega seotud õiguslike tagajärgede kataloogi, vaid suure abstraktsiooniastmega normatiivseid käitumisjuhiseid, mille alla peab õiguse rakendajal olema võimalik mahutada kõik eettulevad elulised asjaolud. Sellise üldistatud õigusnormi subsumptsioon eeldab, et õiguse rakendaja on endale selgeks teinud õigusnormi sisu ja mõtte (eesmärgi). Seega on õiguse rakendamise protsessi hädatarvilik koostisosa õiguse tõlgendamine (Narits 2002, 145), mis eriti suure tähenduse omandab kohtumenetluses.

Tavaoludes eeldavad kohtunikud, et igal seadusel on oma eesmärk. Niisuguse väite paikapidavust ka Eestis iseloomustab Riigikohtu halduskolleegiumi 2002. aasta 13. novembri otsuses nr 3-3-1-54-02 väljendatud seisukoht: "Kuna vaidlusaluse normi keeleline analüüs ei välista kumbagi tõlgendust, tuleb normi õigeks kohaldamiseks kasutada teisi tõlgendusmeetodeid, selgitamaks välja seadusandja tegelik tahe. Seadusandja tahe ei saa olla suunatud teadlikult ebamõistliku ja ebaõiglase regulatsiooni kehtestamisele."

See tähendab, et seadust nähakse seadusandliku pingutusena lahendada mingi probleem avalikus poliitikas ning kohtu kohuseks on aidata seadusandjal neid eesmärke saavutada (Murphy, Pritchett 1986, 434–435). Kohtunikud on põhiseaduse ja seadustega volitatud ning saanud vastava ettevalmistuse, et olla õigusnormide autoriteetseimad rakendajad ja sellest tulenevalt ka tõlgendajad.

Kohtumõistmissüsteemid on juba sajandeid rajatud põhimõttele, et kohus tunneb seadust (*jura novit curia*) (Aarnio 1996, 195). See ei tähenda, et kohtunik peab peast tsiteerima kogu objektiivset (kehtivat) õigust, kuid tal peab jätkuma oskusi ja kogemusi selle õiguse iseseisvaks leidmiseks, mitte sidudes end muu hulgas menetlusosaliste antud tõlgendusega kohaldamisele kuuluva seadusesätte osas.

Ka Eesti põhiseaduse § 146 esimene lause sätestab, et õigust mõistab ainult kohus. Sellest tulenevalt on üksnes kohtul õigus siduvalt öelda, mis on konkreetsel juhul õigus (milline konkreetsete eluliste asjaoludega kaasuv õiguslik tagajärg on antud juhul õigusega enim kooskõlas).

Tõlgendusviisid

Friedrich Carl von Savigny lähtuval traditsioonilisel tõlgendusõpetusel on neli võtet: keeleline [grammatiline ehk tekstoloogilis–literaalne (Maruste 1997, 136)], süstemaatiline, loogiline ja ajalooline (Luts 1994, 57–65). Tänapäeval vaadeldakse süstemaatilist ja loogilist tõlgendamist tihti koos (süstemaatilis–loogilisena) ning lisatakse objektiiv–teleoloogiline tõlgendamine (Narits 2002, 152–161). Kuid see pole lõplik loetelu. Robert Alexy märgib, et siiani ei ole tõlgenduskategooriate arvu ja struktuuri osas jõutud üksmeelele (Alexy 2001, 8). Eesti põhiseaduse kommentaarid sisaldavad väga õiget tähelepanekut, et tänapäeval võib pidada tõlgendusargumendiks põhimõtteliselt igasugust tõlgendamisvõimalust kirjeldavat asjaolu (Narits *et al* 2002, 34). Tuleb aga rõhutada, et ükski tõlgendusviis ei ole üksikuna absoluutne ega kõikvõimas, õiguse rakendaja peab õige lahenduse leidmiseks kasutama mitut tõlgendusmeetodit koos.

Käesoleva uurimuse raames on põhjust käsitleda lähemalt ajaloolist tõlgendamist. Ajaloolise (nimetatud ka subjektiiv–teleoloogiliseks, geneetiliseks) tõlgendamise näol on tegemist teleoloogilise ehk tahtetõlgendamisega ning selle ülesanne on selgitada välja ajaloolise seadusandja eesmärgid teatud küsimuse konkreetsel viisil reguleerimiseks ja tema ettekujutus normist selle loomisel (Narits 2002, 155).

Objektiiv–teleoloogilise tõlgendamise kõrval, mille käigus tõlgendaja küsib seaduse objektiivse eesmärgi järele [tugineb maksimale *ratio legis est anima legis* 'seaduse mõte on seaduse hing' (Maruste 1997, 138; Narits 2002, 145)] ja kus on tähtis roll õiguse üldistel põhimõtetel, tugineb ajalooline tõlgendamine käsitlusele õigusemõistja ja tõlgendaja lojaalsusest seadusandjale (Aarnio 1996, 179). Seda saab seostada võimude lahususe ja tasakaalustatuse ideega: rahva kui kõrgeima võimu kandja demokraatlikult moodustatud esinduskogu pädevuses on seaduste vastuvõtmine ning kohus peab nende alusel mõistma õigust, taastades enda jaoks seadusandja tahte (võiks isegi öelda, et seadusandja vahendatud rahva tahte) ning sellest juhindudes.

Ajalooline tõlgendamine kohtus

Subjektiivne tõlgendamine peab alati tuginema mingitele fikseeritud algallikatele. Järelikult on oluline küsida, milliseid allikaid tuleb silmas pidada, et leida seadusandja eesmärgi sisu.

Soome õigusteadlane Aulis Aarnio on pidanud "eriliseks rusikareegliks seaduse ettevalmistamise materjali kasutamisel /.../ seda, et mida lähemal mingi ainestik on parlamendi otsustamistegevusele, seda suurem relevantsus on sellel seadusandja mõtte "tõlkijana"" (Aarnio 1996, 178). Seega tuleb iga potentsiaalset allikat alati hinnata lõpptulemuse, seaduseteksti kaudu.

Kui parlamendis on algset eelnõu muudetud või antud teatud sätetele kindel varjund, tuleb lähtuda just sellest vaatenurgast. Kui Riigikogus mingit seaduse nüanssi eraldi arutatud ei ole, saab lähtuda eelnõu algataja seisukohtadest (seletuskirjast, algataja ettekandest). Võimalik on tagasi minna ka eelnõu väljatöötanud töörühma seisukohtadeni või otsida vastuseid ajakirjanduses väljendatud mõtteist.

Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohti nii seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide õigustrakendavas tegevuses kasutamise kaitseks kui ka vastu. Kriitiliselt meelestatud juristid leiavad, et seadusandja tahte väljaselgitamise aspektist on seaduseelnõu menetlemise materjalide väärtus küsitav. Üksnes juhul, kui seadusandja ise avaldaks tahet tunnustada konkreetseid materjale abivahenditena tema poolt seaduseteksti kaudu väljendatud tahte sisu kindlakstegemiseks, võiks olla kindel, et nendes materjalides kajastub tõepoolest teave, mis aitab tuvastada seadusandja tahet (Sillaots 1997, 30).

Enamik õigusteadlasi peab siiski põhimõtteliselt võimalikuks seaduseelnõu menetlemise materjalide kasutamist seadusandja tahte väljaselgitamiseks, kuigi ei saa eitada, et selgitavad märkused ei ole iseenesest demokraatliku protsessi tulemus ning need ei ole otsese arutluse all ka parlamendis, kus arutatakse ja hääletatakse ainult seaduse teksti.

Loomulikult ei tohiks kohtuotsus õigusriigi tunnustele pretendeerivas riigis mingil juhul tugineda ainuüksi viidetele seadusandja tahtele. Kohus peab asja lahendamisel kindlasti hindama, kas seadusandja tahe on olnud ja on jätkuvalt kooskõlas põhiseaduslike väärtustega. Samal ajal ei peaks seadusandja tahtele viitamine olema ka iseenesest välistatud. Mõnikord on seadusandjal õigusregulatsiooni kehtestamisel võimalik ühe ainuõige lahendusviisi asemel valida mitme võrreldava alternatiivi vahel, minemata ühelgi juhul vastuollu õiguse ideega. Sellisel juhul on seadusandja oma otsustuses vaba ning hiljem õiguse rakendamisel seadusandja tahtele viitamine igati kohane ja vajalik.

Eelesitatust nähtuvalt on ajaloolise tõlgendamisviisi kaalukus eri autorite mõõdetuna erinev. Üksmeelele jõuaksid ilmselt kõik õigusteadlased vähemalt selles, et geneetilisel tõlgendamisel ei ole viimase ja otsustava sõna õigust (Alexy 2001, 7).

Ettevalmistustööd kohtute praktikas

Euroopa Ühenduste Kohtu (*Court of Justice of the European Communities*) praktikas on ajaloolist interpreteerimisviisi kasutatud vähe, eriti Euroopa Ühenduse konstitutsiooniliste lepingute tõlgendamisel. Põhjastena on välja toodud nii seda, et asutamislepinguid käsitletud läbirääkimised on siiani ümbritsetud saladuslooriga, kui ka nende kokkuleppelise vormi eripära, kus pooled üritavad jõuda üksmeelele ainult lepingusätete sõnastuse, mitte eesmärkide suhtes (Brown, Kennedy 1994, 308). Euroopa Liidu institutsioonide kehtestatud sekundaarse õiguse osas näeb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 253 (endine art 190) ette, et kõigis määrustes, direktiivides ja otsustes märgitakse põhjendused, millel need rajanevad, ning viidatakse kõigile taotletud ettepanekutele ja arvamustele. Kirjanduse järgi on Euroopa Ühenduste Kohus päris sageli ka viidanud sellistele akti preambulas loetletud dokumentidele kui juhisele sätete eesmärgipäraseks tõlgendamiseks (Brown, Kennedy 1994, 310).

Suurbritannias oli pikka aega normiks, et kohus pidi tõlgendamisel uurima ainult ja üksnes seaduse teksti ning kohtuotsuses ei tohtinud viidata akti andmise ajal parlamendis toimunud diskussioonile jms (Murphy, Pritchett 1986, 435). Põhiargument parlamendiarutluste stenogrammide ehk *Hansard*i (<http://www.parliament.uk/hansard/hansard.cfm>) tsiteerimise vastu olevat olnud tõdemus, et rõhuv osa selles sisalduvast ei olevat puutunud asjasse ja avaldatud seisukohtade väärtus konkreetsete sätete tõlgendamisel oli küsitav (Farrar, Dugdale 1990, 158).

Lordide Koda revideeris seda piiravat seisukohta 1992. aasta 26. novembri otsuses asjas *Pepper v. Hart*. Kohtulahendis toodi parlamendidebattide ülestähenduste kasutamise vastuargumentidena välja eelkõige selle võimalikku negatiivset mõju kohtukulude suurusele (protsessid hakkavad venima, sest kohtul on vaja aega *Hansard*iga tutvumiseks, teisalt tähendaks nende materjalide aktsepteerimine, et advokaadid peavad hakkama alati enne kohtusse minekut uurima eelnõude menetlemisel väljaöeldut, mis suurendab klientide õigusabikulusid).

Kokkuvõttes leidis Lordide Koda, et senist reeglit on siiski kohane mõnevõrra leevendada ning lubada parlamentaarse menetluse materjali kasutamist juhul, kui: (a) säte on mitmetähenduslik või ebaselge või viib absurdini; (b) materjal, mille poole pööratakse, sisaldab ühe või rohkem seisukohti, mis on väljendatud ministri või mõne teise eelnõu tutvustaja poolt; (c) materjalides väljendatud seisukohad on selged. Kõrge kohus leidis selle seisukoha põhjenduseks, et parlamendil ei ole kunagi kavatsust kehtestada ebaselgust. Kohus ei saa anda parlamendi aktis kasutatud sõnadele tähendust, mida need ei saa kanda, kuid juhul, kui need sõnad kannavad rohkem kui üht tähendust, ei peaks kohus sulgema silmi parlamendi tegeliku tahte ees, kui see materjalidest selgelt ilmneb.

Ameerika Ühendriikide kohtupraktika järgis väga pikka aega inglaste varasemat eeskujut, kuid nüüd on akti mõtte üle otsustamisel hakatud panema märkimisväärselt rõhku nn legislatiivajaloole. Et ka Kongressi liikmed on selle akti saamisloo tähtsa rolli ära tabanud, näevad nad sageli tublisti vaeva, et saada istungi protokoll (Congressional

Record – <http://thomas.loc.gov>) avaldus, mis toetab just nende tõlgendust vastuvõtmisele mineva seaduseteksti osas (Murphy, Pritchett 1986, 435).

Saksamaa Liidu Konstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*) on samuti kujundanud välja oma kindla seisukoha ajaloolise tõlgendamise asendist kohtumenetluse käigus toimuva õiguse leidmise protsessis: "Seadusesätte tõlgendamisel on otsustav kaal selles väljenduval seadusandja objektiveeritud tahtel, nii nagu see järeldub seadusesätte sõnastusest ja kontekstist, millesse see on paigutatud. Seevastu ei ole määrav seadusandlikus menetluses osalenud organite või nende üksikute liikmete subjektiivne ettekujutus sätte tähendusest. Sätte tekkelugu omab selle tõlgendamisel tähtsust ainult niivõrd, kuivõrd see kinnitab nimetatud põhimõtete toel leitud tõlgenduse õigsust või kõrvaldab kahtlusi, mida ei olnud ainuüksi nimetatud viisil võimalik kõrvaldada." (Alexy 2001, 7.)

Soomes on leitud, et kohtuotsuse tegemisel seaduse tõlgendamise küsimusi käsitledes tuleb küll meeles pidada, et tõlgendamise objekt on alati seadusetekst, kuid samal ajal on mõnikord vaja viidata valitsuse ettepanekutele, parlamendikomisjonide aruteludele ja teistele Eduskunna dokumentidele või muudele allikatele, mis selgitavad kohaldatavate sätete tausta. Kui seadusandja tahe ei ole leitav ühestki loetletud allikast, peab kohus põhistama oma lahendi õiguse objektiivsetele eesmärkidele (Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, 341). Järelikult peetakse Soomes õigusaktide ettevalmistavates töodes kajastuvat seadusandja tahet üsna tugevaks tõlgendamisargumendiks ja sellele vastu käiva lahendi tegemine peab olema kohtu poolt tugevalt argumenteeritud õiguse üldpõhimõtetega. Samuti ei ole ettevalmistustööd olnud alati nii märkimisväärse tähendusega tõlgendusallikas, varem pürgisid kohtud eelkõige "targa seadusandja" võimaliku tahte selgitamisele (Kolppanen 2002, 5).

Kokkuvõttes on suhtumine seadusi ettevalmistavaid töid kajastavate allikate kasutamisse või mittekasutamisse kohtumõistmisel olnud nii riigiti kui ka ajastuti muutlik. Ühisjoonena võib tänapäevases õigusemõistmises siiski täheldada ajaloolise seadusandja eesmärgi väljaselgitamise tähtsuse mõningast suurenemist.

Riigikohtus pigem erand kui reegel

Eesti Vabariigi Riigikohtus, nagu nähtub otsustes kirjapandust, on kohtuasja lahendamise käigus mõne seadusesätte ja mõtte selgitamiseks selle seaduse eelnõu avaliku arutelu materjalide poole pöördumine pigem erand kui reegel. Seadusandja tahte otsimisele on Riigikohtu lahendites küll viidatud, kuid enamasti on see leitud õigusnormi ennast analüüsides, avalikult muude allikate poole pöördumata. Seega on seadusandja mõtte all tegelikult silmas peetud seaduse mõtet.

Mõnes lahendis siiski leidub viiteid seadusandja tegeliku eesmärgi otsimisele. Kokku on Riigikohus seadusandja tahte väljaselgitamiseks asjassepuutuva seaduse eelnõu menetlemist kajastava materjali poole pöördunud üheksateistkümnel korral ning kolmel korral on nende materjalide kasutamisele osundatud kohtuniku eriarvamuses. Kõik need viited pärinevad aastaist 2000–2003. Enamasti on tegemist olnud haldusajade ja põhiseaduslikkuse järelevalve vaidlustega ning kordagi pole kõnealust viitamist ette tulnud tsiviilajades.

Otsustes on osundatud seadusandja tahte fikseerimise allikatena nii Riigikogu täiskogu stenogrammidele, Riigikogu komisjonide protokollidele kui ka eelnõude seletuskirjadele. Ühel korral on viidatud ka Riigikogus menetluses olnud seaduseelnõu muudatusettepanekute põhjendustele.

Üksikutest Riigikohtu lahenditest võib leida ka kaudseid osundeid sellele, kui oluliseks peab kõrge kohus seadusandja tahte väljaselgitamist. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oli 2002. aasta 10. mai otsuses nr 3-4-1-3-02 sunnitud tõdema, et eelnõu menetlemist kajastavad avalikud materjalid ei sisaldanud mingit teavet nende muudatuste põhjenduste kohta, sest vaidlustatud säte lisati seadusesse Riigikogu menetluse käigus ja keegi selle kommenteerimiseks sõna ei võtnud. Kolleegium sedastas, et kohtul puudub võimalus hinnata, kas sättest tulenev ettevõtlusvabaduse piiramine oli demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonutanud piiratava vabaduse olemust, sest ei ole võimalik tuvastada põhiseaduslike väärtustega kooskõlas olevat seadusandja eesmärki põhiõiguse piirangu kehtestamisel. Seega ei jäänud kolleegiumil muud üle, kui teha negatiivne otsus. Halduskolleegium märkis 2003. aasta 17. märtsi otsustes nr 3-3-1-10-03 ja 3-3-1-11-03 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kogemust arvesse võttes: "Kui on tekkinud kahtlus sätte tõlgendamisel, siis tuleb kolleegiumi arvates kasutada kõiki tõlgendusmeetodeid, sealhulgas ka teleoloogilist. /---/ Seadusandja eesmärki välja selgitamata satuks kohus raskustesse näiteks regulatsiooni proportsionaalsuse hindamisel."

Riigikohtunik Tõnu Anton märgib oma eriarvamuses Riigikohtu üldkogu 2003. aasta 17. märtsi otsusele nr 3-1-3-10-02 muu hulgas järgmist: "Arvan, et on võimalik esitada põhjendusi Põhiseaduse viidatud sätte tõlgendamiseks nii Riigikogu kui ka Riigikohtu üldkogu moodi. Üldkogu seisukoht oleks lõppkokkuvõttes õige siis, kui Riigikogu tõlgendus on vastuolus üldtunnustatud õiguspõhimõtetega või ebamõistlik või viiks põhiseadusevastase tulemuseni. Üldkogu põhjendused ei võimalda teha ühtegi sellist järeldust. Selgete ja kaalukate argumentide puudumise tõttu leian, et üldkogu ei ole piisavalt järginud võimude lahususe põhimõtet. /---/ Riigikohus on jätnud sisuliselt põhjendamata, miks tuleb seadusandja tahte vastaselt pidada jõustunud kohtuotsuste alusel kantava karistuse kergendamist õiglaseks." Sellest seisukohast ilmneb selgelt mõte: kui on tuvastatav seadusandja üheselt väljendatud tahe kehtestatava sätte sisustamiseks konkreetsel viisil, peaksid kohtud mõistlikkuse piirides olema selle seadusandja eesmärgiga seotud.

Riigikohtunikud seaduse eeltöödest

Eelnevat arvesse võttes tekib küsimus, miks on Riigikohus kasutanud seaduste ettevalmistustöid kohtumõistmisel suhteliselt tagasihoidlikult. Selguse saamiseks viis autor Riigikohtu liikmete seas 2002. aasta detsembris ja 2003. aasta jaanuaris läbi küsitluse selgitamaks, kuidas riigikohtunikud suhtuvad seaduse eeltööde materjalide kasutamisse õigusnormi tõlgendamisel. Küsimustikule vastas seitse riigikohtunikku, kelle vastustel kokkuvõtted ja järeldused põhinevadki.

Kõige põhjanevam küsimus oli loomulikult see, kui sagedasti kasutavad riigikohtunikud kohtuasja lahendamise käigus seadusandja tahte väljaselgitamiseks asja lahendamisel tähtsust omava seaduse eelnõu seletuskirja või muudest allikatest leitavaid seaduse

vastuvõtmisele eelnevalt väljendatud seisukohti (skaala: pidevalt – sageli – harva – mitte kunagi).

Kõik vastanud peale ühe märkisid, et seda on ette tulnud harva. Ainult üks kohtunik tunnistas, et analüüsib sageli seaduse ettevalmistamist kajastavaid materjale. Riigikohtu seniseid lahendeid hinnates olid vastused ka ootuspärased. Mitu vastanut on avaldanud arvamust, et teised tõlgendamismeetodid on subjektiiv–teleoloogilisega võrreldes eelistatavamad (ratsionaalsemad, efektiivsemad) ning eelkõige lähtutakse ikkagi seaduse tekstist, mitte selle eeltööst.

Kui siiski eelnimetatud lisamaterjalide kasutamine vajalikuks osutub, pöörduks suurem osa vastanuist seadusandja tahte otsimiseks esmajoones seaduseelnõu seletuskirja poole ning seejärel tuleksid kõne alla Riigikogu täiskogu istungite stenogrammid. Mõnevõrra vähem ollakse valmis jälitama seadusandja tahet Riigikogus eelnõu menetlemist juhtinud komisjoni istungite protokollidest ja eelnõu välja töötanud töörühma materjalidest.

Kõige väärtusetumateks tunnistati tõlgendamise seisukohalt eelnõu algatajate ja ettevalmistajate selgitused ajakirjanduses. Üks kohtunik märkis seevastu selle küsimuse kommentaariks, et tegelikud seisukohad väljenduvad täpsemalt nn väikeses ringis (juhtivkomisjonis, eelnõu ettevalmistanud töörühmas), sest laiemal avalikkusel tuleb rohkem mängu poliitika.

Küsimustikus esitatud mõningatele väidetele antud hinnanguist (skaala: nõustun täielikult – pigem nõustun – pigem ei nõustu – ei nõustu) võib omakorda välja tuua järgmist:

1. Napilt, aga siiski vastajad pigem nõustuvad (4 pigem nõustusid, 3 pigem ei nõustunud) väitega, et õigusnormi sisu ja eesmärk ilmnevad piisavalt selgelt ja ammendavalt juba seaduse tekstist, seetõttu eelnõude seletuskirju ja muid abimaterjale seaduse tõlgendamisel ei kasutata. Kommentaarina on välja toodud väite mõningast eksitavust, sest seletuskirja ja muude sääraste materjalide mittekasutamine ei tulene tihti mitte asjaolust, et norm on niigi üheselt arusaadav, vaid lihtsalt eelistatakse leida selle mõtet teiste meetodite abil.
2. Väitele, et eelnõude seletuskirju ja muud enne seaduse vastuvõtmist loodud materjali seaduse tõlgendamisel küll kasutatakse, kuid kohtuotsuse stiili puutuvatel põhjustel ei ole kohtuniku mõttekäiku ega lahenduseni jõudmiseks kasutatud abiallikaid paslik selles esitada, on antud hinnanguid seinast sein (täielikust nõustumisest täieliku mittenõustumiseni). Kuigi väitele vastuvaidlejaid on rohkem, on nõustujad oma arvamuses veendunud, seetõttu jääb siiski kõlama arusaam, et see väide on pigem õige ja kohtuotsuse stiil mõnevõrra takistab seaduse ettevalmistusstaadiumi käsitlevatele materjalidele viitamist. Täielikust nõustumisest täieliku mittenõustumiseni varieeruvate vastuste pinnalt võiks aga omakorda järeldada, et Riigikohtu otsuste stiil on tegelikult hoopis välja kujunemata. Kohtuotsuste stiili problemaatikat on meie õiguskirjanduses põhjalikumalt käsitlenud Erik Kergandberg, kes on analüüsinud ka Riigikohtu otsuste stiili (Kergandberg 1999, 29–53).

3. Väidet, et eelnõusid kajastavatele materjalidele ei viidata Eesti kõrgeima kohtu autoriteedi säilitamise huvides (et mitte näidata – seadusesäte pole abiallikateta üheselt arusaadav isegi mitte neile), peavad kohtunikud üsna üksmeelselt tegelikkusele mittevastavaks. Tulemust tuleb pidada iseenesest positiivseks, sest näitab, et kohus ei tegele mitte niivõrd enda autoriteedi kaitsmisega, kuivõrd läheneb tõlgendamismeetodite valikule sisulistest kriteeriumidest juhindudes.
4. Seletuskirjade madalat informatiivsust seadusandja tahte selgitamisel ja sellest tulenevat sisulist võimatust neile tõlgendusargumendina viidata on peetud üksmeelselt pigem õigeks väiteks. See näitab üsna üheselt ka esimesele küsimusele antud tagasihoidlike hinnangute põhjuse, millest järeldus, et kohtunikud pöörduvad seaduse tõlgendamiskeskuste korral harva selle eelnõu ettevalmistustöid kajastavate dokumentide poole.
5. Väidet eelnõude suuremahulisest muutmisest Riigikogu menetluse kestel – kusjuures esitatud muudatusettepanekud on halvasti põhjendatud või pole põhjendused avalikkusele piisavalt kättesaadavad, seetõttu pole seletuskirjast kuigi palju abi – on samuti iseloomustatud pigem õigena. Kahtluse alla pole seda väidet seadnud ükski riigikohtunik.
6. Võrdselt jagunevad riigikohtunike arvamused (pigem nõustuvad ja pigem mitte nõustuvad) väite suhtes, et eelnõude väga olulise muutmise tõttu Riigikogu menetluse käigus, millega ei kaasne eelnõu seletuskirja korrigeerimist, nõuab seadusandja tahte tuvastamine muude allikate abil nii palju aega ja vaeva, et kohtu suure töökoormuse tõttu ei ole nendega juba objektiivselt võimalik tutvuda. Samas märgib üks vastanuist, et usutavasti ei ole töökoormus siiski ühegi kohtuniku puhul põhjuseks, miks neid allikaid ei kasutata, tegelikke põhjusi tuleks otsida mujalt.

Küsimusele, kas riigikohtunikud on oma ülesannete täitmisel täheldanud seaduste eelnõude seletuskirjade kvaliteedi ja/või kättesaadavuse paranemist viimastel aastatel seoses normitehnika reeglite täpsema reguleerimise ja rangema järgimisega ning elektroonilise eelnõude menetlemise süsteemi rakendamisega Riigikogu veebis, vastas enamik, et vähemalt kättesaadavus on küll paranenud. Eelnõude kvaliteedi paranemise osas jagunesid vastanute arvamused sedapuhku pooleks.

Eelnõude seletuskirjade korrigeerimine

Viimasena paluti küsimustikus tähtsuse järgi reastada lahendused, mis aitaksid seadusandja tahte väljaselgitamise võimalusi muuta tõhusamaks. Üldiselt peeti kõige vajalikumaks eelnõude seletuskirjade korrigeerimist Riigikogu menetluse käigus algteksti siseseviidavate muudatuste osas. Järgmiseks liigitati võimalus eelnõude juhtivkomisjonide kaasettekannete senisest põhjalikumaks (nn juhtivkomisjoni raportiteks) muutmiseks. Sellest jäi kasulikkuse skaalal omakorda veidi maha eelnõude selgituste avaldamine koos vastuvõetud seaduse tekstiga ning kohtumõistmise jaoks peeti kõige vähem oluliseks, et eelnõude ettevalmistajad peaksid vastuvõetud seadusi ajakirjanduses põhjalikumalt kommenteerima.

Tuleb rõhutada, et vahed olid suhteliselt väikesed ja näiteks vastuvõetud seaduste sisu kommenteerimine meedias paigutati vastustes nii esimeseks kui ka viimaseks. Komisjonide

raportite koostamist pidasid kõik vastanud keskmiselt kasulikuks ja see oli ainus lahendus, mida keegi ei seadnud esikohale ega jätnud ka viimaseks. Enim esikohti noppis siiski eelnõu seletuskirjade menetlust järgiva uuendamise idee, mis üldjoontes hinnati ka kasulikumaks.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et Riigikohtu liikmed ei ole vähemalt seni pidanud seadusandja mõtte otsimist õigusemõistmise protsessi lahutamatuks osaks, vaid on pöördunud seaduste ettevalmistustööd kajastavate allikate poole pigem juhul, kui muud tõlgendusmeetodid ei ole soovitud tulemust andnud. Seda kinnitab ühe vastaja kommentaar: seadus peab ise olema selge ja ühemõtteline.

Sealjuures ei peeta nimetatud abistava tähendusega materjalide vähese kasutamise põhjuseks mitte niivõrd nende kasutamise teoreetilist vastunäidustust, kuivõrd dokumentide madalat kvaliteeti ja sellest tingitud suurt umbusaldust nende adekvaatsuse suhtes. Kuigi eelistus anti selgelt muudele tõlgendusviisidele, oleksid kohtunikud ilmselt valmis kasutama eelnõude seletuskirju praegusest rohkem, kui need viidaks Riigikogu menetluse käigus vastavusse eelnõus enne vastuvõtmist tehtud muudatustega.

Erialakirjandusele ja empiirilistele andmetele tuginedes võib öelda, et üldiselt aktsepteeritakse meil ja mujal õigustrakendavas tegevuses nii teoorias kui ka praktikas seaduste ettevalmistustööd kajastavate materjalide kasutamist. Muutunud on üksnes selle näidustatuse ulatus. Praegu ei tohiks seaduse tõlgendamisel kohata enam kumbagi äärmust – ei eelnõu saatvate materjalide lausjärgimist ega ka paanilist hoidumist nende kasutamisest.

Samal ajal on ajaloolist tõlgendamist käsitatud alati üksnes abistava tõlgendusena, väljendades valmisolekut seaduse vastuvõtmise eel välja öeldud seisukohti uurida ja arvestada, kuid üksnes niivõrd, kuivõrd need kinnitavad teiste meetodite abil leitud tõlgendusi või aitavad vähendada ebaselgust. Pole näha selle suhtumise revolutsioonilist muutumist ka tulevikus, mis autori arvates ei oleks tänapäevase väärtusjuriisprudenti tingimustes ka põhjendatud.

Samas tuuakse nii kirjanduses kui ka riigikohtunike vastustes välja vajadus seaduseelnõu ja selle täiustamiseks menetluse käigus esitatud muudatusettepanekuid saatvate selgituste kindlapiirilise, ammendava ning dünaamilise fikseerimise järele. Eelnõu ja seletuskirja paralleelne täiustamine ja arendamine parlamentaarse loometegevuse käigus lisaks uue mõõtme seletuskirja algele funktsioonile, võimaldades senisest selgemalt jälgida seaduseelnõu taga seisva tervikliku mõtte muutumist demokraatliku seadusandliku protsessi käigus ning tuvastada lõplikult heakskiidetud sätete sisu.

Seadusesätte mõtte otsingul

Eelnevas teemaarenduses küll piiratult kajastamist leidnud teiste riikide (Suurbritania, USA, Soome) asjakohast praktikat ning riigikohtunike väljendatud arvamusi kõrvutades julgeksin lõpetuseks püstitada hüpoteesi seaduse eeltööde materjalide kasutamisest kohtulikus õiguses leidmise protsessis. Silmas pidades asjaolu, et kirjeldatud välisriikide kohtupraktikas on seaduste ettevalmistamist kajastavad tööd omandanud praegu tõlgendamisprotsessis

suhteliselt pika ja vaevarikka arengu tulemusena üsna tuntava tähenduse, võib järeldada, et kohtul on aja jooksul tekkinud suurem usaldus seadusandja ja seaduseelnõude ettevalmistajate vastu. See tähendab, et kohus kasutaks interpreteerimisel seaduste eelnõusid saatvaid materjale julgelt või vähemalt otsiks sagedamini neist abi, kui ta usaldaks rohkem vastavate materjalide koostajate teadmisi ja kogemusi. See on respekti küsimus.

Väljakujunenud õiguskorraga riikides on kohtud oma praktikas toonud aastate jooksul välja palju olulisi põhimõtteid, millega seadusandja ja seaduse rakendaja peavad oma kohustuste täitmisel arvestama. Kohus on neid põhimõtteid otsustes järjepidevalt korranud ja lahti seletanud. Selle tulemusena on vastavad maksimiid kinnistunud ka õigusaktide eelnõude väljatöötajate teadvuses ja nende arvestamine on saanud seadusloome loomulikuks osaks. Järelikult eeldab kohus, et tema enda selliselt koolitatud seadusandja tahe on tavaliselt legitiimne (vastab objektiivse seadusandja tahtele) ja püstitatud eesmärgi saavutamise vahendid proportsionaalsed (kohased, vajalikud ja mõõdupärased) ehk sisuliselt saaks tegeliku seadusandja ja objektiivse (ideaalse) seadusandja vahele tõmmata võrdusmärgi.

Eesti õigusriiklik kord on aga alles väga noor, meie seadusandja ja tema abilised (eelnõusid ettevalmistavad ametnikud) seetõttu ka vähem kogenud ning poliitõiguslik kultuur (nii nimetaksin õpetust sellest, kuidas valada poliitilisi eesmärke õiguslikku vormi) väljakujunemise järgus, mis kätkeb endas hulga probleeme.

Objektiivne seadusandja ei saa oma tegevuses kunagi lähtuda üksnes poliitilistest eelistustest, vaid peab vajaduse korral olema valmis enesepiiramiseks, et säilitada kehtestatava regulatsiooni kooskõla õiguse üldpõhimõtetega. Ka õiguskantsleri 2002. aasta ülevaates normikontrolli valdkonnas on märgitud: "Vastu võetud seaduste põhiseaduslikkuse peab tagama Riigikogu – ainult nii säilib vastutus seal, kuhu see kuulub, nimelt valitsuse ja parlamendi juures." (Õiguskantsleri ülevaade... 2002, 12). Kui Eesti kohtud hakkavad rohkem usaldama Riigikogu suutlikkust tagada vastuvõetud seaduste kooskõla põhiseadusega, hakatakse tõenäoliselt sagedamini otsima seadusesätte mõtet ka selle seletuskirjast või muudest asjakohastest abiallikatest. Riigikohtu viimaste aastate lahendeid analüüsidest tundub, et muutus selles suunas on juba toimunud.

Samal ajal tuleb rõhutada, et kohus ei tohiks hakata kunagi mehaaniliselt lähtuma tegeliku seadusandja seatud eesmärkidest. See nihutaks nn loomulikult teel paigast riigivõimude tasakaalustatud kolmikjaotuse, sest kohtuvõim rakenduks vabatahtlikult seadusandja ree (halvemal juhul teerulli) ette. Järelikult peaks kohus alati kõrvutama tõlgendatavas sättes kirjapandut riigi põhiseadusest ja üldtunnustatud õiguspõhimõtetest lähtuvalt konstrueeritud ideaalse seadusandja eeldatava tahtega (õiguse objektiivse mõttega). Seetõttu peab subjektiiv–teleoloogiline tõlgendamine jääma õigusriigis paratamatult alati teiseseks tõlgendusmeetodiks.

Seaduse ettevalmistamist kajastavatel materjalidel on omaette kindlasti suur väärtus, mis avaldub peamiselt õigustloovas menetluses, kuid ei ammendu sellega. Seaduseelnõu seletuskirja, parlamendi arutelude stenogramme ja muid seadusesätete sisu selgitavaid dokumente peaks silmas pidama ka kohtumenetluses, kui norm ei ole selge, arvestades

samal ajal loomulikult selles tegevuses hea usu põhimõtet ning seda, et ühelgi argumendil ei ole kohtu jaoks ette kindlaksmääratud jõudu.

Seega võiks eelnevast teemaarendusest lähtuvalt anda asjaomastele isikutele väikese käitumisjuhise – taotleda tasakaalukust. Seda peaksid järgima eelnõu koostajad seletuskirja ettevalmistamisel ja ettekandjad eelnõu tutvustamisel (selgitades võimalikult ammendavalt eelkõige sätteid, mida saab sisustada mitmeti või põhjendades valitud lahenduse eelistamist teistele võimalikele, s.t vältides tendentslikkust selgitustes) ning kohtunikud nimetatud materjalide kasutamisel seadusesätte kohaseima mõtte otsimisel (võimalusel kasutada; vajadusel kõrvale jätta). Rousseau' oli õigus. Peaaegu.

Kasutatud kirjandus

Aarnio, A. (1996). Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura.

Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne.

Brown, L. N., Kennedy, T. (1994). The Court of Justice of the European Communities. 4th ed. London: Sweet & Maxwell.

Farrar, J. H., Dugdale, A. M. (1990). Introduction to Legal Method. 3rd ed. London: Sweet & Maxwell.

Hallberg, P., Ignatius, P., Kanninen, H. (1997). Hallintolainkäyttölaki. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

Kergandberg, E. (1999). Kohtuotsus kriminaalasjas, selle kujunemine ja kriitika. Tallinn: Juura.

Kolppanen, P. (2002). Oikeustieteen perusteet. Helsinki: Teknillinen Korkeakoulu.<http://www.hut.fi/Yksikot/Talousoikeus/Kurssit/301/oikper.pdf> – 11.03.2003.

Luts, M. (1994). Friedrich Carl von Savigny (1779–1861) meetodi- ja süsteemiõpetus. Tartu: Fontes Iuris.

Maruste, R. (1997). Põhiseadus ja selle järelevalve: võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura.

Murphy, W. F., Pritchett, C. H. (1986). Courts, Judges, and Politics. An Introduction to the Judicial Process. 4th ed. New York: McGraw–Hill.

Narits, R. (2002). Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura.

Narits, R., Schneider, H., Madise, L. (2002). Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Rousseau, J.-J. (1998). Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. Tallinn: Varrak.

Sillaots, M. (1997). Kohtunikuõiguse võimalikkusest ja vajalikkusest kontinentaaleuroopalikus õiguskorras. Tartu: Riigikohus, Atlex.

Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega (2002).

Tallinn. [http://www.oiguskantsler.ee/tegevus/ylevaated/ylevaade\(normikontroll\).rtf](http://www.oiguskantsler.ee/tegevus/ylevaated/ylevaade(normikontroll).rtf) – 11.03.2003.

Riigikogu roll riigieelarve kujunemisel

Olev Raju (RiTo 3), Riigikogu liige, Keskerakond, Tartu Ülikooli erakorraline professor

Riigikogu seisab eelarvete menetlemisel omamoodi teelahkmel. Kas säilitada aastail 1991 – 1994 pooleldi stiihiliselt kujunenud ja häid tulemusi andnud riigieelarve menetlemise kord või üritada üle minna uuele riigieelarve menetlemise korrale.

Riigikogus igal aastal vastu võetavate seaduseelnõude hulgas on tähtsaim Eesti Vabariigi riigieelarve. Riigieelarve on rahuaja tingimustes riigi majandus- ja sotsiaalpoliitikale suurima mõjuga seadus. Alljärgnevalt käsitlen riigieelarve tähtsust mitte Eesti riigi kui terviku, vaid Riigikogu seisukohalt, mitte Riigikogu finantseerimist (Riigikogu on viimaseil aastail küllalt hästi finantseeritud), vaid Riigikogu rolli eelarve valmimise protsessis.

Eelarve koostamise üldpõhimõtted ja juriidilise raamistiku alused panevad paika Eesti Vabariigi põhiseadus ja riigieelarve seadus. Eesti põhiseadus fikseerib, et riigieelarvet saab vastu võtta üksnes Riigikogu (§ 65) ja eelarve võetakse vastu igal aastal (§ 15). Põhiseaduses (§ 87) on ka ära toodud, et riigieelarve eelnõu koostab ja esitab Riigikogule Vabariigi Valitsus. Need põhiseaduse punktid on põhimõttelised ja selgelt sõnastatud.

Edasi algavad probleemid. Põhiseaduse § 65 lõige 1 väidab, et Riigikogu "võtab vastu seadusi ja otsuseid" ning lõige 6, et Riigikogu "võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande". Siit tuleks loogiliselt järeldada, et riigieelarve pole ei seadus ega otsus, vaid midagi hoopis kolmandat. Kuid põhiseaduse § 115 väidab, et Riigikogu võtab eelarve vastu seadusena. Viimasest on Riigikogu siiani lähtunud oma igapäevases tegevuses.

Põhiseaduslikud probleemid

Põhiseadus fikseerib ka hulga nõudeid, millele riigieelarve menetlemise käik Riigikogus peab vastama. Olulisim on kindlasti ajaline piirang – riigieelarve peab olema vastu võetud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust (§ 119) ehk veebruari lõpuks. Kui Riigikogu sellega toime ei tule, on erakorralised valimised möödapääsmatud. Põhiseaduse selline säte peab tagama, et riik saaks kindlasti igal aastal eelarve. Arvestades riigieelarve tähtsust riigi elu paljudele valdkondadele, on sellise tagatise fikseerimine põhiseaduses arusaadav.

Kaks põhiseaduse punkti fikseerivad protseduurireeglid, mis peavad tagama riigieelarve kvaliteedi – Riigikogu ei tohi eelarve menetlemise käigus kustutada ega vähendada neid kulusi, mis on ette nähtud muude seadustega, eelarve muutmise ettepanekud ei tohi aga muuta riigieelarve tasakaalu, s.t kulude katteks tuleb ära näidata tuluallikad (§ 116). Muudatusettepanekuid tohib esitada iga Riigikogu liige.

Kõige probleemsem riigieelarvet puudutav koht Eesti Vabariigi põhiseaduses on § 115, kus on kirjas, et Riigikogu peab igal aastal seadusena vastu võtma riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Kuna riik ei koosne ainult keskvalitsusest, tuleks selle punkti täpseks täitmiseks kajastada riigieelarves ka kõigi kohalike omavalitsuste eelarveid. Viimased peavad aga nii Eestis ratifitseeritud Euroopa kohalike omavalitsuste harta kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduse

omavalitsusi kajastava osa (§ 157) järgi olema iseseisvad. Samuti pole selge, mis on riigi kõik tulud. Kui lähtuda maailmas enesestmõistetavaks peetavaist makromajanduslikest postulaatidest ja nendel põhinevaist tõestustest, tuleks riigi kõigi tulude hulka lugeda ka näiteks riiklike eelarvete käive. Selle kajastamine riigieelarves on aga sisuliselt võimatu.

Selline ebaõnnestunud formuleering Eesti Vabariigi põhiseaduses on ilmselt Nõukogude Liidus kehtinud majanduslike tõekspidamiste mõju. Sel perioodil oli peaaegu kõik riigi omanduses; riigieelarve sisaldas ka kohalike omavalitsuste eelarveid. Teoorias räägiti, et riigieelarve koostamise põhimõteteks on (teiste hulgas) kõiksus ja täielikkus, s.t eelarves peabki kajastuma kogu omanikule, s.o riigile, kuuluv tulu, ja seda täies ulatuses. Praktikas oli sellise seisukoha rakendamisega tõsiseid probleeme, just riiklike ettevõtete tulude – selleks loeti mitte kogutulu, vaid kasum – kajastamisega "ühtses riigieelarves". Kui selliste põhimõtete rakendamine ei õnnestunud hästi isegi ülitseentraliseeritud Nõukogude Liidus, siis turumajanduse ja eraomandusega riigis on see lausa võimatu.

Probleemid seadustes

Probleemi lahendamiseks pakub riigieelarve seaduse § 2 välja teise formuleeringu: "Riigieelarve sisuks on eelarveaastal riigile laekuvate tulude..." See on palju täpsem formuleering. Tõepoolest, riigieelarves peavad kajastust leidma kõik riigieelarvesse laekuvad tulud, ja seda täies ulatuses. Samal ajal ei saa sellest formuleeringust lähtudes võtta (üritada võtta!) riigieelarvesse neid SKP komponente, mis luuakse riiklikus sektoris ja on seetõttu tõesti riigi tulud, kuid mis iialgi ei läbi (ei saagi läbida) riigieelarvet. Probleeme võib esile kutsuda küll selle formuleeringu vastavus põhiseadusele, kuid ilmselt on antud formuleering kuni põhiseaduses toodud sõnastuse täpsustamiseni ainus lahendus, mis üldse võimaldab Eesti Vabariigil koostada vähegi realistlikku ja seejuures veel mitte otseselt põhiseadusele vasturääkivat riigieelarvet.

Seadus- ja otsuse-eelnõude menetlemist Riigikogus reguleerib Riigikogu kodukorra seadus. Ka see seadus rõhutab riigieelarve eelnõu erandlikku seisundit tema menetlemisel Riigikogus. Kõigepealt märgitakse selles seaduses, et riigieelarve eelnõu peab kindlasti läbima kolm lugemist. Teiseks, ja see on palju olulisem, toob Riigikogu kodukorra seadus sisse piiranguid eelarve muudatusettepanekute hääletamisel. Riigikogu kodukorra seaduse § 120 ütleb, et pärast riigieelarve eelnõu teise lugemise katkestamist, selle lõpetamist ning kolmanda lugemise katkestamist esitatud muudatusettepanekuid, mida Vabariigi Valitsus ei toeta ja mille juhtivkomisjon on jättnud arvestamata, hääletusele ei panda.

Selline punkt on Riigikogu kodukorra seaduses 1999. aastast alates (vahepeal on sõnastust küll veidi muudetud). 1999. aastal tekkis Riigikogus terav võitlus nn negatiivse lisaeelarve ümber, millega vähendati eelarve mahtu 893 miljoni krooni võrra. Opositsioon pidas seda objektiivselt mittevajalikuks katseks luua sotsiaalkulude kärpimise arvel reserv ettevõtte tulumaksu sisuliseks kaotamiseks (uus, vähendatud eelarve täideti 102,7%-liselt, nii et opositsioonil oli vähemalt osaliselt õigus) ja blokeeris lisaeelarve eelnõu vastuvõtmist sadade muudatusettepanekute tegemise ja nende hääletusele panekuga. Seejärel surus valitsusk koalitsioon läbi praeguseni kehtivad muudatused Riigikogu kodukorras, mis vähendavad tunduvalt opositsiooni võimalusi sekkuda riigieelarve koostamise protsessi.

Antud muudatuse puhul pole siiski kõige tähtsam opositsiooni – kes üldjuhul on Riigikogus vähemuses – õiguste teatud kitsendamine (milline moment on siinkohal loomulikult olemas), vaid hoopis suurem ja põhimõttelisem küsimus: milline peaks olema Riigikogu roll riigieelarve koostamisel (just koostamisel, mitte analüüsil ega kinnitamisel)?

Maailma riikides kasutatakse mitmeid süsteeme. Neid võib jaotada põhimõtteliselt kaheks. Esimese puhul parlament arutab pikalt ja laialt eelarvet, mis esitatakse talle detailsel kujul, kuid muudatusi sisse ei vii. Muudatusi saab teha – kui selline võimalus üldse on olemas parlamentaarsete arutluste käigus – üksnes valitsus. Kui lõpphääletusel riigieelarvet ei toetata, on valitsus kukkunud (kas automaatselt või peab ta ise selleks avalduse esitama, on juba tehniline küsimus).

Teise variandi korral on parlamendil teatud õigus riigieelarvesse arutelu käigus sisse viia muudatusi. See õigus võib olla väga piiratud või vastupidi, märkimisväärne. On selge, et Eestis on kasutusel teine variant.

Eelarve menetlemine

Vaatlen nüüd, kuidas on toimunud riigieelarve menetlemine Riigikogus, jättes seejuures kõrvale hüperinflatsioonist, rahareformist ja seadusandliku baasi kiirest ja radikaalsest muutumisest mõjustatud aastad 1991–1993. Alustan esimesest enam-vähem stabiilses olukorras ja võrreldava seadusandliku baasiga tehtud eelarvest, s.o aastast 1994. Võtan vaatluse alla nn põhieelarve, sest lisaelarved olid neil aastail väga eriilmelised nii arvu, mahu (suuruse) kui ka muude tingimuste poolest, mis ei võimalda siinkohal nende menetlemise seaduspärasuste väljatoomist. Analüüsiks vajalikud algandmed on koondatud tabeleisse 1 ja 2.

Tabeleis 1 ja 2 toodud andmete alusel saab (nende just mitte väikestest vasturääkivustest hoolimata, mis oluliselt raskendavad seaduspärasuste leidmist) teha neli põhijäreldust.

1. 1993. aasta oli eelarve koostamisel ja ka menetlemisel ikka veel suurte segaduste aasta; seega eespool tehtud otsus see aasta analüüsist välja jätta on õigustatud.

2. Jättes kõrvale aastad 1996 ja 1997, mil eelarve Riigikogus menetlemise perioodil muudeti tema koostamise metoodikat (mis kuulub riigieelarvesse ja mis on tema lisa, s.t ei leia kajastust riigieelarve üldmahus), võib väita, et riigieelarve menetlemisel Riigikogus tehtud muudatused moodustavad küllalt väikese osa tema kogumahust. (2002. aastal näiliselt absurdne tulemus – 0,9%, s.o riigieelarve mahu vähenemine tema menetlemise käigus Riigikogus oli n-ö valitsusepoolne ettepanek ja tulenes majanduse kasvuproгноosi muutmisest valitsuse poolt eelarve menetlemise perioodil. Nagu näitab eelarve tulude poole suur – 3,1 miljardit krooni – ületamine, polnud tegelikult selliseks eelarve projekti kärpimiseks vajadust.)

3. On märgata Riigikogus menetlemise käigus riigieelarvesse tehtavate muudatuste osatähtsuse vähenemist (vt ka tabel 1). Üksnes 1998. aasta riigieelarve menetlemise lõpptulemus "rikub" seda tendentsi – valitsuskoalitsiooni sisulise lagunemise ja

vähemusvalitsuse tekke perioodi segases olukorras jäi Riigikogul puudu enesedistsipliinist ja realiteeditundest ning eelarvet suurendati menetlemise käigus 3,5%. Sellest aastast pärinevad ka nii riigieelarve eelnõule esitatud suurim muudatusettepanekute arv (915) kui ka suurim arvestatud muudatusettepanekute arv (193; vt ka tabel 2).

4. Tinglikult võib riigieelarvete menetlemist taasiseseisvunud Eesti Vabariigis jagada kolme perioodi. Esimene neist kestis kuni 1994. aasta lõpuni. Selle perioodi iseloomustus on antud eespool. Teise perioodi kuuluvad aastad 1995–1999. Neil aastail oli Riigikogu roll eelarve menetlemisel kõige suurem. Nii Riigikogu liikmed kui ka komisjonid ja fraktsioonid esitasid hulgaliselt muudatusettepanekuid, millest mainimisväärne osa leidis arvestamist. Sel perioodil oli olemas reaalne dialoog ja koostöö koalitsiooni ja opositsiooni vahel eelarve koostamisel. Kolmas periood algas 1999. aasta eelarve menetlemisega. Sel perioodil on Riigikogus domineerinud need poliitilised jõud, mis ei varjagi oma soovi suurendada valitsuse rolli eelarve koostamisel ja vähendada Riigikogu oma, s.t nad peavad paremaks sellist varianti, kus parlament küll arutab eelarvet, kuid ei vii sellesse muudatusi või teeb neid minimaalselt ja üksnes valitsuse näpunäidete järgi.

Tabel 1. Eesti Vabariigi riigieelarve koostamist ja täitmist iseloomustavaid arve 1993–2003 (miljonites kroonides)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Eelarve eelnõu	3704	5692	8690	10163	15150	14459	18451	28253	29467	33448	38412
Vastuvõetud eelarve	4293	5793	8798	13253	12512	14968	18465	28531	29786	33131	38434
Muutus protsentides	11,9	1,8	1,2	30,4	-17,4	3,5	0,1	1,0	1,1	-0,9	0,1
Lõplik eelarve (koos lisaeelarvetega)	4151	7079	8912	13369	12696	15282	17572	28531	29786	35661	
Eelarve täitmine (tulude pool)	4151	7071	9045	13417	13966	15283	18048	28077	30573	36249 (esialgne)	

Eelarve täitmine (tulud; protsentides)	96,7	99,9	101,5	100,4	110,0	100,0	102,7	98,4	102,6	105,6 (esialgne)	
--	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	------	-------	------------------	--

ALLIKAS: autori arvutused riigieelarve eelnõude 1994–2003 ja riigieelarve täitmise aruannete 1994–2002 alusel.

Viimane tendents, s.o Riigikogu ja eriti selle opositsiooni osa vähenemine riigieelarve eelnõu menetlemisel on viimaseil aastail veel suurem, kui see selgub tabelis 2 toodud andmetest. Tabelis 2 leiavad kajastust ainult täielikult arvestatud muudatusettepanekud sõltumata sellest, kas neid tegi koalitsioon või opositsioon. Kui aastani 1999 oli koalitsiooni- ja opositsioonipoolsete ettepanekute osatähtsus arvestatud ettepanekute hulgas ligikaudu võrdne (täpset suhet on peaaegu võimatu välja tuua, sest aastail 1994, 1995 ja 1996 toimusid eelarve menetlemise perioodil muudatused valitsuskoalitsioonis; aastail 1997–1998 oli võimul vähemuskalitsioon ja 2002. aastal oli mitmeil koalitsiooni mittekuulunud saadikuid olemas teatud koostöölepingud valitsusliiduga), siis alates 1999. aastast on opositsioonile jäänud põhiliselt muudatusettepanekute esitamise rõõm – nende ettepanekuist on arvestatud ligikaudu 1%. Seega on muudatusettepanekute arv ja osatähtsus vähenenud just opositsiooni ettepanekute arvel.

Tabel 2. Muudatusettepanekud riigieelarve eelnõu menetlemisel Riigikogus aastail 1993–2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Muudatus – ettepanekuid kokku	87	154	296	387	463	915	416	439	566	650	163
Neist arvestatud, arvuliselt	28	30	87	155	118	193	41	53	47	27	19
%-des	32,2	19,4	17,9	40,1	25,4	21,1	9,9	12,1	8,3	4,2	11,7

ALLIKAS: autori arvutused Riigikogu arhiivi andmete alusel.

Kõik eeltoodu, eriti kui arvestada koalitsiooni vahetumisega 2002. aasta jaanuaris, viitab sellele, et Eesti on riigieelarve koostamisel liikumas Riigikogu osatähtsuse vähendamise suunas. Lisan eeltoodud väitele suurema kaalu andmiseks veel ühe fakti. Kui 1995., 1997. ja

1998. aasta eelarveid arutas Riigikogu viis korda, siis 2000., 2001. ja 2002. aasta omi neli korda, 2003. aasta riigieelarve seaduse eelnõu arutelul aga ei katkestatud enam ei teist ega kolmandat lugemist, s.t arutelusid oli kolm.

Võimalikke arengusuundi

Analüüsinud riigieelarve menetlemist Riigikogus aastail 1993(1994) – 2002, võib teha järgmised järeldused.

1. 1995. aastani Eesti Vabariigil polnud ilmselt muud võimalust kui kasutada Riigikogu mitte ainult eelarve aruteludeks, vaid aktiivselt ka selle koostamiseks. Valitsuse ametkondlikud süsteemid alles tekkisid ega tulnud veel korrektselt toime vajaliku informatsiooni kogumisega (eelkõige hädavajalike kulutuste väljaselgitamisega, s.t eelarve kulutuste poole koostamisega). Eelarve tulude poolt mõjutas aga tugevasti väga kõrge inflatsioon, mille suurust ja dünaamikat ei suudetud täpselt prognoosida. Seetõttu selgus arvestatav osa eelarve projekti vajakajäämistest ning ka täiendavatest võimalustest alles eelarve eelnõu menetlemise käigus. Tihti jõudis vajalik informatsioon Riigikogusse vahetult saadikute kaudu, s.t vastavast ministeeriumist mööda minnes.

2. Aastaist 1995–1996 alates on valitsus võimeline esitama märksa paremast informatiivsest baasist lähtuvat riigieelarve seaduseelnõu. Märkimisväärselt on vähenenud inflatsioon. Sellest ajast alates toimub Riigikogus mitte niivõrd eelarve viimistlemine, kuivõrd poliitiline võitlus koalitsiooni ja opositsiooni vahel. Samuti püüdsid üksikud saadikud riigieelarvesse sisse viia neid muudatusi, mis on populaarsed just selle valijaterühma hulgas, kust antud saadik loodab saada tagasivalimiseks vajalikke hääli. On arusaadav, et see ei meeldi valitsuskoalitsioonile, kes on eelarve projekti oma prioriteedid juba sisse kirjutanud. Viimaseil aastail on valitsuskoalitsioon blokeerinud selliseid riigieelarve muutmise katseid nii Riigikogu kodukorra seaduse muutmisega (eeltoodud muudatusettepanekute hääletusele paneku keelustamine) kui ka opositsiooni (ka koalitsioonist tulevate kaaslastega mittekooskõlastatud) muudatusettepanekute mahahääletamisega.

Pole alust väita, et Riigikogus arvestatud muudatusettepanekute arvu tunduv vähenemine oleks mainimisväärselt halvendanud riigieelarve kvaliteeti. Esitatavate muudatusettepanekute jätkuvalt suur arv tuleneb kahest põhitegurist: esiteks ei soovi Riigikogu loobuda oma aktiivsest rollist eelarve koostamisel, teiseks on see üks väheseid kohti, kus opositsioon saab selgelt näidata, mida tema teeks teisiti.

Ei ole loogiline, et koalitsioon ka tulevikus hakkaks toetama opositsiooni muudatusettepanekuid, s.o viiks ellu opositsiooni poliitikat. Loogilisem on oletada, et Riigikogu aktiivne roll riigieelarve koostajana jääbki minevikku. Senine sadade muudatusettepanekute eelarvesse sisseviimine peaks asenduma märksa sisukama analüüsi ja diskussioonidega. See eeldab aga tunduvalt viimistletuma ja detailsema eelarveprojekti esitamist Riigikogule. Kehtiv riigieelarve seadus nõuab kohustuslikult ainult Euroopa Liidu kasutusel olevale klassifikaatorile enam-vähem vastavat miinimumi kirjetest. Tõsi, enamikku riigieelarve kirjeid täpsustatakse ja selgitatakse riigieelarve eelnõu seletuskirjas. Kuid seletuskiri ei oma seaduse jõudu, s.t valitsus võib teda alati oma äranägemisel muuta, ning

paljud kulukirjed on isegi eelarve vastuvõtmise ajaks üksikasjalikult lahti kirjutamata, moodustades omamoodi limiidi, mitte aga konkreetseks analüüsiks sobiva kulukirje.

Ilmselt seisab Eesti siinkohal omamoodi teelahkmel: kas säilitada (loomulikult teatud modifikatsioonidega) aastail 1991–1994 pooleldi stiihiliselt kujunenud ja, muide, neil aastail häid tulemusi andnud riigieelarve menetlemise kord või üritada üle minna täiesti uuele riigieelarve menetlemise korrale. Viimane eeldab aga märkimisväärseid muudatusi riigieelarve seaduses, eelkõige riigieelarve klassifikaatoris ja tema lahtikirjutuses.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi eelarve seaduseelnõud 1993–2003.

Eesti Vabariigi eelarve täitmise aruanded 1994–2001.

Riigikogu arhiivi materjalid.

Töøjõu vaba liikumine – probleem või võimalus Eestile?

Epp Kallaste (RiTo 7), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Kaia Philips (RiTo 7), Tartu Ülikooli statistikaõppetooli dotsent

Euroopa Liidu liikmesriigid kardavad liidu laienemisel sisserände hüppelist kasvu. Eesti üldsuse mured on aga pigem vastupidised.

Töøjõu vaba liikumise võimaluse laienemine Euroopa Liidu uutele liikmesriikidele on tekitanud palju kõneainet ja vaidlusi nii liidus endas kui ka Eestis. Euroopa Liidus kardetakse, et suurenev immigrantide vool mõjutab otseselt olukorda tööturul: liikmesriikide töøjõul raskenevad töö leidmise võimalused kodustel tööturgudel, suurenev immigrantide vool muudab keerulisemaks sotsiaalkindlustussüsteemide toimimise, suureneb üldine ebakindlus ja väheneb kultuuriline identiteet. Tegemist on migratsiooniga seotud traditsiooniliste hirmudega. Näiteks arvab Saksamaa kantsler Gerhard Schröder, et kui migratsioonile tõkkeid ei kehtestata, ei suuda Saksamaa Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest pärit migrantidega toime tulla (Kunz 2002, 7).

Eestis kardetakse aga pigem kvalifitseeritud töøjõu, eriti nooremate töötajate ulatuslikku väljarändamist ning sellest tulenevat töøjõupuudust ja majanduse konkurentsivõime vähenemist.

Käesolevas artiklis anname ülevaate sellest, millised on migratsiooni mõjutegurid, kui suureks võib kujuneda migratsioon Eestis Euroopa Liiduga ühinemisel ning milline on selle mõju Eesti tööturule.

Tõuke- ja tõmbetegurid

Empiirilistes uurimustes kasutatakse rahvusvahelise migratsiooni selgitamiseks põhiliselt tõmbe- ja tõuketeooriat. Alljärgnevalt toome ära hulga tegureid, mis ühest küljest võivad riigipiire ületavale töøjõu liikumisele kaasa aidata, teisalt aga migratsiooni takistada.

Vastavalt sellele, kas mõjutegur lähtub migratsiooni päritolu- või sihtriigist, eristatakse migratsiooni tõuke- ja tõmbetegureid. Mitmed mõjutegurid võivad olla korraga nii tõuke- kui ka tõmbegur. Järgnevalt on kirjeldatud põhilisi, empiirilises analüüsis enimkasutatavaid rahvusvahelist töøjõu liikumist mõjutavaid tegureid (The Free Movement... 2001, 26–28).

Peamine rahvusvahelist migratsiooni ajendav tegur on sissetulekute lõhe ehk indiviidi või perekonna sissetulekute erinevus riigiti. Põhiline sissetulekute erinevus tuleneb riikide erinevatest palgamääradest, kuid ka sissetulekute ostujõust ja sotsiaalkindlustussüsteemide erinevusest. Tegemist on neoklassikalisest majandusteooriast tuleneva migratsioonikaalutlusega, kus olemasolevat sissetulekut võrreldakse tulude-kulude vahega, mis kaasneb võimaliku migratsiooniga teise riiki.

Peale palkade absoluutse erinevuse tuleb arvestada ka riikide elukallidust ja migratsioonikulusid (kulude puhul hinnatakse lisaks konkreetsetele reisi- ja majutuskuludele ka võimalikke psühholoogilisi lahkumiskulusid). Palga suuruse kõrval tuleb arvestada samuti tööhõive võimalustega sihtriigis (töenäosus leida sobiv töö, leida samal tasemel töö, töenäosus, et teised pereliikmed leiavad töö jne). Empiirilistes analüüsides on leitud, et migratsiooniotsuse tegemisel peaksid perekonna praegune ja oodatav sissetulek minimaalseltki erinema. Palgamäärade ühtlustumise kiirus (makrotasandi majandusarengu ühtlustumine mõõdetuna sisemajanduse koguprodukti väärtuses) eri riikides on tööjõu migratsiooni prognoosimisel samuti oluline indikaator.

Suurt tööpuudust migratsiooni päritoluriigis käsitletakse kui tõuketegurit, mis võib kohalikes tekitada soovi emigreeruda. Samal ajal võib kõrge tööpuuduse määr sihtriigis migratsioonihuvi ka vähendada. Teisalt võib kõrge tööpuudusega riikides olla väga suuri erinevusi tööjõu nõudluses ja pakkumises majandusharude ja ametialade lõikes ning mõnes sektoris esineda vajaliku tööjõu defitsiiti. Tööjõu vaba liikumise puudumisel toob see tihti kaasa illegaalse võõrtööjõu kasutamise.

Sihtriigi tööturul võib tekkida ka vajadus teatud liiki spetsialistide järele, kelle pakkumine on kohalikul tööturul piiratud. Sellises olukorras püütakse vastava kvalifikatsiooniga spetsialiste eri meetmeid kasutades teistest riikidest sihtriigi tööturule meelitada (nt roheline kaardi süsteem).

Mis vähendab valmisolekut?

Viimaseil aastail on migratsioonivoogude analüüsimisel muutunud oluliseks teguriks demograafilised protsessid ja elanikkonna vananemine. Nii paljusid Euroopa Liidu liikmesriike kui ka kandidaatriike mõjutab tugevasti elanikkonna üldine vananemine, mis seab liikmesriigid küsimuse ette, kuidas säilitada piisav tööealise elanikkonna hulk edasise majandusliku kasvu saavutamiseks ning pensioni- ja sotsiaalkindlustussüsteemide edukaks toimimiseks. Tööjõupuuduse leevendamiseks nähakse eelkõige kolme võimalust: vähendada tööpuuduse määra, suurendada tööjõu osalusmäärasid ning importida tööjõudu teistest riikidest.

Geograafiline lähedus on mõjutegur, millel alatiseks lahkuda sooviva migrandi silmis otsustavat tähtsust ei ole. Küll aga on potentsiaalse sihtriigi lähedus väga tähtis neile, kes eelistavad säilitada sidemeid kodumaaga või plaanivad teises riigis töötada ajutiselt. Geograafiline lähedus on veelgi olulisem pendelmigratsiooni intensiivsuse tõstmisel, mis on iseloomulik piiräärsetele regioonidele.

Migratsiooni traditsiooni ja sotsiaalsete võrgustike olemasolu on oluline eeldus migratsioonile kindlast (emigratsiooni traditsiooniga) päritoluriigist konkreetsesse sihtriiki. Kui mingis sihtriigis on juba tekkinud ühe rahvuse baasil etnilised kogukonnad, on tulevastel samast rahvusest migrantidel seal kogukonna abiga ja informatsiooni tõttu töökohta lihtsam leida. Tavaliselt on siis ka migratsiooniga kaasnevad kulud väiksemad. Peale selle teavitavad sihtriigi etnilised kogukonnad suhteliselt kiiresti potentsiaalseid migrante, kui tööturu

olukord halveneb, sotsiaalkindlustussüsteem karmistub jms, vähendades kiiresti nende migratsioonimotivatsiooni.

Eestist on siiani toimunud suurem migratsioon Soome, Saksamaale ja Rootsi. Samal ajal ei ole neis riikides tekkinud suuri eestlaste kogukondi, kes väljarände potentsiaali mõjutaksid.

Kultuuri- ja keelebarjäärid mängivad migratsiooniotsuse tegemisel tähtsat rolli, kui kaalumisel on päritoluriigist pikaks ajaks lahkuda. See nõuab tavaliselt teise riigi kultuuri ja traditsioonidega kohanemist ning eelkõige võõrkeele omandamist. Tööjõu mobiilsus on tihti suhteliselt piiratud isegi ühe rahvusliku tööturu piires, kus puuduvad kardinaalsed erinevused keele ja kultuuri osas. Järelkult enda identifitseerimine mingi väikese kogukonna liikmena või seostamine kindla piirkonnaga vähendab märgatavalt migratsiooniks valmisolekut.

Üsna palju mõjutavad migratsiooniotsuseid majanduskasvu ootused, arvesse võetakse lähte- ja sihtriigi poliitilist stabiilsust. Kui lähteriigis oodatakse suuremat majanduskasvu kui sihtriigis, hoiab see üldjuhul migratsiooni tagasi. Eesti puhul ei saa jätta arvestamata, et kuigi meie majanduskasv on keskmiselt kiirem kui Euroopa Liidu riikides, jäävad siinsed sissetulekud veel pikaks ajaks nende omadest väiksemaks.

Eelmiste laienemiste kogemus

Euroopa Liidu üle-eelmine laienemisvoor toimus 1980. aastail, kui ühinesid Kreeka, Hispaania ja Portugal, ning eelmine 1995. aastal, kui Euroopa Liitu astusid Austria, Rootsi ja Soome. Need kaks laienemist lahknevad teineteisest selle poolest, et viimased ühinejad erinesid majandusarengult vanadest liikmesriikidest suhteliselt vähem kui 1980. aastail liitujad. Et suhteliselt sarnane majandusareng ei tekita tavaliselt suuri migratsioonivooge, võrreldakse praegust idalaienemist eelkõige Kreeka, Portugali ja Hispaania astumisega Euroopa Liitu.

Kui laienemine toob kaasa ulatuslikud migratsioonivood, võiks oodata, et võõrtööjõu osatähtsus on liikmesriikides eeltoodud aastate jooksul muutunud. Aga nagu näitab joonis 1, kus on kujutatud võõrtööjõu osatähtsust Euroopa Liidu riikide kogutööjõus 1988. ja 1998. aastal, võib täheldada mõningaid muudatusi, kuid üldiselt ei ole võõrtööjõu osatähtsus tuntavalt kasvanud. Pealegi tuleb silmas pidada, et Saksamaal ja Austrias on võõrtööjõu osatähtsust suhteliselt palju mõjutanud tööjõu sissevool väljastpoolt Euroopa Liitu.

Joonis 1. Võõrtöötajate osakaal Euroopa riikides

ALLIKAS: Ghose 2002.

Hispaania ja Portugali liitumisel Euroopa Liiduga rakendus töötajate vabale liikumisele ka üleminekuperiood, mille pikkuseks kehtestati algul seitse aastat ja mida hiljem lühendati kuuele aastale, sest suuri migratsioonivoogusid ei tekkinud. Igal aastal taotles Euroopa Liidu liikmesriikides tööluba ligikaudu 1000 Hispaania ja 6000 Portugali töötajat. Pidades silmas nende riikide rahvaarvu – Hispaanias ligikaudu 39 miljonit ja Portugalis 10 miljonit –, on selline migratsioon vähetähtis.

Üleminekuperioodi lõppedes Hispaania emigratsioonis muudatusi ei toimunud. Portugalist emigreerujate arv mõnevõrra suurenes, jõudes aastas 30 000-ni. Ent kui arvestada ka teisesuunalist migratsiooni, oli Hispaania ja Portugali rahvastik teistes Euroopa Liidu riikides 1995. aastaks väikese arvulisem kui enne laienemist (The Free Movement... 2001, 15).

Ümberasumine pole odav

Ka eelmiste laienemiste ajal oli vahe liikmesriikide ja liitujate elatustaseme vahel küllalt suur: liitujate SKP inimese kohta (ostuvõimepariteedi alusel) jäi ligikaudu 1/3 võrra alla liikmesriikide vastavale näitajale (Straubhaar 2001, 169). Seega tundub, et sissetulekute vahe ei ole vähemalt niisugusel tasemel suuteline märkimisväärsed migratsioonivoogusid tekitama.

Migratsiooni madala taseme põhjustena on välja toodud mitmeid asjaolusid (Philips, Priinits, Rööm, Vörk 2002, 70), sealhulgas lõunapoolsete riikide elustandardi tõus, mis vähendab väljarändamise motiivi, naiste tööhõive kasv, mis tähendab, et uues riigis on vaja leida ühe töökoha asemel kaks, sotsiaalse võrgustiku kadumine ja ka keelebarjäär. Straubhaar (2001, 170) peab olulisimaks migratsiooni pidurdajaks nn kohalikku toimetulekuoskust. Inimesel on teadmised ja oskused sissetulekute teenimiseks ja nende kulutamiseks oma koduriigis. Teises riigis peab ta need oskused uuesti omandama. Selliste oskuste omandamine teeb väljarändamise kalliks ja ratsionaalne otsus on mitte liikuda. Veelgi enam, suurem osa inimestest eelistab ebakindlale ja tundmatule muutusele *status quo*'d. Ta toob ka välja, et Euroopa Liidu riikide väga soodsad sotsiaalkaitseüsteemid ei soodusta liikumist liikmesriikide vahel. Kasulik on olla isegi pikka aega töötu ühes riigis kui minna tööle teise riiki.

Viimaseks ei saa jätta märkimata, et kaubavahetus liikmesriikide vahel on arenenud palju kiiremini kui töötajate liikumine. Rahvusvahelise majanduse Hecksler–Ohlin–Samuelsoni teooria kohaselt ühtlustuvad toodangutegurite hinnad seetõttu kaudselt ja kaubavahetus asendab osaliselt töötajate liikumist. Samas on teadlasi (Boeri, Brücker 2001, 7), kes väidavad, et viimane asjaolu ei mängi migratsiooni määramisel erilist rolli, sest kaubavahetus on juba praegu peaaegu piiranguteta. Pealegi toodavad Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tootjad erinevates kvaliteedisegmentides.

Praeguse laienemise erinevused

Käimasolev Euroopa Liidu laienemine erineb eelmistest eelkõige selle poolest, et sissetulekud erinevad riigiti tunduvalt rohkem kui eelmiste laienemiste korral. Eesti tööstus- ja teenindussektori keskmine tunnipalk on Euroopa Liidu omast veidi vähem kui kaheksa korda madalam (joonis 2). Tunnipalk on leitud tööstus- ja teenindussektorite keskmisena (EMTAK-i klassifikaatori järgi sektorid C–K). Eurostati ja Eesti Statistikaameti andmed Eesti keskmise tunnipalga kohta ei lange päriselt kokku, kuid võrreldavuse huvides kasutatakse siin siiski Eurostati andmeid.

Palgatasemeid kõrvutades tuleb meeles pidada, et Eurostat ei ole antud juhul võtnud arvesse palkade erinevat ostuvõimet, sest Eesti palkade ostujõud on Euroopa Liidu keskmisega võrreldes vähem kui kaheksa korda madalam. Samas peame tunnistama, et isegi kui reaalne palkade erinevus oleks poole väiksem, on vahe küllalt suur, et inimesed hakkaksid kaaluma töötamist välismaal. Seetõttu võib antud juhul osutada sissetulekute lõhe suuremaks tõmbeteguriks kui eelmiste laienemiste ajal.

Joonis 2. Tunnipalk kandidaatriikides ja Euroopa Liidus 2000. aastal

ALLIKAS: Labour Cost in the EU, Eurostat news release 23/2003, 3.03.2003; autori arvutused.

Võrreldes sissetulekute taset SKP-na inimese kohta ostujõupariteeti arvestades, moodustab Eesti SKP üksnes 42% Euroopa Liidu keskmisest (Statistics in Focus 2002). Seega võib sissetulekute suur erinevus kujuneda meile migratsiooni peamiseks tõuketeguriks. Kuna Eesti SKP kasvab keskmiselt kiiremini kui Euroopa Liidu keskmine, peaks see teoreetiliselt vähendama välja rännata soovijate arvu. Samal ajal hinnatakse konvergentsi väga pikaajaliseks protsessiks. Euroopa Komisjoni uuringu kohaselt kulub praeguse majanduskasvu tempo jätkudes üheksateist aastat, et Eesti jõuaks 75 protsendi tasemele Euroopa Liidu keskmisest SKP-st inimese kohta (Real Convergence... 2001).

Ülejäänud tõmbe- ja tõuketegurite osas Kesk- ja Ida-Euroopa riigid Euroopa Liidu praegustest liikmesriikidest nii palju ei erine. Tööpuudus Eestis oli 2002. aastal 10,3% (Eesti Statistikaamet), Euroopa Liidus ligikaudu 7,5% (Unemployment Rate... 2003). Seega on Eesti tööpuuduse näitajad selgelt emigratsiooni soosivad. Need näitajad Euroopa Liidu riikides on väga erinevad (joonis 3), mis tähendab, et liikmesriikide endi vahel peaksid liikuma suured migratsioonivood.

Joonis 3. Tööpuuduse määr 2002. aasta juulis (vanusegrupp 15–64)

ALLIKAS: Euro-Zone Unemployment up to 8,4%, Eurostat news release 94/2002, 06.08.2002; Eesti Statistikaamet.

Aastast 1995 on Eestis tööealine elanikkond vähenenud, see jätkub ka edaspidi, sest sündimuskordaja on samuti vähenenud. Seetõttu võib arvata, et Eesti tööturul on oodata kaugemas perspektiivis suurenevat tööjõupuudust, mis vähendab migratsiooni. Veel enam –

piisava tööjõu tagamiseks võib vajalikuks osutuda täiendava immigratsiooni soodustamine. Seetõttu ei ole tööpuuduse argument Eesti migratsiooni märkimisväärne mõjutaja.

Mis puutub keelteoskuse ja kultuurilistesse barjääridesse, siis Eestis leiab 63% inimestest, et keeleoskus on välismaale tööle minemisel oluline takistus. 79% inimestest arvab, et välismaale tööle siirdumist takistab see, et pere ja sõbrad on Eestis (Saar Poll 2000). Kuna suurel osal Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest on Euroopa Liidu praeguste liikmesriikidega ühine maismaapiir ja kultuuritaust, võib praegune laienemine kaasa tuua märkimisväärse pendelmigratsiooni. Eestil on pendelmigratsiooni võimalus Soomega. See ei ole aga väga suur Eesti migratsiooni mõjutaja, sest tõenäoliselt ei ava Soome niikuinii oma tööturgu Eestile laienemise algusjärgus.

Uuringute hinnangud

Migratsiooni hindamise käesolevas kontekstis muudab keerukaks küsimus, kas minevikus toimunud sündmusi saab ekstrapoleerida tulevikku, s.t kas me saame kasutada eelmiste laienemiste kogemusi uute sündmuste hindamiseks. Teine probleem on selles, kui palju saab spekuleerida võimaliku migratsioonipotentsiaali osas, kui siiani on väljarändamine olnud seadustega äärmiselt piiratud. See kõik teeb migratsiooni ökonomeetrilise hindamise eriti keerukaks ja vastavalt on ka tulemused suhteliselt vähe usaldusväärsed.

Migratsiooni hindamisel kasutatav küsitlusmeetod annab enamasti ülehinnatud migratsioonipotentsiaali. Paljud inimesed vastavad küsimusele, kas nad tahaksid lääneriikidesse tööle minna, sellepärast jaatavalt, et vastates ei teki neil mingeid kohustusi ning nad pole hiljem vastustega seotud.

Mitmesugustele uuringutele tuginedes kujuneb paari aastakümne jooksul pärast tööjõu vaba liikumise kehtestamist migratsiooni keskmiseks ulatuseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest 3–4% sealsest rahvastikust (tabel 1). Võttes arvesse ka kodumaale tagasipöörduvaid inimesi, hinnatakse migratsiooni netosuuruseks ligikaudu 1–2% Kesk- ja Ida-Euroopa riikide rahvastikust ehk 0,4% Euroopa Liidu riikide rahvastikust. Netomigratsioon on seega kokku ligikaudu 1,5 miljonit inimest (Straubhaar 2001, 169; The Free Movement... 2001, 34).

Tabel 1. Uuringute hinnangud potentsiaalsele migratsioonile Euroopa Liidu kandidaatriikidest tööjõu vaba liikumise printsiibi rakendumisel

Autorid	CC8* migrandid		CC10*** migrandid	
	kokku	aastas (10 aasta jooksul)	kokku	aastas (10 aasta jooksul)
Brücker, Boeri (2000)	860 000 (10 aasta jooksul)	70 000 väheneb	1,4 mln (10 aasta jooksul)	120 000 väheneb 50 000

(ainult töötajad)		kuni 30 000		
Boeri, Brücker (2000) (kõik migrandid)	1,8 mln (10 aasta jooksul)	200 000 väheneb 85 000	2,9 mln (10 aasta jooksul)	335 000 väheneb 145 000
Sinn et al (2001)	2,7 mln (15 aasta jooksul)	240 000 väheneb 125 000	4,2 mln (15 aasta jooksul)	380 000 väheneb 200 000
Walterskirchen, Dietz (1998)		160 000 väheneb 110 000		
Bauer, Zimmermann (1999)	2,5 mln (15 aasta jooksul)			200 000
Fassmann, Hintermann (1997)	720 000 (pikaajaline migratsioon)			
Hille, Straubhaar (2000)				270 000 suureneb 790 000
Salt et al (1999)	2,25 mln (15 aasta jooksul)	140 000		
Rusikareegel (Straubhaar 2001)	2,2–3,0 miljonit teisesuunalist migratsiooni arvestamata; 1,1–1,5 miljonit, arvestades ka teisesuunalist migratsiooni		3,2–4,2 miljonit teisesuunalist migratsiooni arvestamata; 1,6–2,1 miljonit, arvestades ka teisesuunalist migratsiooni	

* CC8 hõlmab Sloveenia, Tšehhi, Slovakkia, Ungari, Poola, Eesti, Läti, Leedu.

** CC10 hõlmab lisaks CC8-le Bulgaaria ja Rumeenia.

ALLIKAS: The Free Movement... 2001, 34.

Üldiselt on enamik uurijaid seisukohal, et algusaastail on väljarändamine suurem ning hakkab seejärel vaibuma. Mõne aja pärast hakkavad ka ajutiselt emigreerunud inimesed kodumaale naasma. Samuti tuleb ära märkida suurenevat tendentsi töövormide muutumisel – üha enam inimesi on hõivatud lühema- või pikemaajalistes projektides, mis samuti mõjutab migratsioonipotentsiaali.

Prognoosid Eesti kohta

2000. aastal elas teistes Euroopa riikides kokku 17 706 Eesti kodanikku (tabel 2), mis moodustab Eesti elanikkonnast väga väikese osa (1,2%). Ilmselt ei mõjuta see hulk ka Euroopa Liidu liikmesriikide majandust, seda enam, et mainitud arvud hõlmavad ka õppureid ja teisi tööturul mitteaktiivsete inimeste rühmi. Töötavate inimeste osa neis on ilmselt suurem kui välisriikidest tulu teeninud inimeste arv. See oli 2001. aastal 5300 inimest (Eesti Maksuameti andmeil) ehk 0,4% rahvastikust. Meie inimeste peamised sihtriigid on Soome, Saksamaa ja Rootsi.

Tabel 2. Teistes Euroopa riikides elavad Eesti kodanikud aastal 2000

Riik	Eesti kodanike arv	Riik	Eesti kodanike arv
Belgia	72	Liechtenstein	1
Taani	458	Madalmaad	111
Soome	10 839	Norra	301
Saksamaa	3 429	Portugal	1
Kreeka	39	Sloveenia	3
Ungari	33	Hispaania	52
Island	25	Rootsi	1 554
Itaalia	179	Šveits	90
Läti	487	Suurbritannia	32
Kokku			17 706

ALLIKAS: Council of Europe. Recent demographic developments in Europe 2001. Strasbourg 2001.

Euroopa Liidu laienemisel Eestist välismaale tööle suundujate arv oletatavasti suureneb. Eestis on tehtud kolm küsitlust, mille alusel saab hinnata välismaale tööle suundujate arvu: elutingimuste uuring 1999 (Kutsar 2002), EMOR-i uuring 2001, Saar Polli uuring 2000. Uuringute hinnangud välismaale tööle minejate osas kõiguvad 1,3%–st (elutingimuste uuring 1999) 14%–ni (EMOR-i küsitlusele 2001. aastal on viidatud Philips et al 2003 kaudu). Saar

Polli uuringu kohaselt soovib suure tõenäosusega alatiseks välismaale tööle minna 4% Eesti kodanikest. Kõik need numbrid on suuremad, kui lääneriikides tehtud uuringud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kohta keskmiselt prognoosivad. Arvestades, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest on usutavasti suuremad migratsioonivood Kesk-Euroopa piiriäärsetel aladel, peaks inimeste väljavool Eestist jääma alla 4% rahvastikust. Kuna inimesed küsimusele "Kas te lähete välismaale tööle?" vastates kipuvad oma migratsioonipotentsiaali üle hindama, võib arvata, et tegelik väljapoole migratsioon jääb 1–4% vahele. Seega tagasitulijaid arvestamata on praeguste uuringute hinnangul Eestist välja minevate inimeste arv 13 000 – 54 000.

Selline hinnang ei anna aga infot netomigratsiooni kohta. Keskmiselt hindavad uuringud, et ligikaudu pool inimestest tuleb Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse tagasi (või tuleb samapalju Euroopa Liidu riikide kodanikke või saavad Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kodanikud Euroopa Liidu riikide kodanikeks või lahkuvad Euroopa Liidust, liikudes Euroopa Liidust välja) (Straubhaar 2001, 168). Sellisel juhul võiks netomigratsioon Eesti puhul olla 6500 – 27 000 inimest. Kui kõik migrandid oleksid tööjõulised (mis tegelikkuses ei ole tõenäoline), väheneks Eesti tööjõud 1–4%. Kuna tegemist on pikaajalise ja järkjärgulise protsessiga, jaguneb vähenemine hulga aastate peale.

Üldjuhul hindavad küsitlusandmed migratsiooni üle, kuid migratsiooni struktuuri kohta annavad arvatavasti parema pildi. Saar Polli uuringu (2000) kohaselt lähevad suurema tõenäosusega välismaale tööle õppurid, s.t noored inimesed. Alatiseks välismaale minejad loodavad leida tööd ennekõike spetsialistina või keskastme spetsialistina. Sellest võib järeldada, et lahkuvad pigem noored kvalifitseeritud töötajad, mis tähendab ajude väljavoolu ja paindlikuma tööjõu lahkumist. Kui samas vaadata kõiki inimesi, kes soovivad kas alaliselt või ajutiselt mujale tööle minna, siis selgub, et enim soovitakse leida tööd abi- ja lihttöölisena ning teenindaja ja oskustöölisena. Seetõttu võib oodata, et Eestist lahkub inimesi ka lihtsamale tööle, mis mõningal määral võib meil leevendada tööpuudust. Statistika näitab, et suurem osa Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest pärit inimestest töötab teenindussektoris ja teistel madalamat kvalifikatsiooni nõudvatel tööintensiivsetel aladel, näiteks ehitusel (Kunz 2002, 19; Persson, Neubauer 2002, 9).

Enamik Euroopa riike rakendab Eesti töötajate vaba liikumise suhtes üleminekuperioodi, seepärast pole oodata hüppelist migratsiooni Euroopa Liiduga liitumise algusaastail. Üleminekuperioodil võivad liikmesriigid rakendada tööjõu sissevoolu piiramiseks kehtivat riiklikku seadusandlust. Üleminekuperioodi kogupikkus võib olla seitse aastat ning selle perioodi vajalikkus tuleb üle vaadata esmalt kahe, seejärel kolme aasta möödudes. Üleminekuperioodist loobumisest on teatanud praegu Rootsi, Taani, Iirimaa, Suurbritannia ja Holland.

Ajude väljavoolu oht

Prognoositavad migratsioonivood on Eesti osas tõenäoliselt liiga väikesed, et neil oleks märkimisväärset mõju tööpuudusele ja palkade tasemele.

Suure tööpuudusega riigis aitab emigratsioon leevendada tööpuudust. Kui välismaale lahkuvad inimesed, kes muidu töötaksid, jäävad nende töökohad vabaks ja need täidetakse

töötutega. Kui aga emigreerub eelkõige kõrgelt kvalifitseeritud tööjõud, tekib nn ajude väljavoolu oht. See tähendab, et riigi tööturul ei jätku vastava kvalifikatsiooniga tööjõudu, mis vähendab majanduse konkurentsivõimet.

Eesti jääb Euroopa Liidu laienemise algusaastail eelkõige emigratsioonimaaks, kus emigratsioon ületab immigratsiooni. Meie kõrget tööpuudust arvestades võiks arvata, et emigreerumine toob Eesti tööturule kasu, sest töötud saavad siis suurema tõenäosusega tööd leida. Et aga Eesti tööpuuduse põhjus arvatakse olevat suures osas struktuurne tööpuudus, siis tegelikkuses tuleks tööpuuduse vähendamiseks ajakohastada inimeste kvalifikatsiooni. Seetõttu on väheusutav, et Eesti töötute töövõimalused migratsiooni suurenemisel tunduvalt paranevad. Pigem süveneb teatud ametialadel tööjõupuuduse probleem veelgi.

Eestile võib emigratsioonist tulla kasu, sest välismaal tööd leidnud inimesed toovad siia raha. Uuringud kinnitavad, et suurem osa migratsioonist on ajutine. Ajutine migratsioon, s.t mingi aja välismaal töötamine ja seejärel koju tagasipöördumine, toob sageli kodumaisele majandusele kasu, eriti kui inimesed töötavad välismaal lühikest aega saamaks kõrget palka, mida nad kulutavad aga Eestis. Lühemat või pikemat aega välismaal töötamine toob endaga kaasa ka töötajate oskuste ja teadmiste suurenemise, mida nad hiljem saavad rakendada Eesti tööturul. Tegemist on nn õppimise efektiga, kus välismaal töötamine suurendab inimkapitali väärtust: aitab täiendada oskusi, sõlmida uusi kontakte, parandada keeleoskust. See suurendab tööjõu väärtust. Et suurem osa välismaale siirdujaist on noored, tuleks rakendada mehhanisme, mis motiveeriks neid koju tagasi pöörduma.

Migratsiooni mõju palgade kasvule Eestis on oletatavasti väike. Kuigi siit läheb välismaale suurema tõenäosusega noor kvalifitseeritud tööjõud, ei ole usutav, et tekib üldine migratsioonist tulenev tööjõupuudus. Samal ajal võib migratsioon mõjutada teatud sektorite palgade taset.

Näiteks tuntakse enamikus Euroopa Liidu riikides suurt puudust tervishoiutöötajast, mis johtub vananevast elanikkonnast ja üldisest heaolu kasvust. Praegu erinevad tervishoiutöötajate palgad Põhjamaades ja Eestis veelgi rohkem kui keskmised palgad. Selline seis, kus välisriik täiendavalt soodustab võõrtööjõu sissevoolu, samal ajal kui kodumaal tööjõu liikumisele takistusi ei tehta, võib viia olukorrani, kus teatud valdkondades tekib nii suur tööjõupuudus, et palgatõus on vältimatu.

Lõpetuseks võib väita, et kuna ennustatav migratsioon jääb suhteliselt väikeseks, ei mõjuta see eriti tööturuga palku. Vaba tööjõu liikumise rakendumisel võib olla aga mõnele valdkonnale nii suur mõju, et vältimatuks osutuvad ka palgatõus ja/või vastava kvalifikatsiooniga tööjõu puudus. Üks selliseid valdkondi võib olla äsja mainitud tervishoid.

Kokkuvõttes võib mingil määral oodata kvalifitseeritud ja noorema tööjõu lahkumist Eestist, mis ilmselt ei tekita aga tuntavaid probleeme tööturul. Sellisest migratsioonist võib tulla isegi kasu, sest tagasi pöördudes on inimeste oskused ja teadmised suurenenud ning nende väärtus tööturul tõuseb. Oluline on soodustada noorte inimeste tagasipöördumist Eestisse.

Kasutatud kirjandus

Boeri, T., Brücker, H. (2001). Eastern Enlargement and EU–Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities. IZA, Discussion Paper No 256, February.

Council of Europe (2001). Recent Demographic Developments in Europe 2001. Strasbourg.

Eesti Statistikaamet. <http://www.stat.ee>, 5.04.2003.

Euro–Zone Unemployment up to 8,4%. Eurostat news release 94/2002, 6.08.2002.

Ghose, A. K. (2002). Trade and International Labour Mobility. ILO Employment Paper 2002/33.

Kunz, J. (2002). Labour Mobility and EU Enlargement – a Review of Current Trends and Debates. DWP. <http://www.etuc.org/ETUI/Publications/DWP/02Kunz.pdf>, 15.04.2003.

Kutsar, D. (toim) (2002). Elutingimused Eestis viis aastat hiljem. Norbalt II. Tartu Ülikool, Rakenduslike Sotsiaaluuringute Instituut FAFO (Norra). Tartu.

Labour Cost in the EU. Eurostat news release 23/2003, 3.03.2003.

Persson, O. L., Neubauer, J. (2002). East–to–West Migration and Labour Market Integration in the Baltic Sea Region – History, Current Trends and Potential. NORDREGIO, Paper to be presented at the 15th European Advanced Studies Institute in Regional Science, Emerging Market Economies and European Economic Integration. Eksjö, 10–16 June.

Philips, K., Priinits, M., Rõõm, M., Võrk, A. (2002). Euroopa Liiduga ühinemise mõjud palkadele ja tööjõu vabale liikumisele. Tartu Ülikooli majandusteaduskond.

Philips, K., Priinits, M., Võrk, A. (ilmub 2003). Migratsiooniga kaasnevad probleemid Euroopa Liidu idalaienemisel. Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja Euroopa Liit, konverentsi ettekanne.

Real Convergence in Candidate Countries (2001). Past Performance and Scenarios in the Pre–Accession Economic Programmes. European Commission. ECFIN/708/01–EN. Brussels. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/enlargement/2002/con v161101en.pdf, 15.04.2003.

Recent Demographic Developments in Europe 2001 (2001). Council of Europe. Strasbourg.

Russell, S. S. (1995). International Migration: Implications for the World Bank. The World Bank, Human Capital Development and Operations Policy, Working Paper HROWP 54. http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00054.html, 15.04.2003.

Saar Poll (2000). Tööjõu liikumise uuring. Detsember 2000, elanikkonna monitooring.

Statistics in Focus, Economy and Finance. Eurostat, Theme 2–59/2002.

Straubhaar, T. (2001). Migration Policies and EU Enlargement. East–West Migration: Will It Be a Problem? – Intereconomics, July/August, pp 167–170.
http://www.hwwa.de/Publikationen/Intereconomics/2001/ie_docs2001/ie0104-straubhaar.pdf, 15.04.2003.

The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement (2001). European Commission Information Note.
http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration_enl.pdf, 15.04.2003.

Unemployment Rate ILO Definitions, Seasonally Adjusted, Eurostat Euro Indicators, 2003.
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-un020in-EN&mode=download>, 15.04.2003.

Põhiharidus kolmandal aastatuhandel

Tiina Annus (RiTo 7), Poliitikauuringute Keskuse Praxis hariduspoliitika programmi direktor

Kolmanda aastatuhande mõtteviis hariduses tähendab õppija vajaduste ja soovide esiplaanile asetamist ning õpetaja asumist nõustaja ja abistaja rolli.

Teadmistemahukas tootmine, innovatsioon ja infotehnoloogia on saanud 21. sajandi alguses argimõisteteks. Liigume tootmisühiskonnast teenuste, info ja teadmiste ühiskonda.

Tehnoloogia areng, eriti infotehnoloogiaalased teadmised on majanduskasvu ja arengu olulised faktorid. Innovatsioon põhjustab mitte ainult tehnoloogiate, vaid ka majanduse struktuuri ja tarbimisharjumuste muutusi. Konkurentsipüsimiseks on ettevõttele vaja muutuste juhtimisega toime tulevaid juhte ja töötajaid, kes suudavad hakkama saada pidevalt uueneva tehnoloogia ja muutuva töökultuuriga. Tööandjad nõuavad töötajailt üha enam mitte ainult seni vajalikuks peetud oskuste vastavusse viimist uue tehnoloogia ja töökorraldusega, vaid ka ameti- ja suhtlusoskust.

Joonis 1. Üleminek oskustepõhiselt teadmuspõhisele majandusele

Joonis 1 illustreerib muutusi töömaailmas eelmise sajandi lõpukolmandikul ning kirjeldab tööjõule esitatavate nõudmiste muutumist. Uus, teadmuspõhine majandus vajab töötajaid, kes suudavad ühendada oskused isikuomaduste ja hoiakutega, et kohaneda üleminekuajal ja lisada tööprotsessis vajalik teave. Vaadates skeemil Eesti majanduse asukohta tööjõu kvalifikatsiooni seisukohalt, võib öelda, et oleme paljuski alles "vanas majanduses". Kvalifitseeritud töötaja Eesti tööandja mõistes on eelkõige suurepäraste isikuomaduste ja erialaste oskustega inimene.

Edu kiiremaks saavutamiseks muutuste ajal on tarvis selgeid ja täpselt kirjeldatud eesmärgi, mida eri tegevusvaldkondades tegutsejad soovivad ühiselt saavutada. Liikudes teadmiste ühiskonda ja arvestades inimkapitali tähtsust ning võtmepositsiooni, muutub eriti tähtsaks kõik, mis on seotud inimeste ja nende edukusega nii ühiskonnas tervikuna kui ka igaühe jaoks eraldi. Iga inimese võimete rakendamine toetab majandusliku õitsengu saavutamist.

Eestis loodava kutsekvalifikatsioonisüsteemi jaoks koostatud kutsestandardites on tööprotsessis vajalikud oskused ja teadmised kirjeldatud kui:

- üldoskused ja teadmised – tegevusvaldkondi läbivad nõuded üldistele oskustele ja teadmistele;
- põhioskused ja teadmised – kutsealal tegutsemiseks vajalikud nõuded oskustele ja teadmistele;
- erioskused ja –teadmised – nõuded oskustele ja teadmistele, mis on seotud spetsialiseerumisega;
- lisaoskused ja –teadmised – soovituslikud oskused ja teadmised, mis toetavad ja laiendavad kutseoskusi või seonduvad lisakvalifikatsiooniga;

- isikuomadused ja võimed – nõuded kutsealal töötamiseks eeldatavatele isiku- ja isiksuslikele omadustele ja füüsilistele võimetele.

Põhimõtteliselt toetab selline oskuste jaotamine soovitud eesmärgile liikumist – kokkulepitud standard teavitab tööandjate soovidest tööjõu kvalifikatsiooni osas ja töövõtjad saavad tõendada kutseeksamite kaudu enda vastavust neile. Seejuures ei ole kutsestandardid haridussüsteemiga jäigalt seotud. Õppekavad peavad arvestama koolitusvaldkondades kehtestatud standardeid, et noored saaksid formaalharidussüsteemis omandada vajalikke oskusi ja teadmisi valitud kutsealal töötamiseks, kvalifikatsioonieksami sooritamiseks vajalikud teadmised võib omandada ka iseseisvalt. See annab ka kogemustega ja vanemaile töötajatele võimaluse tõendada oma kvalifikatsiooni tegelikku taset ja saada sellele vastavat töötasu.

Et kvalifikatsioonisüsteemi rakendamine kvalifikatsiooni tõendamise osas on alles algusjärgus, on raske hinnata, kas hakatakse mõõtma ja hindama kõiki standardis kirjeldatud omadusi ja oskusi või piirduakse ainult kõige lihtsamate, põhi- ja erioskuste mõõtmisega. Teadmuspõhise majanduse seisukohalt tuleb tegeliku kvalifikatsioonitaseme teadasaamiseks võimalikult kiiresti jõuda oskuste ja teadmiste kõrval ka isikuomaduste objektiivse hindamiseni.

Teadmistepõhine Eesti

Meil on aastaiks 2002–2006 teadus- ja arendustegevuse strateegia "Teadmistepõhine Eesti". See dokument ja eriti tema rakendamine aitavad ka meil Euroopa Liidu liikmeks saades täita Lissaboni 2000. aasta märtsikuisel tippnõupidamisel (Presidency Conclusions... 2002) liikmesriikidele seatud eesmärgi – saada aastaks 2010 kõige konkurentsivõimelisema ja dünaamilisema, teadmistel põhineva majandusega riikide ühenduseks maailmas. Lissaboni strateegia ja tema rakendusdokumendid tõstavad esile kõiki tegevusi, mis on seotud teadus- ja uurimistöö, innovatsiooni ning haridusega. Teadmised ja innovatsioon on uute töökohtade, konkurentsivõime ja kiirema majandusliku arengu eeltingimused, mis tähendab aga kvaliteetset elukeskkonda ja sotsiaalse heaolu kasvu meile kõigile.

Strateegias (Teadmistepõhine Eesti 2002, 7) ongi Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni eesmärkideks seatud teadmiste baasi uuendamine ja ettevõtete konkurentsivõime suurendamine. Eriliselt rõhutatakse teadustulemuste rakendatavust. Tegevuskava inimkapitali arendamise peatükis (Teadmistepõhine Eesti 2002, 25) esitatakse tegevused, kindlustamaks teadlaste ja arendustööde realiseerijate – inseneride ja teiste spetsialistide – piisavat järelkasvu.

Suured asjad algavad väikestest – selliste eesmärkide saavutamise põhieeldus on kõigis ameteis kõrge kvalifikatsiooniga ja motiveeritud spetsialistide olemasolu. Et tagada kahaneva rahvaarvuga riigis vajaliku tasemega spetsialistide olemasolu, muutuvad iga inimese omandatud haridustase ja selle täiendamine üha määravamaks. Kehva ja pooliku haridusega inimestega ei suuda ükski riik saavutada majanduslikku heaolu. Vaja on teadmustöötajaid, et rakendada teadusuuringutega avastatu ja olla suuteline töötama üha keerulisema tehnoloogiaga.

Teadmustöötajat võib defineerida erinevalt, kuid kõigi seletuste ühisosaks on see, et nad on töötajad, kes osalevad efektiivselt ja aktiivselt teadmistepõhises tööprotsessis, kasutavad ja loovad teadmist valdkondades, kus nende pädevus mõjutab kõige enam toodet või teenust, tehnoloogilisi muutusi ja globaliseerumist. Teadmustöötaja haridus on tavalisest kõrgem. Et saada teadmustöötajaks, on kitsa kutsealase koolituse asemel vaja alustada laiapõhjalise ettevalmistusega, mille baas võimaldab ümberõppimist ning uuenevatesse ja uutesse tegevusvaldkondadesse siirdumist just nii sageli ja siis, kui ühiselu ja majandustegevuse muutumine seda nõuavad.

See ei tähenda, et lugemis-, kirjutamis- ja arvutamisoskus, eriti infotehnoloogia võimalusi arvesse võttes, muutuvad väheolulisteks. Traditsioonilise kirjaoskuse (lugemine, kirjutamine, arvutamine) sisu ja tase muutuvad tähtsamaks, selle kõrval nõutakse igalt inimeselt tööturul üha enam infotehnoloogiaalast, tehnoloogilist ja kultuurialast kirjaoskust, analüüsi- ja üldistusvõimet, võõrkeelte oskust. Need oskused on baasiks, tööriistaks kõigi teiste oskuste arendamisel ning nende omandamise tase muutub võtmeks iga inimese edasisel haridus- ja eluteel.

Haridus ja kvaliteet

Institutsioonid, õpetajad, administraatorid, otsustajad ja õpilased on alati olnud mures hariduse kvaliteedi pärast. Hariduse kvaliteet ei ole iseenesest uus mõiste, kuid seda on keeruline defineerida, sest kvaliteedi iseloom muutub koos inimestega ja on osa makromajanduslikest trendidest.

Kvaliteeti kõige üldisemalt defineerides võib rõhutada järgmisi aspekte:

- kvaliteet kui midagi erilist, suurepärast;
- kvaliteet kui vastavus normile, spetsifikatsioonile;
- kvaliteet kui vastavus kasusaaja ootustele;
- kvaliteet kui optimaalne kasumi/hinna suhe.

Hariduses võib kvaliteeti hinnata eri vaatenurkadest, nagu:

- õpetamise/õppimise protsessi optimum;
- kulutuste optimum;
- ühiskonna haridusnõudluse optimum;
- asusaaja soovide optimum;
- õppeprotsessi ja organisatsiooni optimum.

Seega anname kvaliteedist rääkides hinnangu mingi tegevuse või tulemuse vastavusele kasusaaja või osalise soovile ja ressursile. Näiteks tsiteerib oma avaldamata artiklis "Quality in Danish VET" (2000) Euroopa Koolitusfondi ekspert S. P. Nielsen Taani

Haridusministeeriumi pakutud kvaliteedi definitsiooni: "Kvaliteet tähendab teha seda, mida sinult eeldatakse, parimal võimalikul moel." Erinevaid osalisi ja huvirühmi arvestades peaks eeltoodud definitsioon tähendama nende kõigi maksimaalset panust ja püüdlust saavutada

õppimise ja õpetamise kaudu selline teadmiste ja oskuste tase, mis tagab elukvaliteedi ja sotsiaalse heaolu tõusu. Tegelikkus on aga hoopis teistsugune.

6. septembril 2002 esitas Vabariigi Presidendi akadeemilisele nõukogule nõukogu liige, Tartu Ülikooli rektor Jaak Aaviksoo teadus-, haridus- ja kultuurikomisjoni põhiseisukohad meie haridussüsteemi kohta:

Eesti jätkusuutliku sotsiaal-majandusliku arengu peamiseks piduriks on kujunenud haridussüsteemi nõrkus. Majanduskasvu aeglustab kvalifitseeritud tööjõu puudus, rida teravnevaid sotsiaalprobleeme on otseses seoses elanikkonna ja eriti noorsoo ebapiisavate sotsiaalsete pädevustega, mille kujundamisel on haridussüsteemil oluline osa, ning demokraatliku kodanikuühiskonna ülesehitamine on otseses seoses haridussüsteemi suutlikkusega selleks vajalikke oskusi, hoiakuid ja väärtusi edendada.

Koolieelse (alus-) ja põhihariduse tasemel jäävad välja kujundamata hoiakud ja oskused, mis on vajalikud edasistes õpingutes ja elukestva õppe printsiibile tuginevas ühiskonnas. Neid puudujääke pole võimalik hiljem korvata.

Lubamatu ulatuse on võtnud põhiharidust mitte omandavate laste hulk. Hariduslik kihistumine piki sotsiaalseid, regionaalseid ja keelelisi eraldusjooni on ületanud vastuvõetava piiri.

Selliste järeldusteni praegusest olukorrast jõuti hoolimata sellest, et ülesanded ja vastutus koolikohustuse täitmise ja selle jälgimise osas on seadusandlikult jagatud. Eesti Agenda 21 peatükis "Seaduste eiramise eetilisuus" kirjutab Mare Leino just sellest, kuidas olukorras, kus seadused on olemas, osutub võimalikuks nende mittetäitmine koolikohustuse osas sellisel moel, et isegi karistust ei järgne. Segadused õpikohustuslike laste arvestuses ja paljude perede sotsiaalsed probleemid otsekui õigustaksid seda, et kõik lapsed ei jõua kooli. Tegelikult on koolikohustus ka iga lapse õigus põhiharidusele. Paljudel juhtudel on lapsed sellest õigusest ilma jäänud või jäetud.

Komisjoni hinnang on ülimalt kriitiline ja osutab tegematajätmistele seaduste täitmisel, mille tulemusena baasharidus ei osutugi piisavaks ja kõigil noortel olemasolevaks vundamendiks kutse- ja erialaste teadmiste ja oskuste omandamisel. Kas on indikaatoreid, mis neid väiteid kinnitavad?

Kordajad ja katkestajad

Tabel 1. Põhikooli klassikordajad ja õppetöö katkestajad õppeaastail 1995/96–2000/01 (üldhariduse päevane õppevorm), v.a erivajadusega lapsed

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
Õpilaste arv	177 731	178 204	179 342	179 913	177 857	173 565
Jäi kordama	6925	6470	6602	6524	6453	5659

välja heidetud	1	0	0	3	4	13	38	69	171	299	35,8%
haiguse tõttu	1	0	0	0	0	0	1	1	6	9	1,1%
asus tööle	0	0	0	0	0	16	37	55	95	203	24,3%
põhjuseks surm	1	3	2	4	4	5	3	9	8	39	4,7%
muud põhjused	3	0	0	5	7	21	35	97	117	285	34,1%
Kokku katkestajaid	6	3	2	12	15	55	114	231	397	835	100,0%
Katkestajate %											
õpilaste arvust	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,3 %	0,5 %	1,2 %	2,1 %	0,48 %	
õppeaasta alguses											

ALLIKAS: Hariduse ja Tööhõive Seirekeskus.

Et katkestamisi tuleb põhikooli osas ette rohkem 7.–9. klassis, kõige rohkem 9. klassis, võib üks põhjus olla koolikohustusliku ea täitumine, mis annab õiguse lahkuda koolist enne 9. klassi lõpetamist. Õppetöö katkestamise põhjuste süvaanalüüsi ei ole praegu kogutava statistika põhjal võimalik teha. Küll on seda aga uurinud kasvatusteadlased. Mare Leino peab "Eesti inimarengu aruandes 2001" koolikohustuse mittetäitmise põhjusteks, mis paratamatult viivad kooli poolelijätmisele, eriti uue aja majandusprobleeme, kihistumist ning süvenevat kontrasti koolinormide ja ühiskonnas domineerivate väärtushoiakute vahel. Vähemalt osalt on probleemide allikaks ühiskonnas toimuvad negatiivsed muutused, mida tervikuna ei ole suudetud või osatud tähele panna ja ennetada.

Konservatiivne haridussüsteem püüab säilitada vana harjumuspärast töökorda ja tahab jääda ainult õpetamise funktsiooni täitjaks. Kooli ja ühiskonna vastuolulisus väljendub selles, et koolis tähtsustub reguleeriv sotsialiseerumine (korraldustele allumine, luba küsimine, kohanemine rutiini ja ajagraafikuga jne), ühiskonnas aga oma peaga mõtlemine, iseseisvus. Vastuolulisus ja selle rõhutamine viivad käitumuslikele konfliktidele, mille kõige sagedasem lahendus koolirahu huvides on lapse koolist kõrvaldamine. Tegelikult on kool sellise käitumisega ühiskonna jaoks probleemi ainult suurendanud.

Klassikursuse kordamine on õppetöös mitteosalemise ja puudulike hinnete olemasolu loogiline järeldus. Puuduliku aastahindega õpilasi on kõige rohkem põhikooli õpilastel matemaatikas ja seda alates teisest–kolmandast klassist. Seitsmendates, kaheksandates ja üheksandates klassides oli 2000/01. õppeaastal selliste õpilaste koguarv igas klassiastmes üle tuhande. Seda teades ei usu keegi, et ülejäänud õpilastel on matemaatikahinneteks ainult neljad ja viied. Füüsikas, keemias, bioloogias ja emakeeles ei ole küll sama palju puudulike aastahinnetega õpilasi, kuid näiteks see, et eelnimetatud õppeaastal oli kaheksanda klassi õpilastest 869–l füüsikas puudulik aastahinne, teeb murelikuks mitte ainult õpilasi ja lapsevanemaid. Eelkõige on see ohusignaal neile, kes peavad puudulike aastahinnetega õpilasi juhendama õpingute jätkamisel eriala omandamiseks.

"Teadmistepõhises Eestis" (lk 19) nimetatakse aga Eesti teadus- ja arendustegevuse võtmevaldkondadeks kasutajasõbralikke infotehnoloogiaid ja infoühiskonna arengut, biomeditsiini ning materjalitehnoloogiaid. Kas need nutikad pead, kes mainitud valdkondades oodatava edu saavutavad, tulevad kusagilt mujalt või arvatakse, et teadus- ja arendustegevuses on võimalik edu saavutada väga väheste inimestega, ka rakenduslikku poolt silmas pidades?

Noorte haridustase ja töötus

Rahvastiku osatähtsus, kellel vanuses 25–34 aastat on vähemalt keskharidus, on üks näitaja, mida hariduse tulemuslikkust kirjeldades rahvusvaheliselt võrreldakse. Meie viimase rahvaloenduse andmeil oli selliste inimeste osatähtsus vastavas vanuserühmas 86,9%, mis on peaaegu võrdne sama näitajaga Soomes – 88% aastal 2001 (<http://www.oecd.org/xls/M00035000/M00035099.xls>). Seega poleks nagu põhjust kurvastada, arvestades ka seda, et näiteks Taanis oli sama allika põhjal 25–34-aastaste vanuserühmas omandanud vähemalt keskhariduse 86% ja Iirimaa 73%.

Joonis 2. Erinevate vanuserühmade haridustase rahvaloenduse andmeil (31. märts 2000, %des)

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti 2000. aasta rahvaloenduse andmebaas.

Rahvaloenduse andmestiku põhjal saab samade vanuserühmade jaoks arvutada indikaatori, mis annab kinnitust Eesti tööjõu-uuringutes täheldatud tendentsile:

nooremate inimeste hulgas kasvab meil nende osatähtsus, kellel haridust vähem kui lõpetatud keskharidus. See tähendab, et 2000. aasta märtsis oli 20–24-aastaste vanuserühmast 22,9% (21 708 noort) lõpetanud 9 klassi või vähem, 19 481-st 20–24-aastastest põhihariduse omandanud noorest jätkas õpinguid ainult 18,2%. Mitteõppijate oskused tööturul on praktiliselt väärtusetud, sest valikuvõimaluse korral otsustab tööandja enamikul juhtudel kõrgema formaalharidustasemega tööotsija kasuks ka siis, kui tegemist on lihttöoga.

Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikus õppekavas sätestab § 21, et põhikooli lõpuks peab õpilane otsustama, kas jätkata õpinguid kutseõppeasutuses või gümnaasiumis. Seetõttu asetuvad tähtsale kohale õppeülesanded, mis võimaldavad õpilastel valikuid teadvustada ning mõista oma otsuste tagajärgi elutee ja karjääri seisukohalt. Valikute tegemisel peab õpilane mõistma hariduse ja tööturu seoseid, milleks soovitatakse kasutada kutse-eelsele õppele orienteeritud valikaineid, projekte, ekskursioone.

Tabel 3. Noorte tööalane ja sotsiaal-majanduslik staatus rahvaloenduse andmeil (31. märts 2000)

Vanuse- rühm	Kõik kokku	Majanduslikult aktiivsed noored			Majanduslik aktiivsus teadmata	Majandus- likult mitte- aktiivne rahvastik	Töötuse määr vanuse- rühmas
		kokku majandus- likult aktiivsed	töötavad	töötud			
20–24	94648	59941	48327	11614	717	33990	19,4%
25–29	94433	75353	64234	11119	633	18447	14,8%
30–34	89336	75072	64689	10383	546	13718	13,8%
25–34	183769	150425	128923	21502	1179	32165	14,3%

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti 2000. aasta rahvaloenduse andmebaas.

2000. aastal 20–24-aastaste vanuserühma kuulunud noored lõpetasid või oleksid pidanud lõpetama põhikooli hiljemalt 3–7 aastat enne rahvaloendust, s.o aastail 1991–1997. Nende noorte majandusliku staatuse järgi aastal 2000 on võimalik kaudselt hinnata põhikoolis omandatu kvaliteeti, põhikooli efektiivsust. See, et suhteliselt palju on noori, kes ei ole õpinguid jätkanud (19 481–st 20–24-aastastest põhihariduse omandanud noorest jätkas õpinguid ainult 18,2%), ja kõrge töötuse määr nooremates vanuserühmades viitab põhikooli riikliku õppekavaga seatud eesmärkide mittetäitmisele. Seega oleme saanud ühe näitaja, mille põhjal võime hinnata põhikooli tulemuslikkust üheksakümnendatel aastatel. Kuigi põhihariduse omandanute protsent on kõrge, tuleb tulemuslikkust hinnata madalaks just vastava ettevalmistuseta tööturule suundunud noorte suure arvu ja suhteliselt kõrge töötuse määra tõttu eriti 20–24-aastaste vanuserühmas (19,4%).

Ainuvõimalik lahendus

Kõigepealt tuleb mõelda sellele, et oleme väheneva rahvaarvuga riik. Järgmisel õppeaastal (2003/04) on esimesse klassi astujate arv (13 155 õpilast) Hariduse ja Tööhõive Seirekeskuse prognoosi kohaselt ainult 57% 1995/96. õppeaastal esimeses klassis õppima asunute arvust. Põhikoolis õppijate arv hakkab vähenema alates järgmisest õppeaastast,

kuigi põhikooli lõpetajate arv peaks järgmisel kevadel olema suurim pärast iseseisvumist. Väiksemad earühmad jõuavad järk-järgult gümnaasiumi ja kutseõppeasutustesse ning seejärel ka kõrgkoolidesse ja tööturule. Lisanduvate töökäte hulga vähenemine suurendab aga iga töötava inimese ülalpidamisel olevate vanemate inimeste arvu. Tunduvalt peab suurenema tootlikkus, sest rahvastiku vananedes suureneb sotsiaalsfääris töötajate arv.

Tootlikkuse kasvu saame tagada innovatsiooni ja tootmise tehnoloogilise uuenemise ning töötajate kvalifikatsiooni kõrgema tasemega. Teadmustöötajate olemasolu muutub uutes tingimustes ainuvõimalikuks lahenduseks. Nende koolitamiseks ja kasvatamiseks peab põhikool haridusküsimustes omaks võtma kolmanda aastatuhande mõtteviisi (Townsend 2002).

Tabel 4. Mõtteviisid haridusküsimustest erinevail aastatuhandeill

Teise aastatuhande mõtteviis	Kolmanda aastatuhande mõtteviis
Õppimine on võimalik ainult õppeasutuses.	Õppida võib väga paljudest erinevatest allikatest.
Igaüks peab ära õppima sama hulga põhitõdesid.	Igaüks peab mõistma õppeprotsessi ja omandama õppimise oskuse.
Õpetaja kontrollib õppeprotsessi. Ainult professionaal tohib määrata, mida õpetatakse, millal ja kuidas see peab olema õpetatud.	Õppeprotsessi kontrollib õppija. Mida õpetatakse, millal see peab olema õpetatud ja kuidas seda tuleb õpetada, otsustab eelkõige õppija.
Haridus ja õppimine on individuaalsed tegevused. Edu baseerub sellel, kui hästi õppija kui indiviid õpib.	Haridus ja õppimine on vastastikku mõjutavad tegevused. Edu baseerub sellel, kui hästi sujub õppijate koostöö meeskonnana.
Inimeste ettevalmistus eluks toimub formaalharidussüsteemis.	Formaalharidus on baas elukestvaks õppeks.
Mõisteid "haridus" ja "kool" kasutatakse samas tähenduses.	"Kool" on ainult üks paljudest sammudest haridusteel.
Formaalharidussüsteemist väljudes sisened "tegelikku maailma".	Formaalharidussüsteem pakub õppijale koostoimimisi äri-, kaubandus- ja poliitikamaailmaga.
Mida rohkem omad formaalseid tunnistusi, seda edukam oled.	Mida andekam ja kohanemisvõimelisem oled, seda edukam oled.
Põhiharidus on finantseeritud riiklikult.	Põhiharidust finantseerivad nii riik kui ka eraisikud ja fondid.

Kolmanda aastatuhande mõtteviis ei tähenda midagi muud kui õppija vajaduste ja soovide esiplaanile asetamist ning õpetaja asumist nõustaja ja abistaja rolli. Üleminek fakti- ja õpetajakesksest paradigmast õppijakesksesse paradigmasse, mille vajadust ka meil pikka aega on rõhutatud, peab lõpuks teoks saama. Hariduspoliitiliste eesmärkide hulgas peaks eelkõige sisalduma õpilaste edukuse hindamine mõni aasta pärast kooli lõpetamist, mitte lõpueksamitel saavutatud punktide arv. Kooli efektiivsuse hindamise aluseks peaks olema õpilaste nende teadmiste ja oskuste mõõtmine ning hindamine, mis lisandusid koolis oldud ja õpitud aja jooksul.

Haridus – kvaliteedi mõõdupuu

Põhihariduse sisu on määratud riikliku õppekavaga, mida igas õppeasutuses on täiendatud piirkondlike ja kohalike erisoovidega. Seega on seal ühendatud nii riiklikud kui ka kohalikud huvid ja iseärasused. Kvaliteetseks teeb põhihariduse eelkõige tema sisu ja õppeprotsessi vastavus õppija soovidele ja ootustele. Õppekava üldosa ja ainekavade õpetamise ning õppimise ühtsus peavad tagama sotsiaalsete pädevuste omandamise ja omandatu kasutusoskuse mõõtmise.

Kõigil noortel oleks baasharidus ja vajalik sotsiaalne pädevus oma haridustee jätkamiseks siis, kui igal põhikooli lõpetajal oleks peale õppekava ainekavades olevate baasteadmiste tõepoolest olemas õppekava üldosas kirjeldatud pädevused ja ta teaks, et ta tõepoolest:

- on adekvaatse enesehinnanguga, tunneb oma võimeid ja huvisid ning kavandab neist lähtuvalt oma õpitee, arvestades ka tööturu suundumusi;
- on avatud enesearendusele;
- on oma riigi lojaalne kodanik, omab põhiteadmisi ühiskonnast ja riiklusest, nende toimimisest, kodanikuõigustest ja –kohustustest ning teab, et seaduste mittetundmine ei vabanda õigusrikkumist;
- austab väärikust ja inimõigusi, hoidub vägivallast, oskab sellele vastu seista;
- väärtustab maailma kultuurilist mitmekesisust, oma rahvust ja kultuuri teiste rahvuste ning kultuuride seas;
- väärtustab kultuuri ja inimese loovust, oskab hinnata kunsti ja soovib end kunstivahendite abil väljendada;
- väärtustab säästvat eluviisi; oskab näha inimtegevuse mõju loodusele;
- väärtustab terveid eluviise, hoolitseb oma vaimse ja füüsilise tervise eest;
- oskab õppida: seada õppimise eesmärgi, valida ja kasutada sobivaid õpivõtteid, hinnata oma õpitegevust;
- oskab näha põhiseoseid looduses, looduse, inimtegevuse ja tehnoloogia seoseid;
- tunneb tähtsamaid sotsiaalse manipuleerimise viise, mõistab kriitilise lähenemise vajalikkust meediatekstidele;
- oskab nähtusi, olukordi ja probleeme analüüsida ja üldistada, selle tulemusi oma tegevuse kavandamisel, valikute tegemisel ja hindamisel rakendada;
- püüab teha teadlikke valikuid, näha ette valiku tagajärgi;
- oskab üldjoontes kavandada ühistegevuse eesmärgi ja eesmärkideni jõudmiseks vajalikke tegevusi, jaotada tööülesandeid, koostada ajakava;

- oskab iseseisvalt kasutada arvutit õppimis- ja töövahendina, on omandanud põhikoolilõpetaja tehnoloogiaalased pädevused;
- oskab suhelda, arvestades olukordi ja suhtluspartnereid, rühmas arutleda;
- oskab oma arvamust kujundada, põhjendada, kaitsta, vajadusel muuta;
- oskab kasutada eri märgisüsteeme informatsiooni vastuvõtmiseks, talletamiseks, tõlgendamiseks, edastamiseks ja loomiseks;
- tunneb uurimistöö ja arendusprojektide koostamise algtõdesid ja oskab neid vajadusel rakendada.

Praegu võime põhikooli lõputunnistuselt teada saada, milline oli õpilase käitumine ja kuidas on hinnatud tema teadmisi õppeainetes ning millised lõpueksamid ta sooritas. Ei sõnagi õppekavas olevate üldpädevuste taotlemise tulemuste kohta.

Paljude ühine mure

Me võime esitada hulga põhiharidusega seotud üldisi küsimusi: kuidas põhihariduse omandamine koolikohustuslastele kättesaadavaks on tehtud? mida peaksid noored õppima? kuidas on õpetamise protsess kavandatud ja juhitud? kas ja kuidas antakse terviklik hinnang õpilaste teadmiste, oskuste ja pädevuste lisandumisele õppeprotsessis? kes nõustab ja abistab õpilast ja lapsevanemat hariduslike eesmärkide püstitamisel?

Vastused toovad esile põhihariduse kvaliteedi kaks aspekti:

- millised valikuvõimalused haridustee jätkamiseks annab omandatud põhiharidus;
- kas iga laps jõuab kooli, et omandada seadusega ette nähtud kohustuslik haridus.

Haridussüsteemi rollide kihilisus, olulised erinevused õppeprotsessis osalevate ja kaasatud isikute (õpetaja, õpilane, lapsevanem) vahel eriti põhihariduse tasandil (nt õpetaja–õpilase suur vanusevahe) annavad võimaluse vastutuse ja mure hajutamiseks. Seetõttu saamegi ohtude mitteõigeaegse märkamise korral kaugemas perspektiivis tulemuseks haridusliku kihistumise.

Põhihariduse kvaliteedi pärast peaksid seega muretsema lapsevanemad, õpetajad ja koolijuhid, kohaliku omavalitsuse ametnikud, õpetajate koolitajad, noorsootöötajad ja haridusametnikud nii igaüks üksikult oma võimupädevuse piires kui ka kõik koos mitmekihilise võrgustikuna, nõnda et ühelgi lapsel ei oleks võimalust kohustuslikku haridust tagavast süsteemist välja kukkuda. Inimliku hoolivuse kasv ühiskonnas tervikuna annab võimaluse ehitada sotsiaalseid võrgustikke, mis suudavad toetada probleemides lapsevanemaid ning märgata ja appi asuda kooliajal lihtsalt hulkuvale naabrilapsele.

Õpetajad ja koolijuhid töötavad paljuski juba nüüd oma võimete piiril. Seega tuleb lahendada küsimus, kuidas töötada nutikamalt, mitte lihtsalt rohkem. Koolijuhid üksi ei suuda seda küsimust lahendada ning käia kaasas kõigi väljaspool kooli toimuvate muutustega. Muutuste paremaks mõistmiseks tuleb peale õpetajate kaasata lapsevanemad, õpilased ja teised kogukonna liikmed. Koolijuhtide raskeim ülesanne on juhtida neid muutusi, mis on kolmandal aastatuhandel hädavajalikud õpetajate hoiakutes ja mõtteviisis, sest nemad on

esimesed, kellest sõltub tegelik üleminek õpetajakeskselt õpetamiselt õpilasekesksele õppimisele.

Selleks et koolis oleksid võimekad, kohanemisvõimelised ja andekad õpetajad, tuleks alustada nende professionaalsuse ja enesekindluse suurendamisest. Õpetaja, keda on julgustatud, märgatud, hinnatud, usaldatud ja austatud, suudab astuda uude rolli muutunud paradigmas ja suunata noort inimest teadmiste, oskuste ning eluks vajalike pädevuste omandamisel.

Kasutatud kirjandus

AGORA – IV (1998). The Low-Skilled on the European Labour Market: Prospects and Policy Options: Towards a Minimum Learning Platform. Thessaloniki 29–30 October 1998, CEDEFOP, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Delors, J. (1996). Learning: the Treasure within: Report to UNESCO of the International Commission on Education for Twenty-first Century. UNESCO. Paris.

Eesti Agenda 21. http://www.agenda21.ee/EA21/3_13eiramine.html.

Eesti inimarengu aruanne 2001. <http://www.iiss.ee/nhdr/2001/3.4.html>.

Gümnaasiumi õppeprotsessi, õpikeskkonna ja õppeasutuse juhtimise kvaliteedi indikaatorite valikuks moodustatud töörühma aruanne. 2001.

Haridusstrateegia Õpi-Eesti. Oktoober 2001.

Indicators in Perspective. The Use of Quality Indicators in Vocational Education and Training CEDEFOP document 1998.http://www2.trainingvillage.gr/etv/publication/download/panorama/1708_en.pdf.

New Radicalism: Making Education a Priority. Curriculum Corporation National Conference. May 2002, Canberra.

Nielsen, S. P. (2000). Quality in Danish VET. Avaldamata artikkel.

Nyhan, B. (2002). Taking Steps towards the Knowledge Society: Reflections on the Process of Knowledge Development. Thessaloniki: CEDEFOP; Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Presidency Conclusions, Lisbon European Council. 23 and 24 March 2000.<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60917&from=&LANG=1>.

Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava. Vabariigi Valitsuse 2002. a 25. jaanuari määrus nr

56. [http://trip.rk.ee/cgi-bin/thw?\\${BASE}=akt&\\${OOHTML}=rtd&TA=2002&TO=1&AN=116&KP=2002-01-25](http://trip.rk.ee/cgi-bin/thw?${BASE}=akt&${OOHTML}=rtd&TA=2002&TO=1&AN=116&KP=2002-01-25).

Riiklike hariduspoliitikate ülevaated. Eesti (2001). OECD Mitteliikmesriikide Koostöö Keskus. Tartu: EV Haridusministeerium.

Scheerens, J. (2000). Improving School Effectiveness. Paris, UNESCO.

Teadmistepõhine Eesti (2002). Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006. Tallinn: Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu sekretariaat.

Townsend, T. (2002). What We Have Learned from 20 Years of School Effectiveness and School Improvement Research, and What This Means for Schools and Teachers. Conference Tomorrow's Teachers: Success through Standards. 31 March. Dubais. <http://www.zu.ac.ae/edu2002/download.html>.

Kohaliku esindusvõimu erakonnastumine

Anu Toots (RiTo 7), Tallinna Pedagoogikaülikooli halduspoliitika dotsent

Kohalikus esindusvõimuses on erakondade roll mõjukas eeskätt valimiskampaania ajal. Oma hoiakutes ja saadikutöös arvestavad volikogu liikmed rohkem kohaliku rahva kui erakonnaga.

Eesti kohalikku poliitikasse on erakonnad tõsiste tegijatena ilmunud üpris hiljuti, alles 2002. aasta volikogude valimiste ajal. Pöördepunktiks said seadusemuudatused, mis algselt keelasid kohalikel valimistel kodanike valimisliitude loomise. Oma osa mängis ka parteide organisatsiooniline tugevnemine, mida samuti sundisid tagant muudatused erakonnaseaduses ja mittetulundusühingute seaduses.

Valimisstatistika ja erakonna põhikirjade analüüs annab alust väita, et kohalikud valimised ja otsustamisviisid volikogudes sarnanevad üha enam Riigikogus toimuvaga, kus kõik protsessid (kandidaatide ülesseadmine, konkurents, komisjonide komplekteerimine) käivad erakondade kaudu.

Siiski püsivad ka need traditsioonid, mille järgi ülalt alla toimunud valimiste parteistamine pole muutnud varasemaid kohaliku demokraatia mustreid. Väidetakse, et Eestis on volikogude valimised jätkuvalt isikuvalimised, kus kandidaadi tuntus ja populaarsus kohalike elanike seas tagab valimisedu. Käesolevas artiklis püüame analüüsida parteide osalust viimastel, 2002. aasta kohalikel valimistel, kõrvutades valimisstatistikat volikogude liikmete hinnangutega parteide rollile volikogude töös. Hinnangud on saadud 2002. aasta lõpus läbi viidud rahvusvahelise küsitluse "Demokraatliku valitsemise indikaatorid kohalikus omavalitsuses" andmestikust, milles osales 1878 volikogu saadikut 119 omavalitsusest.

Erakondade tegevuse stiil ja intensiivsus kohalikul tasemel on formaalselt määratud partei põhikirjaga, mis sätestab valdades/linnades tegutsevate osakondade autonoomia. Üldjoontes on erakondade põhikirjad sarnased, ühtivad ka kohalike organisatsioonide vabadused ja kohustused valimiskampaanias.

Põhikirjade järgi on kohalikel osakondadel märkimisväärne autonoomia. Kuigi nad peavad järgima partei programmilisi seisukohti ja põhidokumente, jääb osakondadele õigus koostada oma tegevusplaan ning valida koostööpartnereid. Viimane ongi toonud kaasa olukorra, kus ühed ja samad parteid on mõnes omavalitsuses koalitsioonipartnerid, teises paiknevad võimu vastaspoolustel. Osalus valla/linna volikogude valimistel on suuresti kohaliku organisatsiooni kujundada. Osakonna juhatus esitab üldkogule kinnitamiseks kohaliku valimisplatvormi ja kandidaatide nimekirju volikogu valimisteks, tugevamates erakondades nagu Res Publica ja Keskerakond kasutatakse ka sisevalimiste põhimõtet.

Erakonnad ei tegutse siiski vaakumis, vaid keerulises poliitilises keskkonnas. Seetõttu ei sõltu ka nende valimiskäitumine mitte üksnes organisatsiooni sisekorrast, vaid samuti välisest konkurentsist ja reeglitest. Viimaste osas on 1990. aastail toimunud märkimisväärsed muutused.

Kandideerimismustrid on teisenenud

1990. aastate esimesel poolel pidasid suured parteid kohalikke valimisi vähetähtsaks. Statistiliselt kinnitab seda tõsiasi, et väikesed Riigikogus esindamata erakonnad panid kohalikele valimistele välja märksa suurema arvu kandidaate ja nimekirju. Näiteks 1993. aastal oli nimekirjade arvu poolest Isamaaliidu järel teisel kohal Eesti Rahvuslik Erakond. 1996. aastal osales kõige suurema nimekirjade arvuga Eesti Pensionäride ja Perede Liit, samal ajal kui Keskerakond oli alles kaheksas, Sinise Erakonna järel. Seejuures on arvesse võetud nii erakonna oma nimekirjad kui ka valimisliitude nimekirjad.

Nüüdseks on olukord radikaalselt muutunud. 2002. aasta kohalikel valimistel esitasid enim nimekirju just võimsamad parteid, kes on tugevad ka keskvõimu tasandil: Rahvaliid (159), Keskerakond (156), Res Publica (117). Vähese mõjujõuga erakonnad otsustasid seevastu üldse mitte osaleda või tegid seda üksikutes omavalitsustes. 19-st registrisse kantud erakonnast jäi 2002. aasta volikogude valimistelt kõrvale seitse, kolm parteid esitasid ainult 1–3 nimekirja. Niisiis pole kohalikud valimised nüüd enam teisejärguliste tegijate katselava, vaid tõsine parteipoliitiline ettevõtmine.

Joonis 1. Erakonnanimikirjade arvu kasv kohalikel valimistel 1993–2002

Teine muutus parteilise kontsentratsiooni kõrval on üksikkandidaatide ja kodanikualgatuse hääbumine. Kuigi pärast õiguskantsleri sekkumist lubati kodanike valimisliidud veel viimast korda valimistele, oli seadusemuudatus juba oma mõju avaldanud. Kodanike valimisliitude arv langes möödunud aastal järsult eelnenud valimistega võrreldes. Kui varem ületas kodanike valimisliitude arv 2–7 korda erakonnanimikirjade hulga, siis 2002. aastal kujunes vastupidine olukord – erakonnanimikirju oli üle kahe ja poole korra enam. Nimekirjade koguarv on muutunud vähe, põhisuund on parteide ja kodanikeühenduste vahekorra põhjalik teisenemine.

Tabel 1. Nimekirjade ja üksikkandidaatide arvu muutumine

	1993	1996	1999	2002
Nimekirju kokku	844	773	768	872
Erakonnanimikirju	106	152	198	630
Kodanike valimisliite	738	621	570	242
Üksikkandidaate	807	409	159	121

ALLIKAS: Vabariigi Valiskomisjon.

Nii nagu kodanike valimisliidud, on vähenenud ka üksikkandidaatide osalus. 1993. aasta kohalikel valimistel moodustasid nad 9% kõigist ülesseatud kandidaatidest, 2002. aastaks oli nende osatähtsus kahanenud 0,8%-ni. Viidatud sotsioloogilise küsitluse vastajaist oli kõigest

7% seadnud oma kandidatuuri üles ise, 66% seati üles erakondade poolt. Nüüdseks on vähenenud ka niisuguste omavalitsuste arv, kus valimised toimusid üldse ilma erakonnanimikirjadeta. 1993. aastal oli selliseid omavalitsusi palju (67%), üheksa aastat hiljem aga väga vähe (6%).

Toetus erakondadele on stabiilne

Valijaskonna toetus kindlale erakonnale on sarnane nii parlamendi- kui ka kohalikel valimistel. Parteid, mis olid populaarsed volikogude valimistel 2002. aasta oktoobris, kogusid enim hääli ka neli kuud hiljem Riigikogu valimistel (joonis 2). Seega ei saa Eestis rääkida valijahäälte voolavusest, mille üks tunnus on partei erinev populaarsus üld- ja kohalikel valimistel (Dalton 2002). Ka avaliku arvamuse küsitlused ei ole fikseerinud järske muutusi rahva eelistustes, toetusprotsendid on stabiilsed, kui Res Publica tulekuga seonduvad ümberrivistused välja arvata.

Joonis 2. Toetus erakondadele kohalike ja Riigikogu valimiste tulemuste ning avaliku arvamuse küsitluse järgi

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon, AS Faktum.

Nagu võis eeldada, osutus regionaalne toetus erakondadele tugevamini varieeruvaks. Kesk-Eesti põllumajanduspiirkondades naudib Rahvaliit selget liidrirolli. Ida-Virumaal on Keskerakond ootuspäraselt üle kahe korra populaarsem kui teised parlamendiparteid. Tartus ja Tallinnas tõstavad mõned reformierakondlastest linnajuhid oma partei reitingut. Neist üksikuist kõikumistest hoolimata jääb populaarsemate erakondade esikolmik samaks, mis omakorda kinnitab eespool mainitud stabiliseerumise suunda. Samas võib väita, et nendes maakondades, kus parteistumine leidis aset alles viimaseil aastail, on juhtpositsioon veel kristalliseerumata. Nii oli 1999. aastal Võru maakonnas kodanike valimisliitude nimekirjade osatähtsus koguni 90%, Hiiumaal 87%, Pärnumaal 84%. Just nendes, äsja parteistunud regioonides jagunesid 2002. aasta valijate hääled erakondade vahel võrdsemalt kui Harju- ja Virumaal.

Konkurents munitsipaalvalimistel on kasvanud

Tugevate erakondade astumine kohalike valimiste kampaaniasse on mõjutanud ka konkurentsi. Volikogu saadiku koht on muutunud varasemast ihaldusväärsemaks. Ühelt poolt kasvab pidevalt kandideerijate koguarv, mis on tõusnud 8971 kandidaadilt 1993. aastal 15 181-le 2002. aastal. Teisalt muutub konkurents tihedamaks. Viimastel valimistel kandideeris ühele saadikukohale keskmiselt 4,6 inimest, mis on küll jätkuvalt madalam konkurentsis Riigikokku. Sidudes kandidaatide arvu omavalitsuse elanike arvuga, näeme, et omavalitsuse suurenedes konkurents tiheneb. Kui valdades on pilt üpris ühtlane, siis Tartu ja Tallinn moodustavad omaette kategooria. Tallinnas kandideeris näiteks ühele volikogu kohale 20,5 inimest.

Tabel 2. Konkurentsitihe ja osavõtt 2002. aasta volikogude valimistest

Elanikke omavalitsuses	Kandidaate ühele volikogu kohale	Hääletusprotsent
<1000	3,0	61,7
1000–1999	3,9	58,0
2000–4999	3,9	53,6
5000–9999	5,6	53,6
10 000–49999	8,0	50,4
>50 000	12,9	48,6

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Konkurentsi tiheus jätab paraku hääletaja ükskõikseks. Nagu ülaltoodud tabelist näha, kahaneb osavõtuprotsent sedamööda, kuidas elanike arv ja konkurents suurenevad. Ilmselt võib arvestatavaks põhjuseks pidada distantse hääletaja ja rahvaesindaja vahel, mida arvuliselt väljendab saadikute ja valijate suhtarv. Väiksemates valdades esindab üks volikogu liige vähem kui sadat hääletajat, suuremates linnades aga enam kui kolmesadat. Narvas, Tartus ja Tallinnas on see suhe koguni 602. Need näitajad viivadki meid järgmiste küsimuste juurde. Kui tihe on side valijate ja valitute vahel? Kelle huvidega volikogud enam arvestavad, kas parteilise ülevõimu probleem võib jõuda ka kohaliku esindusdemokraatiani? Pöördugem vastuste otsingul sotsioloogilise küsitluse andmete juurde.

Mõjukaimad kohalikud võimukandjad

Omavalitsuse otsuseid peaks pluralistlikus ühiskonnas mõjutama erinevad huvirühmad, kes ideaalvariandis eviksid enam-vähem võrreldavat mõjujõudu. Küsimustikus paluti volikogu saadikuil hinnata 7-pallisel skaalal 16 erineva ametikandja, institutsiooni või huvirühma mõju omavalitsuse otsustele. Mida madalam pall, seda väiksem mõju. Selgus, et esiviisikusse mahtusid ainult võimu, aga mitte avalikkuse või kodanikuühiskonna organisatsioonid. Enim mõjutavad otsuseid linnapea/vallavanem ning volikogu esimees, neile järgnevad volikogu komisjonid ja fraktsioonid, keskvõimu asutused ja valla/linnasekretär. Kõige väiksemaks hinnati ametiühingute mõju kohalikele otsustele, veidi kõrgema positsiooni kogusid kirikukogudused, ajakirjandus ja kodanikuorganisatsioonid. Tasub tähele panna, et parteifraktsiooni hinnati suhteliselt mõjukaks (4,6 punkti), kuid kohalikku parteiorganisatsiooni mitte (3,5 punkti). See peegeldab parteide evolutsiooni põhisuunda – üha vähem on tänapäeval erakonna tegevuseks kodanikkonna sidumine võimuga, selle asemel pühendub parteieliit võimu teostamisele kartelli või korporatismi põhimõtetele (Mair 2002).

Teiseks võib rääkida ka parteide organisatsioonilise demokraatia vastuolulisusest. Põhikirjade kohaselt tuleb kõik fraktsioonide sõlmitavad kokkulepped ja koalitsioonid parteis

läbi arutada, kohalik organisatsioon kuulab vähemalt korra aastas ära aruande fraktsiooni tööst volikogus. Sotsioloogiliste andmete põhjal võib väita, et tegemist on formaalsusega, kus volikokku mittekuuluvaile liikmeile jääb passiivse auditooriumi roll. Fraktsioon domineerib kohaliku organisatsiooni üle, ka on fraktsiooni liikmete käitumine põhikirjaga normeeritud. Keskerakond nõuab fraktsiooni liikmeilt muu hulgas kooskõlastatud hääletamist, Rahvaliidus toob fraktsioonist väljaastumine kaasa parteist väljaheitmise. Omamoodi kinnituseks öeldule on küsitluse tulemused, millest nähtus, et parteisse mittekuuluvad volikogu saadikud omistavad kohalikele organisatsioonidele suurema mõjujõu (3,73 punkti) kui parteiliikmed ise (3,30 punkti). Seejuures jagunesid valimis parteisse kuuluvad ja mittekuuluvad vastajad enam-vähem võrdselt (vastavalt 485 ja 445 vastajat).

Võrreldes isikuid ja organisatsioone, kes volikogu liikmete meelest otsustusi mõjutavad, näeme mitmeid erinevusi. Suurim lahknevus on mõjujõus, mida avaldab kohalik kodanikkond kas üksiku saadiku või kogu omavalitsuse otsustele. Individuaalsete otsuste tegemisel peeti kohalikke elanikke kõige mõjukamaks. Samas ei suuda vastajate arvates rahvas mõjutada omavalitsuse otsuseid. Volikogu liikmete seisukohavõtte mõjutavad ka fraktsiooni teiste liikmete ning selle organisatsiooni seisukohad, kes nende kandidatuuri üles seadis. Väärrib mainimist, et parteisse mittekuuluvad vastajad pidasid fraktsiooni ja koduorganisatsiooni seisukohtadega arvestamist tähtsamaks kui parteisse kuulujad.

Tabel 3. Otsuste peamised mõjutajad (keskväärtus 7–pallisel skaalal)

	Mõju KOV otsustele	Mõju isiklikele otsustele
Linnapea/vallavanem	5,4	4,6
Sama fraktsiooni liikmed	4,6	5,4
Oma partei organisatsioon	3,5	4,8
Kohalikud ärimehed	4,0	3,9
Kodanikeorganisatsioonid	3,3	4,1
Ajakirjanikud	3,3	3,0
Kohalikud elanikud	3,5	5,5

ALLIKAS: Demokraatliku valitsemise indikaatorid kohalikus omavalitsuses 2002.

Niisugustes kollektiivsetes otsustuskogudes nagu volikogud on raske töötada, kui puudub omavaheline usaldus. Tervikuna suhtusid vastajad pigem positiivselt sellesse, kas kolleegid peavad antud lubadusi. Seitsmepunktilisel skaalal jäi enamik vastuseid 4–5 vahele. Kõige enam usuti, et lubadusi peavad oma fraktsiooni liikmed (5,4), kõige rohkem kaheldi teiste fraktsioonide liikmete antud lubadustes (3,7).

Rahvaesindajail on võimalik tutvuda avalikkuse või huvirühmade seisukohtadega mitmel moel. Taas selgus, et saadikud peavad kõige tähtsamaks isiklike kontakte valijatega (6,1 punkti), samuti perekonda ja sõpru (5,15). Kuigi parteifraktsioon mõjutab saadikute hääletamist, ei ole partei siiski see allikas, kust saadakse otsustamiseks vajalikku infot. Üllatavalt kujunes see ühtlasi ainsaks tunnuseks, kus parteisse kuuluvate ja mittekuuluvate saadikute seisukohad märgatavalt erinesid. Parteitud uskusid, et kohalik organisatsioon võiks olla tähtis infoallikas (4,67), parteiliikmete eneste seisukoht oli märksa tagasihoidlikum (3,14) .

Keeruline side valijaga

Niisiis peegeldab erakondade tulek kohalikku esindusdemokraatiasse üldisi parteide arengu suundi, aga ka siirdeperioodile omast vastuolulisust. Nii nagu demokraatia globaalsed trendid, keskenduvad ka meie erakonnad rohkem iseendale ja efektiivsele valitsemisele. Partei esindajate koondamine fraktsioonidesse ning seejärel fraktsiooni tegevuse juhtimine on tänapäeval tähtsam kui mure suure ning aktiivse liikmeskonna pärast. Selline asjade seis seab volikogude saadikud keerulisse olukorda. Ühest küljest peavad nad oma valijaid oluliseks ning sooviksid nende huvidega otsuste tegemisel arvestada, teisalt tajuvad, et rahva hääli ei jõua poliitilise väljundini, jäädes kohalike võimukandjate mõjukuse varju.

Ülalt alla toimunud parteistumine on küll ühtlustanud konkurentsi ja teinud võrreldavaks valimistulemused, kuid demokraatia põhiprobleem – kuidas tagada valijate side oma esindajatega – jääb endiselt püsima. Võib öelda, et selle seose kindlustamine on muutunud isegi keerulisemaks ning vastuolulisemaks, sest harmoneerimist vajavad mitmed erinevalt institutsionaliseerunud huvid.

Kasutatud kirjandus

Dalton, R. (2002). Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. Chatham House.

Keskerakonna, Rahvaliidu, Mõõdukate, Isamaaliidu ja Res Publica põhikirjad erakondade veebilehtedel.

Küsitluse "Demokraatliku valitsemise indikaatorid kohalikus omavalitsuses" andmebaas.

Mair, P. (2002). Comparing Party Systems. – L. Le Duc, R. Niemi and P. Norris. Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting. Sage.

Res Publica Valimiskord (2003). <http://www.respublica.ee/index>.

Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehekülg. <http://www.vvk.ee>.

Riigihangete süsteem hääbib

Hindrek Baum (RiTo 7), haldusjuhtimise magister

Riigihangete süsteem on puudulik. Tegemist on vigadega, mida ei ole osatud süsteemi kujundamisel arvestada.

Riigihangete seadusega (RT I 2000, 84, 534; jõustus 1. aprillil 2001) loodi täiendav riigihangete tegemise regulatsioon. Seadus sätestab neli pakkumismenetluse liiki, millega on reguleeritud nii materiaalsete kaupade kui ka immateriaalsete teenuste ostmise valitsusvälistelt organisatsioonidelt (vt tabelit). Riigihangete seadus tagab nelja erineva pakkumismenetluse kaudu konkurentsi, samal ajal kui väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus võimaldab eritingimustel vältida konkurentsi pakkuja valikul.

Tabel. Riigihangete pakkumismenetluste lühiiseloostus

	Avatud menetlus	Piiratud menetlus	Väljakuulutatud läbirääkimistega menetlus	Välja- kuulutamiseta läbi- rääkimistega menetlus
Kasutamise eeldus	ostja peab kasutama avatud menetlust	objektiivsed valikukriteeriumid	avatud või piiratud menetluse ebaõnnestumine	ette-nägematud asjaolud. Lubatud eritingimustel ja tunduvalt raskendatud
Pakkujate minimaalne arv	kõik huvitatud isikud	ostja valikul vähemalt kolm	piisav konkurentsi tagamiseks	vaba valik
Kutse-dokumentide andmine	Pakkuja saab ostjalt	esitab pakkujatele ühel ajal	esitab pakkujatele ühel ajal	esitab pakkujatele ühel ajal
Tehniline kirjeldus	ostja spetsifitseerib	ostja spetsifitseerib	spetsifi-tseeritakse läbirääkimistel	spetsifi-tseeritakse piiratud ulatuses
Pakkuja kvalifi-tseerimine	enne pakkumise sisulist läbivaatamist	enne kutse-dokumentide esitamist	enne kutse-dokumentide esitamist	enne või pärast kutse-dokumentide esitamist

Miks ostjad ehk avalikud organisatsioonid ei suuda riigihangete tegemisel alati kasutada avatud pakkumismenetlusi ning püüavad peaaegu eranditult korraldada väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusi, mille kasutamine on riigihangete seaduses sätestatud eriregulatsiooniga ning suunatud tegeliku konkurentsiolukorra eiramisele?

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetluse kasutamine iseloomustab eripära riigihangete menetlemisel, mida saadavad kohtuprotsessid ja meedia süüdistused korruptiivsetest suhetest ning avaliku raha nn kantimisest.

Piiri riigihangete seaduses sätestatu mittetoimimise ja raha kantimise vahel on keeruline määrata. Käesolevas artiklis uuritakse riigihangete seadusega sätestatud avalike teenuste väljast ostmisel tekkivaid kõrvalekaldeid ja püütakse analüüsida riigihangete süsteemi vigu.

Riigihangete seaduse rakendamisega muutus teenuste väljast ostmine sedavõrd võimatuks, et näiteks Tallinna linn esitas 30. mail 2002 valitsusele eelnõu "Ettepanekute esitamine Vabariigi Valitsusele riigihangete seaduse muutmiseks", milles on kokku 22 paragrahvi muudatusettepanekut olemasoleva riigihangete seaduse muutmiseks (linnavalitsuse 2002. aasta 30. mai otsus nr 237).

Antud eelnõu kinnitab, et riigihangete seaduses sätestatu hälbib märkimisväärselt riigihangete süsteemi rakenduslikul tasandil. Riigihangete seaduse hälbimine on Eesti avaliku halduse seisukohalt väga tõsine probleem, mida iseloomustab vastuolu uue haldusjuhtimise ehk NPM (*New Public Management*) reformide elementide rakendamise ja reaalse olukorra vahel.

Konkurents päästerõngaks

Riigihangete seaduses on kujundatud ostja–pakkuja mudel avalike teenuste osutamiseks, millega on loodud avalike teenuste väljast ostmise toimimine. Seaduse konstruktsiooni hälbimuse analüüs baseerub kvaasiturgude teoreetilisel lähenemisel. Kvaasiturude käsitluse teoreetiline lähenemine loob aluse riigihangete süsteemi kui ostja–pakkuja mudeli hälbimuse analüüsiks teenuste väljast ostmisel.

Avalike teenuste osutamine, milles on institutsionaalselt eraldatud teenuse ostmine ja pakkumine, on oma ülesehituselt kvaasiturude mehhanism, iseloomustades hierarhia ja turu elementide kombinatsiooni hübriidvormi avalike teenuste osutamisel. Kvaasiturude ehituse ja funktsioneerimise teoreetiline käsitlus on riigihangete seaduses sätestatud ostja pakkuja mudeli teoreetiline edasiarendus, kujutades endast kompleksset ja süstemaatilist lähenemist avalike teenuste väljast ostmisega seotud institutsionaalsele raamistikule. Kvaasiturgude ehitus on segu avaliku valiku teooriast ja majandusteooriast, neoinstitutsionaalsest ökonoomikast ning põhineb avalike hüvede marketiseerimisel ja NPM reformidoktriinidel.

Avaliku sektori turundustegevus põhineb turu tõhususe käsitlemisel, sest avalik sektor on ebaefektiivne ja avalike teenuste osutamisel esinevad hälbed. Valitsuse tegevuse hälbed tulenevad avaliku valiku teooriast, kus monopolne tootmine, masstootmine, bürokraatlik suutmatus, ebaadekvaatsus kodanike vajadustele kohandumisel, ressursside raiskamine jms ei ole vastavuses indiviidide ja kogukonna erinevate vajadustega (Le Grand 1991, 1262; Le

Grand 2001, 3; Lane 1996, 154). Konkurents ja turupõhimõtetes nähakse reformipoliitika vahendeid efektiivsema ja tõhusama avalike teenuste osutamise süsteemi saavutamiseks, milles turuorientatsiooni juurutamine ja avaliku sektori privatiseerimine peavad aitama ületada monopoolse ja bürokraatliku teenuse pakkumisega kaasnevat ebaefektiivsust ja mittevastavust kodanike eri vajadustele (Warner, Hefetz 2001, 3; Bartlett, Le Grand 1993, 15–16).

Avaliku sektori turundustegevus ja ostja–pakkuja mudel kvaasiturgude toimimiseks on realiseerunud riigihangete seadusega, millega kehtestati kohustuslik konkureeriv pakkumine kaupade ostmisel ja teenuste tellimisel valitsusvälistelt organisatsioonidelt. Sellega loodi regulatsioon avalike teenuste väljast tellimise institutsionaalseks korraldamiseks.

Riigihangete seadus on orienteeritud avalike asutuste eelarve ja vahendite säästmisele ning ratsionaalsusele (RHS § 7). Antud kontekstis võib neid seaduse kontseptuaalseid eesmärke käsitleda turuorientatsiooni elementidena, milles konkurents selektiivse pakkuja valiku kaudu on idealiseeritud tähenduses peamine efektiivsuse näitaja, vastandudes valitsuse tõrgetele avalike hüviste osutamisel. Efektiivsuse taotlus pakkujate konkurentsi kaudu ning eelarveliste vahendite säästmise ja kasutamise otstarbekohasus on juurutatud seaduse rakenduslikus ülesehituses.

Ostja–pakkuja mudel

Teenuste tellimise ideeks on teenuste sisseostmine väljastpoolt organisatsiooni, mille korral avalik sektor jääb osutatava teenuse finantseerijaks (Kiviniemi *et al* 1995, 18–19). Leping on turu ja kvaasituru vahetuse instrument, milles teenuse osutamise suhe ja funktsioonide täitmine reguleeritakse lepinguga (Vincent–Jones 2000, 319). Lepingujuhtimine kvaasiturgudel lähtub konkurentsipõhisest detsentraliseerimisest, mis võimaldab bürokraatia vähendamist ja konkurentsi juurutamist teenuste osutamisel. Konkurentsipõhine detsentraliseerimine toimub konkureeriva pakkumise kaudu, milles ei kanta üle mitte omandivormi, vaid operatsioonilised volitused lepingu raamistiku alusel (Pollit *et al* 1998, 8).

Konkureeriva pakkumise juurutamine eeldab ostja pakkuja mudeli kasutamist teenuste osutamisel (Salminen, Viinamäki 2001, 65). Avalike hüvede osutamise konkurentsipõhine korraldus võimaldab hüvede osutamise osaliselt välja viia turu keskkonda, kus eeldatakse teenuse tootmise üleandmist autonoomsetele pakkujatele ehk välise turu olemasolu. See võimaldab ostjatel valida sisemiste või väliste pakkujate vahel (Sanhueza 1999, 6; Flynn 1993, 122–123; Blom 2000, 33). Teenuste väljast tellimine ja konkureeriv pakkumine on liidetud ning riigihangete protsess toimib defineeritud konkureeriva pakkumise reeglistikus, millega määratletakse lepingu spetsifitseerimise, hankekonkursi korraldamise ja juhtimise protseduuride reeglistik (Kiviniemi *et al* 1995, 19; Vincent–Jones 2000, 340).

See loob võimaluse riigihangete seadusega sätestatud ostja pakkuja mudeli analüüsiks kvaasiturgude teoreetilise käsitlemise kaudu. Kvaasiturgude kontekstis ei lähtu teenuse osutamise eest vastutav avalik organisatsioon enam korraldusest, kus teenust osutati ja toodeti organisatsioonisiselt ning kus avalik organisatsioon omas, juhtis ja finantseeris vahetult teenuste osutamist, mille täitmise kohustus on õiguslikult sätestatud avalike

funktsioonidena (Le Grand, Bartlett 1993, 6–7; Le Grand 1998, 415). Teenuse osutamise väljaviimisega on avaliku organisatsiooni roll transformeerunud teenuse osutamiselt teenuse ostmisele (*purchase*), millest on eraldatud teenuse tootmine juriidiliselt sõltumatutele hankijatele/pakkujatele (*provider*), kelleks võivad olla avalik- ja eraõiguslikud organisatsioonid (Le Grand 1991, 1257).

Lähenemine vähendab ebakindlust

Kvaasiturg iseloomustab funktsionaalse hierarhia lammutamist konkurentsipõhise detsentraliseerimise ja konkurentsimehhanismi juurutamise abil, kus ostja ja pakkuja suhe ei ole enam organiseeritud funktsionaalse hierarhia alusel, milles pakkuja on ostja funktsionaalne allasutus, vaid pakkuja on ostjast eraldiseisev juriidiliselt autonoomne ja sõltumatu asutus (Sanhueza 1999, 2, 10; Le Grand, Bartlett 1993, 3). Ostja on omandivormilt avalik asutus, mis korraldab avalike teenuste osutamist kodanike heaoluga seonduvas valdkonnas, jäädes samal ajal vastutavaks teenuse osutamise korralduse eest (Feiock, Clingermayer 1999, 2; Le Grand, Bartlett 1993, 5). Kvaasituru kontekstis transformeerub teenuse osutamise korraldus ilma muutusteta ostja funktsioonide täitmisel. Kvaasiturgudel säilitab riik teenuste ostmisel monopolistliku positsiooni, kuid pakkumisel püütakse potentsiaalsete pakkujate konkureerimisega juurutada turu elemente (Warner, Hefetz 2001, 8; Bartlett, Le Grand 1993, 20).

Ostjate ja pakkujate eraldamise ning teenuste osutamise väljaviimisega kaasnevad probleemid tehingukulude, informatsiooni ebakorrapärasuse ja pakkujate monitooringuga. Tehingukulud tulenevad teenuste väljast tellimise protsessist, iseloomustades süsteemi haldamise ja tellimisega seotud kulusid, mis kaasnevad vertikaalse disintegratsiooniga (Deakin, Pratten 2000, 341). Informatsiooni ebakorrapärasus tuleneb ostja ja pakkuja funktsioonide lahutamisest, milles teenuse tootmine on suunatud väljapoole avalikku ostjat (Bartlett, Harrison 1993, 84).

Ostja ja pakkuja vahelise lepingupõhise suhte põhiprobleem on informatsiooni ebakorrapärasus, sest ostja ja pakkuja eraldamise korral on ostjal vähem informatsiooni pakkuja teenusega seotud tootmise tingimustest ja tehnoloogiast, võimaldades pakkujal ostja suhtes oportunistlikult käituda ja näidata talle tegelikest suuremaid kulusid (Vining, Globerman 1999, 84; Propper 1993, 36; Mannion, Smith 1998, 199). Kvaasiturgude arengu tulemuseks on kõrgemad tehingukulud teenuste osutamisel informatsioonivajaduse suurenemise kaudu selleks, et koordineerida ostjate ja pakkujate eraldamisega kaasnevaid tehinguid, millele lisanduvad kõrged pakkujate tegevuse ja teenuse kvaliteedi tagamiseks vajalikud monitooringuga seotud kulud (Le Grand, Bartlett 1993, 211). Mida keerukam on väljast tellitav teenus, seda suuremaks muutub surve ostja ja pakkuja lähenemiseks, mis võimaldab ostjal hankida rohkem informatsiooni teenuse kvaliteedi ja lepingu tingimuste täitmise kohta, eriti olukorras, kus teenuse keerukus ei võimalda lepingu täpset kirjeldamist ja monitooringuvõime on piiratud (Vining, Globerman 1999, 79). Ostja ja pakkuja lähenemine aitab ületada informatsiooni ebakorrapärasust ja oportunisti riski, vähendades ebakindlust teenuste väljast tellimisel ning soodustades pikaajalise partnerlussuhte kujunemist pakkujaga (Ashton 1998, 366–367).

Pakkuja vahetamine probleemne

Joonis. Riigihangete seaduse realiseerunud ostja-pakkuja mudel

Sidudes riigihangete seaduse regulatsiooni kvaasiturgude teoreetilise käsitlusega, saab kõnealuses seaduses realiseerunud ostja-pakkuja mudelit kujutada joonisena. Nagu sellelt näha, on riigihangete seaduses kontseptsiooni tasandil vastandunud konkurents ja pikaajaline partnerlus (vt joonist). Seda ilmestab erinevus mõlema variandi tehingukuludes, mis kulgevad joonisel vastupidistes suundades. Seadus on konkurentsi tagamise seisukohalt üles ehitatud nõnda, et ostjal puudub seaduse kohaselt võimalus pikaajalise partnerlussuhte arendamiseks. Seadus ei võimalda pikaajalise partnerluse kujunemisel kasutada väljakuulutamisetähtaegade läbimistega pakkumismenetlusi, mille kasutamine on raskendatud eritingimustega.

Seadus on riigihangete menetlusprotsesside tasandil konstrueeritud nõnda, et konkurentsi seisukohalt kulgevad pakkumismenetluse liigid astmeliselt, millega paralleelselt kasvavad tehingukulud. Nii ei ole väljakuulutamisetähtaegade läbimistega pakkumismenetlust võimalik ilma selleta, et eelnevalt oleks läbitud avatud või piiratud pakkumismenetlus, mis rakenduslikult dubleerib ostja tehingukulud riigihanke teostamisel. Ostjal on võimalik mahhinatsioonideta opereerida esimese kolme pakkumismenetluse kontekstis, mis praktikas taandub avatud või piiratud pakkumismenetluse kasutamisele.

Integratiivne suhe teenuse osutamise protsessis ostja struktuuridega muudab pakkuja vahetamise probleemseks ja võimaldab pakkujatel domineerida ostja suhtes nii teenuse osutamise võimupiirkonna kui ka kahepoolse sõltuvuse tasandil. Ostja bilateraalne sõltuvus pakkujast võimupiirkonna ja lepingu üksikasjalise esitamise tingimuste kaudu, mis on ainult osaliselt hinnatavad, tekitab olukorra, kus ostja ei suuda esitada lepingule üksikasjalist tehnilist kirjeldust, mis töötatakse välja koostöös konkreetse pakkujaga. Sellisel juhul ei ole ka konkurents võimalik.

See probleem väljub ka pakkumise kutse dokumentide koostamise tasandile, millega alternatiivsed pakkujad välistatakse juba hinnapakumise faasis. Konkurents ei kujune välja, sest koostöö teenuse üksikasjalikul esitamisel sunnib ostjat lähtuma konkreetse teenuse pakkuja pädevusest, et tagada sobiva kvaliteediga teenuse osutamine. Teenuse spetsifitseerimine koostöös pakkujaga kujundab pikaajalise partnerlussuhte, mis vastandub konkurentstile. Suhte lähedus võimaldab ühel osapoolel teise suhtes domineerida, milles osutatava teenuse keerukuse aste ja spetsiifika võib muuta võimatuks pakkuja asendamise.

Risk hanke vaidlustamiseks

Kõnealuses olukorras ei suuda ostja teenuse kõrge keerukusastme korral spetsifitseerida pakkumise kutse dokumente. Seda raskendab ka vähene informatsioon pakkuja eriomastest tingimustest, mille tundmine on vajalik pakkuja adekvaatsuse ja teenuse osutamise kvaliteedi seisukohalt. Seda enam, et lähtuvalt RHS-i § 51 lõikest 2 on läbimistega avatud pakkumismenetluse või piiratud pakkumismenetluse korral keelatud. Seaduse järgimisega kaasneksid teenuse kõrge keerukusastme tingimustes suured tehingukulud ja antud

kontekstis viiks see korduvate riigihangete tegemiseni, sest esimeses faasis võib pakkuja valik ebaõnnestuda.

Teenuse keerukus ja informatsiooni ebakorrapärasus ei võimalda üksikasjalikult kirjeldada teenust, mis oleks kooskõlas pakkuja eriomaste tunnustega. Seetõttu on raske määrata objektiivsete pakkuja valiku kriteeriume, mis kujunevad välja pakkuja tundmaõppimise käigus.

Väljakuulutamise ja läbirääkimistega menetluse kasutamine on tehingukulude seisukohalt veelgi problemaatilisem, sest see tingiks korduvate pakkumismenetluste kasutamise, mis praktikas põhjustaks hanke venimise, seades ohtu ostja funktsioonide täitmise. Peale tehingukulude suurenemise võib hanke teostamine venida kuni pool aastat või enamgi, millega kaasneb ka hanke vaidlustamise risk.

Pakkuja valikul nõutud konkurents ja informatsiooni ebakorrapärasus on teineteist välistavad kategooriad. Turu elemendid ei toimi teenuse kõrge keerukusastme tingimustes, sest sellega kaasneb informatsiooni ebakorrapärasus keerukates tehingutes, mis tingib tehingu osapoolte distantseerumise ja koostöö. Teenuse kõrge keerukusastme olukorras, kus pakkuja esitab üksikasjalise teenuse kirjelduse koostöös ostjaga, on konkurents välistatud, sest on ebatõenäoline, et kellegi teise pakkumine osutub edukaks. Sellega on keerukate teenuste väljast tellimisel juba seaduse loogikasse sisse programmeeritud avatud pakkumismenetluse tingimuste osaline eiramine, mis on vajalik teenuse adekvaatseks väljast tellimiseks veel vastuvõetavate tehingukulude tasemel.

Ei arvesta ostja vajadusi

Kokkuvõtvalt võib tuua välja olemasoleva riigihangete seaduse kontseptuaalsed probleemid, mis raskendavad teenuste väljast tellimist konkurentsi alusel.

1. Eirab teenuse spetsiifikat.
Riigihangete seadus sobib oma ülesehituselt materiaalsete asjade ostmiseks, mitte keeruka struktuuriga immateriaalsete teenuste tellimiseks. Seadus ei arvesta teenuste ostmisega kaasnevaid probleeme ega sobi teenuste väljast tellimiseks.
2. Eirab pikaajalise partnerluse kujunemise vajadust ja lagundab võrgustikud.
Juba väljakujunenud teenuse osutamise suhete kontekstis ei võimalda sundkorras konkurentse suunatud pakkuja valik teenuse arendamist. Teenuse arendamine on häiritud nii ostja kui ka pakkuja seisukohalt, mis raskendab avalike funktsioonide väljaviimist.
3. Programmeerib riigihangete kasutamisse kõrgeid tehingukulusid.
Seaduse ülesehitus komplitseerib selle praktilist rakendamist tehingukulude seisukohalt, mis raskendab avalike funktsioonide väljaviimist. Seadus ei arvesta ostja vajadust sõlmida lühemaajalisi lepinguid konkreetse pakkujaga, mis võimaldaks tal pakkuja enne pikaajalise lepingu sõlmimist tundma õppida. Sellega on vähendatud mõlema, nii ostja kui ka pakkuja riskitundlikkust lepingupõhises suhtes, milles ostjal on vajalik tagada teenuse soodne maksumus ja teenuse kvaliteet ning probleemivaba pakkuja, samal ajal kui pakkuja on tähtis finantsiline stabiilsus.

Praktikas on avatud pakkumismenetluste kasutamine raskendatud, sest see võib seisata kogu hankeprotsessi olukorras, kus ostja peab tagama oma tegevuse kaudu teenuse osutamise jätkumise. Sisuliselt luuakse sellega olukord, kus konkurentsi ei ole võimalik rakendada, sest see seab ohtu teenuse osutamise jätkumise. Konkurentsi eiramine ja tuttava pakkuja/partneri eelistamine väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetluste kasutamisel võimaldab vähendada tehingukulusid ja informatsiooni ebakorrapärasust väljast tellimisel, millega tagatakse teenuste osutamise jätkumine ja välistatakse võimalus, et hange avatud menetluse raames vaidlustatakse.

Praegusel kujul on riigihangete süsteem rakenduslikult hälbiv ja hangete edukas menetlemine on etteantud raamistikus raskendatud. Tegu ei pruugi olla mitte niivõrd korruptiivsete suhete esiletungimisega riigihangetel, kuivõrd riigihangete süsteemi ehitusest tulenevate vigadega, mida ei ole osatud süsteemi kujundamisel arvestada. Kui süsteemi konstruktsioon on puudulik, on ka selle rakendamine puudulik ja tagajärgedega võitlemine ei lahenda probleemi.

Kasutatud kirjandus

Ashton, T. (1998). Contracting for Health Services in New Zealand: A Transaction Cost Analysis. – Social Science & Medicine, Vol 46, No 3, pp 357–367.

Bartlett, W., Harrison, L. (1993). Quasi-Markets and National Health Service Reforms. – J. Le Grand and W. Bartlett (eds). Quasi-Markets and Social Policy. The Macmillan Press.

Bartlett, W., Le Grand, J. (1993). The Theory of Quasi-Markets. – J. Le Grand and W. Bartlett (eds). Quasi-Markets and Social Policy. The Macmillan Press.

Blom, B. (2000). The Personal Social Services in a Swedish Quasi-Market Context. – Policy & Politics, Vol 29, No 1, pp 29–42.

Deakin, S., Pratten, S. (2000). Quasi Markets, Transaction Costs and Trust. The Uncertain Effects of Market Reforms in British Television Production. – Television & New Media, Vol 1, No 3, pp 321–354.

Feiock, R. C., Clingermayer, J. C. (1999). Contracting and Sector Choice for Delivery of Local Health and Human Services: A Transaction Cost Approach. Askew School of Public Administration.

Flynn, N. (1993). Public Sector Management. New York [etc.]: Harvester Wheatsheaf.

Kiviniemi, M., Oittinen, R., Varhe, S., Niskanen, J., Salminen, A. (1995). Public Services Go on the Market. Finnish Experiences and Views of New Public Enterprises and Companies. Helsinki: Ministry of Finance Public Management Department.

Lane, J.-E. (1996). Avalik sektor: kontseptsioonid, mudelid ja lähenemisviisid. Tallinn: Külim.

Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. – The Economic Journal, Vol 101, pp 1256–1267.

Le Grand, J. (1998). Ownership and Social Policy. – The Political Quarterly, Vol 69, No 4, pp 415–421.

Le Grand, J. (2001). The Quasi-Market Experiments in Public Service Delivery: Did They Work? Paper for presentation at Pontignano conference 6–8 April 2001. Department of Social Policy. London School of Economics.

Le Grand, J., Bartlett, W. (1993). Introduction. – J. Le Grand and W. Bartlett (eds). Quasi-Markets and Social Policy. The Macmillan Press.

Le Grand, J., Bartlett, W. (1993). Quasi-Markets and Social Policy: The Way Forward? – J. Le Grand and W. Bartlett (eds). Quasi-Markets and Social Policy. The Macmillan Press.

Mannion, R., Smith, P. (1998). How Providers Are Chosen in the Mixed Economy of Community Care. – W. Bartlett, J. A. Roberts and J. Le Grand (eds). A Revolution in Social Policy: Quasi-Market Reforms in the 1990s. Bristol: The Policy Press.

Pollitt, C., Birchall, J., Putman, K. (1998). Decentralising Public Service Management. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: The Macmillan Press.

Propper, C. (1993). Quasi-Markets and Regulation. – J. Le Grand and W. Bartlett (eds). Quasi-Markets and Social Policy. The Macmillan Press.

Riigihangete seadus. – Riigi Teataja I 2000, 84, 534.

Salminen, A., Viinamäki, O.-P. (2001). Market Orientation in the Finnish Public Sector. From Public Agency to Privatised Company. Helsinki: Ministry of Finance Public Management Department.

Sanhueza, R. (1999). Functional Decentralization of the Health Care Bureaucracy. Department of Economics University of Chile.

Warner, M., Hefetz, A. (2001). Privatization and the Market Structuring Role of Local Government. Economic Policy Institute. Washington, D.C.

Vincent-Jones, P. (2000). Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis. – Oxford Journal of Legal Studies, Vol 20, No 3, pp 317–351.

Vining, A. R., Globerman, S. (1999). Contracting-out Health Care Services: A Conceptual Framework. – Health Policy, Vol 46, pp 77–96.

Võrgustikud viivad koostööle

Jaanika Sõmmer (RiTo 7), Tallinna linnavolikogu kantselei dokumendiosakonna vanemspetsialist

Kristi Meinvald (RiTo 7), Keskkonnaministeeriumi strateegia ja investeeringute osakonna spetsialist

Poliitika kujundamisel võrgustike kaudu on ühise seisukoha väljatöötamine aeganõudev, kui aga selleni on jõutud, on see igati seadusjärgne.

Eestis on viimaseil aastail vastu võetud suur hulk tegevus- ja arengukavasid ning õigusakte, mille väljatöötamine ja kinnitamine valitsuses on olnud tihti väga keeruline. Paljude strateegiate mõju ei ole aga eriti selgelt ilmnenud, mõni on andnud isegi oodatule vastupidise tulemuse. Põhjusi võib olla mitu, alates sellest, et planeeritud poliitika ei vastanud algusest peale ühiskonna vajadustele, ja lõpetades sellega, et mingid ettenägematud asjaolud ei lasknud planeeritud ellu viia.

Teostamata poliitika üks põhjusi võib olla ka kompetentsete osalejate väljajätmine strateegia kujundamisest. Need, kellel ei ole olnud praktilist kokkupuudet poliitika peensustega, ei suuda arengut adekvaatselt planeerida. Ei saa eeldada, et ühel osalejal on kõik vajaminevad vahendid poliitika kujundamiseks ja laiahaardeline nägemus tegelikust olukorrast.

Kuigi Eesti taasiseseisvumisest on möödas rohkem kui kümme aastat, on näiteks jäätme- ja elamumajanduspoliitika probleemid siiani lahenduseeta. Senise jäätmepoliitika tulemusena ei ole vähenenud jäätmete hulk, nende töötlemise asemel otsitakse võimalusi suuremaid jäätmekoguseid keskkonnasõbralikumalt ladustada. Ka elamumajanduspoliitika ei vasta mitmete elanikkonnarühmade vajadustele. Noored pered ei ole suurte kulutuste tõttu võimelised soetama endale eluaset. Kodutute tegelikku arvu ei oska keegi öelda. Kuigi nii jäätme- kui ka elamumajanduse edendamiseks on koostatud mitmeid programme ning vastu võetud õigusakte, ei ole need pakkunud eelnimetatud probleemidele lahendust.

Võrgustike idee sünd

Praegusaegse poliitika kujundamisel ja elluviimisel ei ole ühelgi institutsioonil enam ainuvõimu, kogu protsess on muutunud komplekssemaks. Minevikku on jäänud mudel, kus parlament otsustas ja valitsus (kesk- või kohalik omavalitsus) viis ellu. Alles viimaseil aastail on töörühmas osalejad aru saanud ühise tegevuse vajalikkusest ning asunud poliitikat koos kujundama. Erinevate osalejate koostöö tagab mitmekülgsete huvide esindatuse. Olukorra nägemine mitme nurga alt võimaldab poliitikat õigesti formuleerida, mis on ühiskonna tegelikele vajadustele vastava poliitika elluviimise aluseid (Kickert *et al* 1997, 8–9).

Kas Eesti jäätme- ja elamumajanduspoliitika kujundamisel toimib osapoolte vahel koostöö? Kas ühiselt eesmärkide poole püüeldes saavutatakse parem tulemus? Milliseks kujuneb koostöö seal, kus osalejaid on palju?

Võrgustike idee muutus riigiteadlaste seas aktuaalseks 1970. aastail, kui teoreetikud leidsid antud lähenemises võimaluse seletada ühiskonnas toimuvaid muutusi (Kickert *et al* 1997, 14–16). Detsentraliseerimine, huvide mitmekesistumine, era- ja avaliku sektori piiride hägustumine ning riigi funktsioonide delegeerimine erasektorile töid kaasa poliitilises protsessis osalejate arvu suurenemise. Eelnevalt kujunenud rühmateooriad – pluralism ja korporatism – ei võimaldanud enam seletada ühiskonnas toimuvaid muutusi.

Pluralismi kohaselt on poliitika avatud süsteem, kus erinevad osalejad võistlevad suurema mõju ja võimu saavutamise nimel (Mawhinney 2001, 2–5). Kuid selgus, et süsteem pole ei avatud ega tasakaalus, ja see, mida püütakse mõjutada, pole koht, kus tegelikult otsused kujunevad. Korporatism rõhutab aga poliitilise protsessi suletust, kus osalejate vahel kujunevad tihedad ja stabiilsed suhted. Teatud rühmad on riigi poolt privilegeeritud, mis kitsendab vähem organiseeritud rühmade pääsu poliitilisele areenile. Mida stabiilsemad on osalejate rühmad, kes altpoolt survet avaldavad, seda lihtsam on korraldada valitsemist (Kickert *et al* 1997, 24).

Sellistel süsteemidel oli aga keeruline püsima jääda, sest demokraatlik surve altpoolt ja süvenev detsentraliseerimine eeldasid avatud süsteeme. Kahe eelnimetatud süsteemi jäikusest tulenevalt areneski välja võrgustik, mille kohaselt on esmatähtis osalejate vaheline koostöö. Peale selle on olulised ressursid, vastastikune sõltuvus, interaktsioon, huvid ja reeglid (Kickert *et al* 1997, 28–33).

Üksi ei jõuta kuhugi

Võrgustik eeldab kollektiivset tegevust, kus osalejail on ühine eesmärk, mille saavutamise nimel nad peavad eriarvamuste puhul jõudma kompromissile (Carlsson 2000, 7). Määravaks osutub panustamine ühtse eesmärgi saavutamisele – kui seda ei suudeta, siis kaotatakse kõik, sest üksi ei olda võimelised püstitatud eesmärgini jõudma. Individuaalselt mingi eesmärgi poole püüeldes peaksid toimija käsutuses olema kõik tulemuse saavutamiseks vajalikud vahendid. Reaalses elus niisugust olukorda ette ei tule, sest vahendid on jaotunud eri osalejate vahel (Kickert *et al* 1997, 6–7).

Nii jäätme- kui ka elamumajanduspoliitika kujundamisel on koostöö ja üksteisemõistmine ühiskonnale eriti vajalik, sest toimijad peavad väljatöötatava poliitika hiljem koos ellu viima.

Jäätmemajanduspoliitika võrgustiku moodustavad keskkonnaministeerium ja keskkonnateenistused, kohalikud omavalitsused, jäätmekäitlejad ning keskkonnakaitsjad. Poliitika peamised kujundajad on keskkonnaministeeriumi ametnikud, kes vastutavad õigusaktide väljatöötamise eest, ning keskkonnaminister, kes reguleerib määrustega jäätmepoliitika elluviimist. Keskkonnateenistused ja kohalikud omavalitsused vastutavad poliitika elluviimise eest kohalikul tasandil, tehes ka koostööd jäätmekäitlusettevõtetega. Oluline on samuti riigi ja eraettevõtete koostöö, sest näiteks ohtlike jäätmete prügilate opereerimine on eraettevõtete käes (nad on leitud riigihanke korras).

Elamumajandust kureerivad Tallinnas linna elamumajandusamet, linnaosavalitsused, mitmed üürnike ja omanike ühendused, kinnisvarafirmad, elamute haldajad ja arendajad,

korteriühistud, ehitusorganisatsioonid ja finantsasutused. Poliitika põhikujundaja on elamumajandusamet, kes lähtub oma tegevuses eesmärkidest, mille on kehtestanud linnavalitsus või –volikogu.

Koostöövormiks foorum

Erinevate toimijate osalemine nii elamu- kui ka jäätmemajandusprobleemide lahendamisel annab igale huvirühmale võimaluse realiseerida eesmärgid ja kaitsta oma huve. Üks võimalikke huvide esindamise struktuure on foorumid, mis kutsutakse ellu poliitika kujundamiseks ja selle elluviimise koordineerimiseks, samuti konkreetsete probleemide lahendamiseks. Jäätmepoliitika raames tegutseb enamik foorumeid kohalikul tasandil, kus lahendatakse piirkondade jäätmeprobleeme. Riiklikul tasandil piirduakse enamasti üldiste õigusaktide korrastamisega (jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise töörühm) ning töörühmade ja komisjonide moodustamisega rahvusvahelise koostöö arendamiseks (Baseli konventsiooni täitmise riikliku programmi juhtkomitee).

Enamasti on nendesse töörühmadesse kaasatud ka kohalike omavalitsuste, keskkonnateenistuste ning jäätmekäitlusettevõtete esindajaid. Töörühmades, mis moodustatakse kahe riigi vahelise koostöö arendamiseks, näiteks Eesti–Soome jäätmemajanduse alane koostöökomisjon (keskkonnaministri käskkiri 2002. aasta 30. jaanuarist nr 53), ei ole osalejaid väljastpoolt kesktasandit. Ka kohalikul tasandil kahe linna või valla koostöö edendamiseks moodustatud töörühmades ei ole osalejaid väljastpoolt linna- või vallavalitsust (Tartu ja Hollandi Deventeri linna jäätmealase koostöö arendamise töörühm). Et selliste töörühmade eesmärk ei ole konkreetse piirkonna probleemide lahendamine, vaid pigem kogemuste saamine, ei olegi kõiki eri huve esindavate osapoolte kaasamine põhjendatud.

Strateegiliste dokumentide koostamisel, ka maakonna piires, kuuluvad töörühmadesse enamasti erinevate huvide esindajad. Keskkonnateenistuse ametnikud ja kohaliku omavalitsuse esindajad peavad omavahel kooskõlastama jäätmepoliitika prioriteedid ning seadma eesmärgi, mille saavutamise etapid määratakse ühises dokumendis. Kolmanda osapoolena kaasatakse jäätmekäitlejad, kes ei saa planeerida tehnoloogia uuendamise mahtu ning tehnika soetamist, kui nad ei tea riiklikult sätestatud prioriteete ja sellest tulenevaid jäätmetöötlusvoogude muutumisi. Seega suhtlevad osalejad tihedalt ja kõigil on teave õigete arengusuundade seadmiseks.

Näiteks Raplamaa jäätmejaama rajamisel tekkinud probleemide lahendamiseks moodustatud töörühmas osalesid nii omavalitsuste, keskkonnateenistuse kui ka jäätmejaama esindajad. Töörühm kujunes Rapla vallavalitsuse nõuandvaks organiks ning omandas piirkonna jäätmeküsimuste lahendamisel tähtsa rolli. Vallavalitsus kui finantsressursside käsutaja lähtus otsuste tegemisel töörühma ettepanekutest, kuigi tal ei olnud selleks kohustust. Jäätmejaama projekteerimise jätmine üksnes vallavalitsuse otsustada oleks olnud riskantne, sest vallavalitsusel puudub informatsioon jäätmemajanduse olukorra kohta kogu maakonnas. Sellise jäätmejaama rajamine, mis ei arvesta kogu piirkonna vajadusi tervikuna, oleks aga tähendanud vahendite ebaotstarbekat kasutamist.

Kasutegur sõltub projektist

Tallinna elamumajanduses olenevad moodustatud foorumite arv ja nende eesmärgid võimaloleva koalitsiooni eesmärkidest. Foorumite moodustamine on linnavalitsuse ja linnavolikogu pädevuses, kes ühtlasi kinnitab foorumi mandaadi, määrates selle eesistuja, päevakorra ning eesmärgid. Enamiku foorumite kasuteguri tagab nende loomine ühe projekti raames, mis peab olema teostatav ning mille alusel saab eelarvest raha taotleda. Kasutegur võib muutuda aga olematuks, sest projekt ei pruugi olla teostatav.

Tallinna elamuehitusprogrammi "5000 eluaset Tallinna" raames moodustatud tööühma eesmärk on jälgida, kuhu on jõutud otsustega, mis on vajalikud projekti teostamiseks (Tallinna linnavolikogu 2002. aasta 18. aprilli otsus nr 175). Kuna see on pikaajaline projekt, siis foorumis sisulisi otsuseid ei tehta. Nii ongi tööühm kujunenud otsuste läbivaatamise organiks (nt maa taotlemine linna omandisse, hangete väljakuulutamine, tähtaegade järgimine). Tööühmas osalevad elamumajandust ja sotsiaalsfääri kureerivad abilinnapead, Eesti Üürnike Liidu ja ehitusorganisatsioonide esindajad ning teised Tallinna ametite juhid (Tallinna linnavalitsuse 2002. aasta 12. juuni määrus nr 68).

Ka Mustjõe korterasumi ja puhkeala arendusprojekti koordineerimise tööühmas osalevad abilinnapead, nõunikud, linnaosavanemad, linnavolikogu esindajad, elamumajandusjuhataja, ehitusorganisatsioonid ja elamute haldajad. Eesmärk on puhke- ja mitmepereelamute ala rajamine. Kindlasti on Mustjõe arendamine õige, kuid enne tuleks siiski lahendada tekkinud probleemid.

Linnavalitsuses on loodud Tallinna korterikomisjon (käesoleva aasta algusest eluasemekomisjon), kus otsustatakse valmivate ja tühjaks jäänud munitsipaalkorterite arvuline jaotus linnaosade vahel. See on koordineeriv üksus, kus erilisi otsustamisraskusi ei ole, sest inimesi puudutavad otsused tehakse linnaosavalitsuste korterikomisjonides. Tööühma otsuse alusel antakse linnaosa poolt esitatud taotluse järjekorra alusel iga linnaosa valitsusele kindel arv kortereid. Et linnaosad ei ole vabade korterite poolest võrdses seisus, on tööühmal korterite jaotamisel oluline roll. Rühma kuuluvad abilinnapea, linnavolikogu linnavara- ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni esindajad, linnaosavanemad, üürnike ja omanike esindaja.

Pärast linna korterikomisjoni otsust peavad linnaosade korterikomisjonid otsustama, kellele eluase eraldada esmajärjekorras. Selle otsuse seadusandlik alus on Tallinnale kuuluvate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestuse pidamise ja eluruumide üürile andmise kord. Tööühmas osalevad linnaosade vanemad, volikogu esindajad, linnaosa halduskogu liikmed ning üürnike ja omanike esindajad. Seega on kõik osapooled varustatud teabega linnaosas toimuvast, mis tagab neile võimaluse kaitsta oma huve, kuigi pelgalt teabe olemasolu ei pruugi veel probleeme lahendada.

Levinuim käitumisstrateegia

Eesmärgi saavutamiseks kasutavad osapooled erinevaid käitumisstrateegiaid. Levinuim strateegia on kauplemine, mille käigus saab üks osaleja teiselt vajalikku informatsiooni, talle

midagi lubades või teda millegagi ähvardades. Teine oluline käitumisstrateegia on kaudne manipuleerimine, milles üks osaleja kasutab teise suhtes kauplemistehnikat, et viimane omakorda mõjutaks kolmandat osalejat, et esimene osaleja saavutaks oma eesmärgi. Ühe toimija ultimaatumi esitamisest ei ole kasu, kui teine toimija võib soovitud tulemuse saavutada hoopis kolmandaga koostööd tehes. Strateegiad peavad olema valitud olukorrale vastavalt, mis aitaksid soovitud tulemuseni jõuda.

Jäätmemajanduses peab keskvalitsus tagama, et piirkonna inimeste elamistingimused ja elu kvaliteet uue regionaalse prügila rajamisega ei halvene. Eesmärgi saavutamiseks on osalejail vaja omavahel leida kompromiss. Ultimaatumi esitamine ei oleks mõistlik, sest osalejail võib olla eesmärgi saavutamiseks alternatiivseid võimalusi. Tulemusliku kokkuleppe saavutamine on võimalik töörühmas, mille liikmed saavad prügila arendajale esitada nõudmisi, mis kompenseeriks elanikele prügila ehitamisest tulenevaid ebameeldivusi. Nõudmiste ulatus (ehk käitumisstrateegia) peab olema valitud arendaja alternatiivsetest võimalustest lähtudes, sest nõudmiste mõistliku piiri ületamine võib viia osapooli mitterahuldava tulemuseni.

Enne läbirääkimiste alustamist tuleb seetõttu sätestada piirid, millest kokkulepete nimel üle ei astuta. Piirid seatakse aga formaalsete ja mitteformaalsete reeglite põhjal. Esindaja määramisel töörühma tuleb igaühel veenduda, et tema esindaja volitused oleksid samal tasemel kui teiste esindajate volitused. Töörühmas osalejail on raske kohapeal otsustes kokku leppida, kui otsuse tegemiseks on vaja eelnevalt konsulteerida kõrgemalseisva juhiga. Seega mitteformaalse reeglina peaks töörühmas olema tagatud toimijate positsioonide võrdsus.

Reeglid suhete kujundajana

Võrgustikus kujunevad reeglid – nõuded, load ja keelud – on enamasti materiaalsed. Reeglid sätestavad, mida võrgustikus peab tegema, mida võib teha ning mis on keelatud. Reeglid, mis sätestatakse õigusaktidega, on formaalsed ehk toimimistasandi reeglid, mille täitmise või mittetäitmise üle ei saa toimijad ise otsustada (Bogason 2000, 118–124).

Tallinnas on linnavolikogu kinnitanud linnale kuuluvate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestamise pidamise ja eluruumide üürile andmise korra, milles piiritletakse nomenklatuursed isikud – sundüürnikud, orvud ja vanemliku hoolitsetuseta jäänud inimesed, kinnipidamiskohast vabanenud jt. Formaalse reeglina on kord kõigile osapooltele (elamumajandusamet, linnaosa valitsused, linnavalitsus) kohustuslik. Prioriteetide muutumisel või koalitsiooni vahetumisel ei ole samuti vaja korda/reegleid muuta, sest need on eelnevalt väga üldiselt ametnike poolt formuleeritud.

Mitteformaalsed reeglid, mis on teada juba võrgustikku sisenemisel, on loonud toimijad ise. Osale toimijaist võivad kehtestatud mitteformaalsed reeglid olla vastumeelsed, seetõttu võidakse neid ka muuta (Bogason 2000, 118–124). Tallinna elamumajanduses mitteformaalseid kokkuleppeid enamasti ei esine, sest reeglitest lähtumine tagab kiirema ja prognoositavama kokkuleppe saavutamise. On ebareaalne, et osapooled saavutaksid kokkuleppe ainult mitteformaalsetele reeglitele tuginedes.

Kui mõnda käitumisreeglit (nt kes võib kellega suhelda) osa toimijaist ei aktsepteeri, võidakse teadlikult käituda reeglitele vastupidiselt. Kui see ei too kaasa teiste osalejate halvakspanu, ongi mitteformaalne käitumisreegel muutunud.

Vahendid ja vastastikune sõltuvus

Rhodese tüpoloogia kohaselt eksisteerivad legaalkonstitutsioonilised, informatsioonilised, organisatsioonilised, poliitilised ning finantsressursid (Grantham 2001, 853–858). Vahendid muutuvad toimijate vahelistes suhetes tähtsaks. Vahendid, mis on kättesaadavad piiratud osalejate ringile, võimaldavad neil dikteerida päevakorda ehk seda, mida ühiselt taotleva hakatakse. Piiratud ligipääs on finants- ja juriidilistele ressurssidele, mida tavaliselt omavad vähesed toimijad (kui mitte üksainus). Informatsiooniline kapital muutub tähtsaks siis, kui seda osatakse oma eesmärgi saavutamiseks õigesti kasutada (Bogason 2000, 69).

Tallinnas on kõige suuremad informatsiooni- ja organisatsioonilised ning finantsressursid elamumajandusametil, mis haldab kõigi formaalsete töörühmade tööd ning seab koalitsioonilepingu kohaselt eesmärgid, mille määramisel ei saa enamasti ükski teine osaleja kaasa rääkida. Linn sekkub osaliselt eluaseme ja elamuehituse hinnakujundusse (toetussüsteemide loomine). Näiteks toetab linn rahaliselt Korterühistute Liitu, et aktiveerida Tallinnas korteriühistuid (linnavalitsuse määrus 2000. aasta 17. maist nr 33).

Kokkupuutepunkti otsides

Võrgustikes toimijail ei pea olema ühiseid huvisid ega eesmärgi, kuid kollektiivse tegevuse tulemusena peavad nad leidma kokkupuutepunkti, mis neid edasisel tegutsemisel ühendaks (Carlsson 2000, 6–8). See tähendab, et toimijail peab olema ühine eesmärk (efektiivne jäätme- ja elamumajanduspoliitika), mille nimel hakata omavahel koostööd tegema. Toimijate individuaalsete huvide kohandamisel saavutatakse ühine huvi püstitatud eesmärgi saavutamiseks. Ehkki jäätme- ja elamumajanduses seatud eesmärgid võivad olla õilsad, ei ole elamumajanduses seni leitud lahendust kodutute, sundüürnike ja üüri piirmäära osas, jäätmemajanduses on jäätmete probleem ühtlaselt terav.

Nende probleemide üks lahendusvariant oleks kindlasti foorumitele antavate vahendite ja otsustamisõiguse suurendamine. Teiseks oleks vaja muuta õigusakte ning korda, mille põhjal poliitikat ellu viiakse. Näiteks tuleks muuta elamumajanduses eluaseme eraldamise korda – määrata kriteeriumid, mille alusel saab määrata, kas inimene tõesti kuulub abivajajate hulka või ei kuulu. Kuid ka uued kriteeriumid ja muudetud kord ei pruugi anda soovitud tulemusi, kui reeglid on koostatud jällegi liiga üldiselt. Regulatsioon peab olema konkreetne ning arvestama kõigi toimijate huve.

Suureks takistuseks mõistliku poliitika kujundamisel on teabe puudus. Ei teata kodutute tegelikku arvu ega neid, kes pole võimelised eluaset soetama. Jäätmetööstusvoogudes toimuvaid muutusi prognoositakse Euroopa Liidu direktiivides toodud määradest lähtudes. Probleemide lahendamiseks on seega vaja rohkem uuringuid ja analüüse, mille tegemisse oleks kaasatud erinevaid osapooli.

Ainult õilsatest eesmärkidest ei piisa, vaja on tulemuslikku tegutsemist. Selleni jõutakse üksnes õige poliitika kujundamise abil. Võrgustike kaudu on ühise seisukoha saavutamine küll keeruline ja aeganõudev, kuid kui see on saavutatud, siis on see igati seadusjärgne.

Kasutatud kirjandus

Bogason, P. (2000). Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Carlsson, L. (2000). Policy Networks as Collective Action. – Policy Studies Journal, Vol. 28, No 3.

Grantham, A. (2001). How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatisation. – Journal of Common Market Studies. I. Begg, J. Peterson (eds). Blackwell Publishing.

Keskkonnaministri käskkirjad 2000–2002.

Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J. F. M. (eds) (1997). Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Sage Publications.

Mawhinney, H. B. (2001). Theoretical Approaches to Understanding Interest Groups. – Educational Policy, Vol 15, No 1.

Tallinna Linnavalitsuse ja Tallinna Linnavolikogu õigusaktid.

Eesti poliitikud rahvast ja võimust

Annika Tamra (RiTo 7), Uppsala Ülikooli politoloogia magistrant

Maine parandamiseks on poliitikuil tarvis rahvaga rohkem suhelda ja neid poliitiliselt harida.

Veebruaris oli mul võimalus intervjuuerida oma magistritöö jaoks Uppsala Ülikoolis poliitilise kultuuri teemal 33 Eesti Riigikogu liiget, mis andis mulle küllaltki hea ülevaate Eesti poliitilise eliidi nägemuse kohta poliitikast ja ühiskonnast. Kogutud materjali olen püüdnud süstematiseerida ja analüüsida, et tuua välja iseloomulikke jooni ühe noore demokraatia poliitilisest kultuurist eliidi tasandil. Eliit mõjutab ühiskonna arengut rohkem kui rahvas, seetõttu on just eliidi väärtushinnangutel ja nägemusel ühiskonnast suur tähtsus demokraatia arengule, eriti olukorras, kus rahva ja eliidi vaheline side on küsitava kvaliteediga ning rahvas ei ole treenitud eliidi mõjutamiseks demokraatlike vahenditega.

Teoreetilisest küljest kasutasin põhiliselt poliitilise kultuuri teooriat, mille kohaselt meie käitumine ja otsused ühiskonnas ei põhine mitte ainult institutsionaalselt määratletud võimalustel ja piirangutel, vaid ka normidel, põhimõtetel, väärtushinnangutel ja kogemustel, mille me kasvades ja ühiskonda sotsialiseerudes oleme omandanud. Maades, kus institutsionaalsed struktuurid on uued, peaks kultuuril olema teooria kohaselt veelgi suurem osatähtsus. Ka suhtumine võimu kasutamisse ja kasutajatesse on osa kultuurist, poliitilise võimu puhul poliitilisest kultuurist.

Anton Steen, kes juhendas Norra Instituudi organiseeritud suurt uuringut Balti riikides, kirjeldas Eesti eliiti kui väga noort, autoritaarset ja elitaarset. Samal ajal viis ta läbi uuringu ka rahva seas, mis kinnitas, et rahvas usaldas eliiti rohkem kui institutsioone. Sellest järeldas ta, et eliidi väärtushinnangud on tähtsad demokraatia arengule Eestis. Autoritaarsus ja elitaarsus olid omased ka nõukogude võimule (elitaarsuse all mõtlen ma seda, kui otsuste legitiimsusele otsitakse tuge pigem eliidi kui rahva seast). Kui selline pärand juurdub organisatsioonikultuurina uutes demokraatlikes institutsioonides, võib see kaasa tuua negatiivseid efekte demokraatia legitiimsusele rahva seas.

Minu töömeetodiks oli seega intervjuerimine, mis muidugi ei ole probleemivaba, sest poliitikud on harjunud end ettevaatlikult väljendama ja intervjuusid ei ole sama lihtne mõõta kui ankeetuurigu. Teisalt annavad intervjuud nüansirikkama pildi, sest intervjuerijal on võimalus osa saada küsitletava mõttekäikudest ja näidetest, mis vastuste taga on. Arvasin ühtlasi, et nõustumine uuringust osavõtmisega on üks elitaarsuse mõõtmise indikaatoritest, mis näitab, kui tähtsaks peavad poliitikud tavalist inimest, kas teda peetakse vastuse vääriliseks, kas talle ohverdatakse oma kallist aega. Toon siinkohal välja ka vastajate tabeli.

Tabel. Riigikogu liikmete osavõtt intervjuerimisest poliitilise kultuuri teemal

Erakond	Valim	Vastused	Protsent	Nõusolekuid	Protsent	Toimunud	Protsent
Isamaaliit (18)	10	9	90%	8	80%	5	50%
Reformierakond (17+1)	10	8	80%	7	70%	5	50%
Möödukad (17)	9	9	100%	9	100%	8	89%
Keskerakond (28)	18	12	67%	9	50%	6	33%
Koonderakond (6)	4	4	100%	4	75%	3	75%
Rahvaliit (7)	4	3	75%	3	75%	3	75%
Üksikkandidaadid* (8-1)	5	3	60%	3	60%	3	60%
Kokku (101)	60	48	80%	43	75%	33	55%

*Üks üksikkandidaat hääletas Reformierakonnaga.

Olin vastuste ja nõusolekute hulgast tõsiselt meelitatud. Erinevused arvudes, mis näitavad nõustumist intervjuerimisega ja toimunud intervjuusid, on tingitud praktilistest asjaoludest. Nimelt pakkusid paljud oma päevakava tõttu intervjuuks välja ühe ja sama aja. Istungipäevadel, kui intervjueritavad pidid vahepeal saali tormama, kukkus mu ajakava kokku nagu kaardimaja ja mõned põhimõttelised nõusolijad jäidki sel põhjusel intervjuerimata. Viis Riigikogu liiget vastas intervjuu suhtes eitavalt. Neist üks helistas ja küsis, miks ma oma uuringu nii halvale ajale sättisin, nimelt Riigikogu viimastele tööpäevadele. Viitasin oma töö valmimistähtaegadele, mille peale ta teatas, et see küll kedagi ei huvita. Olen tõeliselt rõõmus, et 75% valimist tema seisukohta ei jaganud.

Olen tulemused jaganud nelja ossa:

- nägemus poliitikast;
- nägemus poliitikutest;
- nägemus rahvast;
- nägemus võimust.

Vastuste analüüsimiseks defineerisin võtmesõnad, mille abil vastuseid liigitada. Et tõlgendamine sõltub alati osaliselt tõlgitsejast, ei kasuta ma tulemusi kirjeldades valdavalt numbreid ja protsente, vaid toon välja enim nimetatud vastused ning huvitavamad erisused.

Enne tulemuste juurde asumist peatun veel mõningatel teoreetilistel aspektidel, tulemusi kirjeldades püüan neid samuti teooria vaatevinklist analüüsida.

Eliit ja rahvas

Juba G. Mosca, üks klassikalistest eliiditeoreetikutest, täheldas, et eliit vajab poliitilist *formula't* – legaalseid ja moraalseid printsiipe, millel võim põhineb, sest inimene vajab kinnitust, et see, kes tema üle valitseb, ei tee seda mitte ainult oma intellektuaalsetele ja materiaalsetele võimetele ja võimalustele tuginedes, vaid juhindub ka moraalistest printsiipidest (Mosca 1939). Chester Irving Barnard väljendas aga mõtte, et eliidi võim on legitiimne ainult juhul, kui mitte-eliit usub, et see seda on. Seega on legitiimsus seotud mitte-eliidi ootustega eliidile ning piirab võimu sama palju, kui ta seda annab (Barnard 1947).

Kui moraalsed printsiibid sisaldavad rahva heaolu, peaks poliitiline eliit tundma endas psühholoogilist survet mõelda rahva vajadustele. Kui moraalsed reeglid ja legitiimsus on seotud rahva ootustega, kuulub nende ootuste hulka tõenäoliselt ka austus rahva, oma tööandja vastu. Ent kui meedia keskendub informatsioonile privileegidest, mida eliit oma suhteliselt vaeselt tööandjalt saab, võib tööandja tunda end vähemväärsena kohelduna.

Kuidas eliit saaks olla teadlik rahva vajadustest ja rahvas moraalsete printsiipide järgimisest eliidi hulgas, selle kohta on teooriaid ja uuringuid neid ühendavatest kanalitest, millel ma pikemalt peatuma ei hakka. Aga kuivõrd teoreetiliselt levib informatsioon meedia kaudu ülalt alla tunduvalt lihtsamini kui alt üles, peatun põgusalt vaid esindatavusel kui ühel alt üles kanalitest.

Esindatavuse mõttekäik eeldab, et mingi ühiskonnagrupi vajaduste tundmiseks on vaja sinna gruppi kuuluda. Järelikult selleks, et kõigi ühiskonnagruppide vajadused oleksid eliidi tasandil esindatud, peaks eliit olema demograafiliselt representatiivne – ühiskonna läbilõige. Vabadel valimistel on sellist eliiti peaaegu võimatu moodustada, kuigi esindatavuse sugemed oleksid parlamendis eriti tähtsad. Tegelikkuses demograafiliselt esinduslikud eliidid puuduvad: eliit on kõikjal põhiliselt privilegeeritud, samuti haritud ja pärineb poliitiliselt teadlikest klassidest (Putnam 1976). Ka pole suudetud tõestada, et demograafiline esinduslikkus suurendaks eliidi paindlikkust. R. Michels on välja toonud grupiesindaja võimule saamisega kaasnevast muutumisest võimuesindajaks (Michels 1959).

Tavaliselt peegeldab valitud eliit ühiskonnas hinnatud omadusi. Näiteks kui ühiskond väärtustab formaalset haridust, on tõenäoline, et eliit on formaalselt haritud. Millest järgnevalt seisukoht, et poliitiline eliit ei peakski koosnema iga ühiskonnagrupi esindajatest, vaid nendest, kellesugused nad tahaksid olla. Ma ei vali omasugust, vaid seda, kes on targem kui mina, seda, kes maksumaksja raha eest süveneb minu huvidesse ja kaitseb neid. Sellisel juhul peab aga valija teadma, et valitav on tema huvidest teadlik ja nende kaitsmisest motiveeritud. Põhimõttelised seisukohad ja vaated ühiskonnale peaksid esindaja ja esindatava vahel samuti ühtima. Seoses sellega on informatsioon eliidi seisukohtade, väärtushinnangute ja tegevuse kohta samuti ülioluline.

Nägemus poliitikast

Demokraatlik eliiditeooria väidab, et rahva ainus võimalus demokraatias osaleda on valimised. Demokraatia kvaliteet sõltub konkurentsist ja kontrollist, mida riigist sõltumatud eliidirühmad üksteise suhtes teostavad. Nende rühmade hulka kuuluvad ka meedia, majanduseliit, akadeemiline eliit (kellel vastava hariduse tõttu on võimalik eri valdkondi objektiivselt analüüsida), samuti rahva eliitgrupid, kes organiseeruvad sihiga midagi mõjutada.

Küsitlute nägemus poliitiku esmasest ülesandest poliitikas oli suhteliselt erinev. Kõige sagedamini vastati, et ühiselt on võimalik lahendada probleeme, millest üksikinimestel on raske jagu saada, samuti luua eeldused ja tingimused normaalseks eluks (umbes 35% vastanuist). 25% nägi poliitikas võimalust viia praktikas ellu ühiskonna ühe osa maailmavaadet, järgnesid spetsiifilisemad eelistused, nagu näiteks huvide hierarhia (selle võiks ka liigitada 25% hulka), ühiskonna probleemide identifitseerimine ja lahendamine (võiks ka liigitada 35% hulka), võimu teostamine, rahva ja võimu vahendamine, oma ideoloogia propageerimine jne.

Kui teoreetiliselt eristatakse konfliktile ja ühisosale orienteeritud poliitikuid, võib öelda, et ühisosale orienteeritud poliitikute hulk oli minu valimis suurem. Poliitikud, kelle silmis poliitika on eelkõige konflikt erinevate huvide vahel, näevad ühiskonda kui kindla suurusega kooki, millest kõik ühiskonnagrupid soovivad saada võimalikult suurt tükki, mille tulemusena keegi peab alati leppima teistest väiksema tükiga. Ühisosale orienteeritud poliitikud seevastu usuvad kõigile kasulike lahenduste võimalikkusesse, mis suurendavad jagatavat kooki nii, et kõik saavad suurema tüki.

Kui poliitikud keskenduvad liialt ühisosale, tekib paratamatult oht, et konflikte alahinnatakse ja mõningate gruppide huvisid ei arvestata üldse, sest need ei kattu riigi või rahvuslike huvidega. Üks intervjueeritav väitis näiteks, et nõukogude aja suurim kahju ühiskonnale oli see, et kõik inimesed hakkasid mõtlema, et nad on võrdsed. Seega on neil täna raske organiseeruda ja tegelikku võrdsust saavutada.

Alatähtsustatud ideoloogia

Diskussioonis poliitika olemusest on meie suurim erinevus Rootsiga võrreldes ideoloogia vähene tähtsus. Isegi sõna ideoloogia tundus mõnele osalejale negatiivse laenguga. Ma mõistan, et selle sõna ülekasutamine nõukogude ajal ning viis, mil moel ideoloogia kõike õigustas, võis esile kutsuda teatud allergia selle vastu. Samas oleks ideoloogiast minu arvates eelkõige kasu poliitikuile endile.

Kui uskuda, et igal poliitikul on mingi normatiivne pilt sellest, kuidas asjad ühiskonnas peaksid olema, siis ideoloogia on ju nagu skelett, mis aitab väärtushinnanguid koos hoida ja süstematiseerida, isegi kui maailmapilt ideoloogia klassikalise variandiga ei ühti. Kuivõrd poliitikute töökoormus tundus olevat väga suur, oli eriti kummaline, et paljud nendest ei taha kasutada väärtushinnangute süsteemi, vaid eelistavad iga kord iga asja selgeks mõelda. Ideoloogiat arvestamata on ka oma poliitiliste vastaste käitumist raske ära aimata, samuti

leida ideeliselt sobivaid kompromissipartnereid ning hoida kindlat joont üksteisele vastu käivates praktilistes küsimustes jne.

Eelnevaga ei taha ma väita, et poliitikutel puudubki süsteemne maailmavaade. Pigem oli see minu puudus, et mul oli raske saada ideoloogilise terminoloogiata ülevaadet konkreetse poliitiku maailmavaatest juhul, kui ma ei osanud poliitiliselt määratleda tema erakonda. Kerge oli klassifitseerida Reformierakonda, Mõõdukaid ja Isamaaliitu, seevastu ülejäänud erakondadega oli mul probleeme. Ka poliitikud ise mainisid, et mõnel kolleegil puudub kindel maailmavaade, hüpatakse ühest erakonnast teise, võitmata nõnda rahva ja kolleegide usaldust.

Muidugi on ideoloogilisel mõtlemisel oma miinused, sest see toob tugevamalt esile orienteerituse konfliktisusele. Itaalia, kus poliitilisele eliidile on omane ideoloogilisus ning abstraktne, filosoofiline mõtlemine, on oma poliitilises kultuuris tunduvalt ebaefektiivsem kui pragmaatilisem, hästi toimiva demokraatiaga Inglismaa (Putnam 1976).

Mõned intervjuueeritavad avaldasid arvamust, et kõik eluvaldkonnad ei olegi ideoloogilised, vaid rohkem tehnilised, näiteks teedehitus või kriminaalseadus. Ma arvan, et see oleneb harjumusest ideoloogiliselt mõelda. Ka teedehitust võib võtta ideoloogiliselt, sõltuvalt sellest, mida mingi ideoloogia ühiskonnas tähtsustab, ökoloogiat, regionaalset arengut või majanduskasvu genereerimist, samuti sellest, milliseid teedeprojekte eelistatakse ja miks. Vaade kriminaalsusele oleneb jälle sellest, kuidas nähakse inimese enda vastutust ühiskonnas. Rootsisis on üldine suund, et parempoolsed nõuavad politsei ressursside suurendamist ja rangemaid karistusi, seega isiksuse enda vastutust oma tegude eest, vasakpoolsed seevastu otsivad eelkõige ühiskonna vastutust kriminaalsuse tekkimises ja rõhutavad karistuste negatiivseid külgi. Muidugi leidub nendes suurtes vooludes kõiksuguseid vaatevinkleid ja vahepealseid seisukohti.

Enamik intervjuueeritavaid arvas, et strateegia on tähtsam kui ideoloogia, põhimõtteline maailmavaade osaleb seisukohtade langetamisel iseenesest. Osa Riigikogu liikmeid väljendas arvamust, et nüüd, kui riigi ülesehitus on enam-vähem ühel pool, hakkab ideoloogia päevapoliitilistes aruteludes suuremat rolli mängima.

Samas väljendati ka täpselt vastupidist arvamust, et nüüd, kui ülesehitustöö on ühel pool, pole ideoloogia enam nii oluline.

Kindlasti on ideoloogia vähese tähtsustamise põhjus ka selles, et valijad on ideoloogilises mõtlemises vähem treenitud kui poliitikud, nii et ideoloogilisele debatile napib turgu.

Seda Riigikogu liiget, kelle arvates poliitika põhiülesanne oli oma ideoloogia või maailmavaate propageerimine, kirjeldas teine kui psühhoterrorit harrastavat, kes Riigikogu aega mõttetustega raiskab.

Millest hääletajad juhinduvad?

Mind huvitas ka, millest on Riigikogu liikmed oma seisukohtade võtmisel juhindunud: kas mõeldi valijaile, oma maailmavaatele, ekspertide hinnangutele või erinevatele uuringutele?

Enamik mõtlevat üldsuse pikaajalisele heaolule (mida defineeriti kui stabiilse, lääneliku, turumajandusliku demokraatia saavutamist) ning püüdvat prognoosida, milliseid tagajärgi võib teatud seadus kaasa tuua. Leidus ka neid, kes identifitseerisid end teatud ühiskonnagruppiga või nende huvide eest seisjana.

Enamik poliitikuid ütles veel, et kõik sõltub sellest, millest on jutt: mõnede otsuste puhul püüti välja selgitada rahva seisukohta, teiste puhul aga toimiti sisemiste veendumuste põhjal. Toonitati ka, et poliitikas on otsused kollektiivsed. Tavaliselt on püütud erakonnas üksteisega argumenteerides ühisele seisukohale jõuda, hääletamisel oleneb juba erakonna sisemisest demokraatiast, kui rangelt erakonna seisukohaga ühinemist nõutakse. Suurem osa intervjuueeritavatest on püüdnud oma isiklike veendumuste vastaselt mitte hääletada, vahel tulevat seda siiski teha, kui erakond on juba mingi kokkuleppe kasuks otsustanud.

Ekspertide usaldamise osas läksid arvamused lahku. Mõned ütlesid, et tavalise inimese arvamused on tähtsamad, mõned ei usaldanud ekspertide motiive, teistel oli pilt nendest positiivsem. Kuigi uuringuid peeti tähtsaks informatsiooniallikaks, ei tähenda see seda, et nende tulemused tegelikkuses otsuseid mõjutaksid. Eriti skeptilised oldi avaliku arvamuse uuringute suhtes, kus trendid muutuvad kiiresti ja millele tuginedes on seetõttu raske võtta endale vastutust pikaajalise mõjuga otsuse eest. Sellega seoses räägiti palju ka töötempo. Riigikogu on siiani olnud seaduste vabrik, kus kõigesse ei jõudnudki piisavalt süveneda.

Küsisin ka, kuidas Riigikogu liikmed suhtuvad eliitide kattuvusse ning lasksin nendel hinnata Eesti olukorda kattuvuse osas, eriti mõeldes demokraatliku eliidi teooriale, millest hea ülevaate on andnud näiteks Eva Etzioni–Halvey ning mis peab sõltumatute eliitgruppide konkurentsi ja vastastikust kontrolli väga tähtsaks. Ka selles küsimuses läksid arvamused lahku. Ligikaudu kolmandik küsitletud poliitikuist oli arvamusel, et eliitide kattumine on positiivne ning Eesti suurust silmas pidades ka vältimatu. Nende arvates esineb eliitide kattumist Eestis tegelikult vähe. Kultuurieliit suhtuvat poliitilisse eliiti skepsisega, majanduseliit aga pidavat poliitikas olemist liialt vaevarikkaks, kuivõrd poliitika on meeskonnamäng ja ükski firmajuht ei saa seal enam oma parema äranägemise järgi otsustada.

Ülejäänute arvates on eliitide puhul teatud kattumine täiesti olemas, kui pidada silmas teistes eluvaldkondades tuntuks saanud inimeste valimist poliitikasse. Samas on kattumisel nende arvates ka negatiivseid külgi, eriti ohtlikuks peetakse poliitilise ja majandusliku eliidi kattumist.

Muidugi pakub eliitide kattuvus mõndagi positiivset, võimaldades eliidile oskusteabe lihtsama kättesaamise teistest eluvaldkondadest ja muid korporatiivseid eeliseid, kaasa arvatud võimaluse pakkumine kriitikutele konstruktiivsete lahenduste leidmiseks – mis, nagu teada, on tunduvalt raskem kui kritiseerimine. Negatiivsete külgedena võiks nimetada

tsirkulatsiooni vähenemist eliidi ja mitte-eliidi vahel erinevate eliitide omavahelise tsirkuleerimise arvelt. Vähemaks jääb ka väljaspool poliitikat seisvat sõltumatut eliiti, kelle know-how tuleks kasuks poliitika objektiivsel hindamisel. Üks intervjuueerituist ütles, et ta oleks näiteks väga huvitatud akadeemikute analüüsides majanduspoliitika vallas, aga kahjuks need, keda polnud poliitikasse kaasatud, ei kommenteerinud poliitikat kunagi. Seega nõuab poliitikast huvitumine poliitikaga tegelemist, mida võib järelkult pidada kaasamise üheks positiivsetest kaasnähtudest. Samas võib eliitide kattuvus tuua kaasa elitaarse hoiaku kasvu ühiskonnas: legitiimsust otsitakse vaid teistelt eliitidelt, kes on "küllalt targad, et omada õigust arvamusele".

Nägemus poliitikutest

Millised omadused peaksid poliitikul olema, kui tähtis on autoriteet, kuidas suhtutakse oma poliitilistesse vastastesse, kui tähtis on maine, milline kapital on oluline poliitikuks saamisel? Need olid mõningad küsimused, mis mind järgmisena huvitasid. Soovitavate omaduste pingerida kujunes selliseks: üldistusvõime, analüüsivõime ja võime argumenteerida. Veel võiks poliitik olla aus, tark, töökas ja soovitatavalt ka karismaatiline. Tähtsaks peeti ka huvi ühiskonna arengu vastu, missioonitunnet, empaatiat ja identifitseerimisvõimet, maailmavaatelist veendumust ja koostöövõimet. Eriti nimetasid koostöövõimet Riigikogu naissoost liikmed.

Kõik peale ühe intervjuueeritava arvasid, et autoriteet on oluline, ainult et autoriteet rahva ja kolleegide hulgas enamasti ei kattu. Autoriteeti nii rahva kui ka kolleegide hulgas omavad need, kes on võimekad ja töökad kolleegid ja samas oskavad rahvale asju lihtsalt ära seletada. Seega tuntud isiksused, kellele poliitika sobib. Enamik neist, keda teised Riigikogu liikmed autoriteediks ei pidanud, olid just need, keda tundus mõnel teisel elualal oli Riigikokku toonud ja kes nüüd seal "nuppu vajutasid", nagu mõned väljendusid. Paljud avaldasid ka mõtet, et mõne kolleegi motiivid poliitikas osalemiseks on tingitud lihtsalt nende isiklikust ametikoha vahetamise vajadusest.

Teoreetiliselt leidub poliitikute motiivide süstematiseerimiseks mitmesuguseid võimalusi. J. Payne ja O. Woshinsky toovad välja kuus eri motiivi (Payne, Woshinsky 1972):

1. edevus – tunneb rahuldust inimestele meeldimisest ja kiitusest, sellistele poliitikutele meeldib valimistegevus ja nad on keskendunud oma reputatsioonile;
2. staatus – sotsiaalselt defineeritud "edu", keskendub karjääri tegemisele ja on küüniline nii kolleegide motiivide kui ka poliitika suhtes üldse;
3. programm – otsib lahendusi probleemidele, on huvitatud poliitika sisulisest küljest ja lahenduse leidmise protsessist, samuti poliitilisest stabiilsusest ja kompromissist;
4. missioon – samastub missiooniga, fokuseeritud ideoloogiale ja ühiskonna muutmisele;
5. kohustus – vastutus ühiskonna arengu ees, keskendub rohkem normatiivsetele ja eetilistele põhimõtetele kui konkreetsetele tulemustele, tunneb teatud võõristust poliitika ja kompromissi suhtes;

6. mäng – kasutab oma talenti poliitilises võistluses, keskendub strateegiale ja taktikale, naudib argumenteerimist ja manipulatsiooni, on tunnetuselt kõrvaltvaataja, austab mängureegleid.

Muidugi ei ole inimeste motiivid kunagi ühesugused, siin on püütud välja tuua neist domineerivamad. Payne ja Woshinsky väidavad, et poliitika efektiivsus ja iseloom olenevadki sellest, milliste motiividega tegelased parajasti poliitikas domineerivad.

Küsimust motiividest ma oma küsimustikku otseselt ei lülitanud, sest vastuse tegelikkusele vastavust oleks olnud raske saavutada. Ülejäänud küsimuste põhjal tundus mulle, et mingil määral olid esindatud kõik motiivid. Kõige rohkem esines minu valimis ehk tüüpe 3–5, mis võis olla tingitud ka sellest, et elitaarsema hoiakuga tüübid ei pidanud mind küllalt tähtsaks, et intervjuus osalemisele oma aega ja energiat raisata.

Üks intervjuueeritav jagas poliitikud trummilööjateks ja töösipelgateks. Trummilööjad keskenduvad kõnede pidamisele ja populaarsuse võitmisele, samal ajal kui sipelgad vaikselt töö ära teevad. Rahva hulgas on trummilööjad muidugi populaarsemad. Suurematel erakondadel on sedasorti tööjaotust kergem aktsepteerida, kui aga esindatus Riigikogus kokku kuivab, peavad sipelgad hakkama trummi lööma või vastupidi. Tarvis oleks, et trummilööjad ka erakonna rütme propageeriks, mitte ainult enda isikut.

Vastates küsimusele, milline kapital on vajalik poliitikasse tulekuks, nimetati enamasti kolme komponenti: haridust, tuntust ja elukogemust. Hariduse ja elukogemusega kaasneb ka tutvustevõrk. Paljud mainisid ka kohaliku omavalitsuse kogemust – seega poliitilist kapitali. Erakondadesse, mille ideoloogiline tagapõhi on segane, koguneti tõenäoliselt ühiskonnahuvist ning tutvuste põhjal. Enamik ongi sattunud poliitikasse sõprade kutsel, välja arvatud need, kes on olnud laulva revolutsiooni ajast oma missiooni jätkamas. Selles osas on erinevus Rootsiaga väga suur – seal on partei esiridadesse jõudmine pikk ja vaevarikas tegevus, tähendades aastaid poliitilist aktiivsust. Alus karjäärile pannakse tavaliselt juba noorteorganisatsioonis. Teistes eluvaldkondades tuntud inimesed poliitilise kogemusega riigi tasemel poliitikasse ei pääse, kohalikel valimistel ja vaba aja poliitikuna tuleb eelnevalt omandada tugev kogemus. Mõistagi on Eestis praktilistel põhjustel võimatu eeldada kellelgi pikaajalist poliitilist kogemust.

Vastastesse suhtutakse erinevalt

Küsisin ka, kuidas suhtuvad poliitikud oma poliitilistesse vastastesse, kas kui teise ideoloogiaga usaldatavatesse inimestesse või põhimõttelistesse vaenlastesse? Enamik vastas, et see oleneb isikust ja vahel ka erakonnast, ülejäänud arvasid, et poliitilist vastast usaldada on raske.

Teooria eristab kolme võimalust suhtumises poliitilistesse vastastesse.

Esimene võimalus on suhtuda oma vastastesse kui legitiimsetesse mänguritesse mõlemale poolele kasulikus mängus, taganemata samal ajal veendumusest, et oma erakonna ideoloogilised lahendused on ühiskonnale kõige kasulikumad. Nõnda on mängureegleid

kerge aktsepteerida ja energiat kulutatakse ühiskonna probleemidesse süvenemiseks, mitte vastaste legitiimsuse kontrolliks. Näidetest sobivad USA, Inglismaa ja Rootsi.

Teised võtavad oma poliitilisi vastaseid kui kurja juuri, just nende täiesti vale ideoloogia pärast. Selliste poliitikute jaoks on poliitika hea ja kurja võitlus, ühe võit on alati teise kaotus. Kes keda? – nagu ütles Lenin. Vastav suhtumine iseloomustab näiteks Itaalia ja Austria poliitilist kliimat.

Kolmas võimalus on näha poliitikat Hobbesi stiilis – kõigi sõda kõigi vastu. Sellist olukorda, kus keegi ei usalda kedagi, iseloomustavad konspiratsioon ja küünilisus. Kõigi sõjas kõigi vastu on kellel tahes raske võtta initsiatiivi ühiskonna probleemide lahendamiseks, sest kogu energia kulub võimuvõitlusele. Näited on Maroko, Alžeeria ja Iraan.

Tuleb muidugi lisada, et ükski maa ei ole puhas ja muutumatu näide. Ka USA-s leidis aset Watergate, kui võimule tuli uus küüniliste vaadetega grupp, kellel puudus piisav austus mängureeglite vastu. Arvesse tuleb võtta ka iga konkreetse maa ajalugu, kogemusi ja poliitilist arengut. Teatud olukorras võib ka kõige tolerantsematel ja intelligentsematel poliitikutel olla tõelisi põhjusi oma vastaste mitteusaldamiseks. Minu valimis olid ülekaalus esimese rühma esindajad, kuid võis ka olla, et küünilisemad ja kahtlustavamad tüübid lihtsalt ei nõustunud intervjuuga. Nagu üks keeldujaist ütles: inimestele ei meeldi, kui neid uuritakse.

Küsisin ka, kas poliitikute arvates kehtivad Eestis kokkulepped poliitiliste mängureeglite osas – millised võtted on lubatud ja eetilised? Enamiku arvates mängureeglid päris paigas ei ole. Oli valdkondi, kus reeglid kehtivad (näiteks rahvusvahelistes olukordades omavahelised tülid vaibuvad jne), aga enamasti, kui on juhtunud midagi ootamatut, näiteks mõni skandaal, ei teatud, mida ette võtta. Paljude arvates on valimiskampaaniates kasutatud mõningaid ebaeetilisi võtteid ja vahel ei ole peetud kokkulepetest kinni (komisjonis oli enne lepitud kokku, kuidas hääletada, aga saalis muudeti äkki oma otsust). Mõned leidsid, et võimulolijad muutsid reegleid oma äranägemise järgi, nimetades näiteks ametisse komisjonide esimehed, ilma et opositsioonil oleks olnud võimalust oma kandidaate esitada. Mõnes erakonnas võis täheldada konspiratiivseid tendentse.

Lõpuks uurisin, kui tähtis on poliitikule imago, milline maine on soovitatav ja millised mõjud võivad imagol olla demokraatiale. Valdav osa poliitikuist arvas, et imago on vajalik. Soovitud imago sisaldas alati usaldatavust, samuti efektiivsust, intelligentsi, töökust ja ausust. Et eri valijad hindavad erinevaid stiile, viljeldi ka erinevaid imagoid: mõned taotlesid rahvaosa imago, mõned rahvamehe oma, kolmandad harrastasid kultiveeritud stiili.

Ühtlasi tundsin huvi, kas poliitikute arvates tahab valija sellist poliitikut, kes on üks nende seast, või hoopis kedagi, kes on selline, kes ta tahaks olla – tublim ja targem kui tema ise. Ka siin läksid arvamused lahku: osa arvas, et kahtlemata peab rahvaesindaja olema üks nendest – tavaline inimene, kes esindab teisi tavalisi inimesi, teised jälle väljendasid nii rahva kui ka endi suuremaid ootusi rahvaesindajate suhtes. Kuid püüdes olla eksimatu, püstitab poliitik endale suured nõudmised. Ka rahvas, kes ootab poliitikutelt eksimatust, esitab

nendele mõnes mõttes üliinimlikke nõudmisi, eriti kui tuletame meelde, kui palju eksimuste definitsioone eri gruppidel rahva hulgas on.

Nägemus rahvast

Poliitikuna töötades omandatakse erinev nägemus poliitikast, parem arusaamine ühiskonna kompleksusest, erinevate seaduste võimalikust mõjust, muututakse sofistlikumaks jne. Siit algab ka see n-ö kaugenemine rahvast, sest perspektiiv muutub.

Küsisin poliitikutelt, kas neil lasub mingi vastutus, et rahvas oleks poliitikast rohkem huvitatud. Kas rahvas teab, mis on neile hea? Samuti milline peaks olema poliitiku suhe rahvaga ja kui suurt avalikkuse tähelepanu nad tunnevad ning kas see mõjutab neid nende igapäevases töös?

Kõik küsitletud arvasid, et rahva poliitikast huvituma panemisel lasub vähemalt osa vastutusest poliitikutel. Arvati, et seda saab saavutada enda tubli töö ja hea käitumisega ning rohkem otseses suhtlemises rahvaga. Loodeti, et ka ühiskonna areng toob kaasa rahva demokraatliku harituse. Veel arvati, et poliitika huvi ja võõrandumise koha pealt lasub suur vastutus ka meedial.

Kõik poliitikud olid seisukohal, et rahva enamus ei tea, mis on neile hea, aga kuivõrd rahvas ei ole ühtne mass, leidub seal rühmi, kes mõistavad neid puudutavaid valdkondi väga hästi. Ja pikemas plaanis mõistavad kõik kogemuse kaudu, et vahel võib ka see, millele algul vastuseisu ilmutati, osutuda kaugemas perspektiivis heaks. Osa poliitikuist pidas rahvale otsuste selgitamist üheks kõige tähtsamaks, aga samas ka kõige raskemaks ülesandeks, millega ei ole piisavalt tegeldud. Enamik poliitikuist ei peagi vajalikuks või reaalseks, et rahvas peaks alati ja kohe kõike mõistma. Neil ju kõigil oma elu ja töö ning valimistel tehakse valik isiksuste ja valimislubaduste, mitte ideoloogiate põhjal.

Poliitiku suhe rahvaga peaks olema hooliv, avatud, tihe ja otsene. Paljud poliitikud olid võtnud endale sihiks vastata kõigile kirjadele ja meilidele, välja arvatud sõimukirjad, ja külastada kõiki üritusi. Interneti vahendusel on võimalused otseseks suhtlemiseks märgatavalt avardunud. Osal Riigikogu liikmeil oli privaatne probleemilahendussuhe inimestega, nende poole pöörduti isiklike probleemidega ja nad püüdsid kõiki võimetekohaselt aidata. Rootsist tunduks niisugune käitumine imelik, aga näiteks Inglismaal, kus valijatel on oma konkreetne ringkonna esindaja, on selline käitumine levinud. Mõned kinnitasid, et neil ei pea olema eraldi suhet rahvaga, sest nad on ka ise rahvas: pole oma elutingimusi poliitikuks saamisel muutnud, sõidavad bussiga, elavad Lasnamäel või mujal oma vanas kodukohas edasi ja omavad samu sõpru. Teised seevastu ütlesid, et endised sõbrad on hakanud neile teisiti vaatama, mõned halvustavalt, mõned kadedalt. Paljude arvates ootasid ümbritsevad inimesed neilt oma elustiili muutmist, kuigi nende endi arvates pole nende elus peale tööpäevade pikenemise midagi muutunud.

Enamik Riigikogu liikmeid avalikkuse liigse tähelepanu all ei kannatanud, avaliku tähelepanu osaliseks said rohkem arvamusi liidrid, erakondade juhid ja valitsuse liikmed. Arvati, et avalikkuse tähelepanu on teatud piirides loomulik ja põhjendatud, sest kuivõrd inimesed

valivad isiksusi, on neil neid ju vaja ka tundma õppida. Mõned kirjeldasid avalikkuse tähelepanu kui inspiratsiooniallikat. Tihti võis aga meedia tähelepanu olla liialt orienteeritud negatiivsele, eriti tundsid end meeskolleegidega võrreldes rohkem kritiseerituna Riigikogu naissoost liikmed, sest just nende vigu või privileege tõsteti eriti esile. Üks intervjuueeritav kirjeldas meedia tähelepanu järgmiselt: kui sind alati ja ainult siis pildistatakse, kui sa potil istud, jääbki mulje, et kasutad tualetti tunduvalt sagedamini kui teised või et sa eriti muud ei teegi, kui istud potil. Keegi ei tunnistanud, et avalikkuse tähelepanu oleks mõjutanud nende tegevust ja otsuseid.

Nägemus võimust

Palusin Riigikogu liikmetel mõne sõnaga kirjeldada poliitilist kultuuri Riigikogus, suhtumist võimu kasutamisse ja kompromissidesse. Sõna, mida peaaegu kõik intervjuueeritavad poliitilise kultuuri iseloomustamiseks kasutasid, oli noor või puberteetlik, nimetati ka ebaprofessionaalsust. Võimukultuuri iseloomustas kultuuri osa puudumine, oli vaid võim. Võimul olles käsitletakse võimu kui oma erakonna omandust või käepikendust, otsekui mõistmata, et varsti võidakse olla ise opositsioonis, kellest täna üle sõideti.

Nimetati ka kolleegide edevust, sest mõni võtab pidevalt sõna, et üle rääkida juba välja öeldud ja vahel ka juba otsustatud teemadel. Osa naisliikmeid tundis ka, et nad peavad olema tublimad, tugevamad ja targemad, et oma seisukohti kaitsta. Nad arvasid, et naiste esindatus on oluline, sest nende igapäevaelu erineb tunduvalt meeste omast, eriti kui neil on lapsed. Samas tuleb kahjuks tõdeda, et kuigi Eesti ühiskond liibe pärast väga muretseb, ei suudeta isegi Riigikogus kui töökohas pakkuda pereinimesele sobivat suhtumist ja tööaegu, mis eriti raskelt tabab just naisi ja emasid. Muidugi võib öelda, et naised on ise selle valiku teinud, et Riigikogus töötada. Samas on just siin see punkt, kus Riigikogu võiks olla eeskujuks võrdsete võimaluste loomisel osavõtuks ühiskonna elust ning ka tööst. Rootsiga võrreldes tundub Eesti mulle ühiskonnana, kus soolist erinevust ja soorolle eriti esile tuuakse, seega peaks ka ühiskonnas osalemise võimalused olema soorollist olenemata võrdsed.

Kuigi enamik poliitikuid pidas end kompromissimeelseks, leiti, et Riigikogus üldist kompromissimeelsust ei valitse. Vahet tehti ka kompromissil ja kompromissil – võimupositsioonilt pakutavaid võta või jätta tüüpi ettepanekuid kompromissina ei käsitletud. Paljud mainisid ka kompromissi piire, millest üle astudes kaotad autoriteedi ja murrad selgroo. Kummaline näib ka see, et lihtsam on teha kompromisse nendega, kellega juhtutakse parasjagu võimu jagama, kui nendega, kellega ollakse ideoloogiliselt kõige lähedasemad. See viitab kultuurilisele orienteeritusele võimu, mitte maailmavaate suhtes.

Võtmeks suhtlemine rahvaga

Küünikud võivad mind nüüd naiivseks nimetada, kuid see kolmandik Riigikogu liikmeid, kellega mul oli võimalik kohtuda, suhtusid oma töösse väga tõsiselt. Keegi ei mõista ju poliitilise töö olemust paremini kui poliitikud ise, nii et nende kriitikat oma organisatsiooni suhtes tuleb tõsiselt võtta. Kuivõrd paljud olid kriitilised ühtede ja samade nähtuste suhtes,

võiks küsida, miks olukorra muutmiseks midagi ette ei võeta? Võib-olla oleks kergem, kui mängureeglid kirja pandaks või leitaks mingid uued rutiinid eetilise koodeksi järgimiseks.

Ideoloogia vähesuse üle poliitilises retoorikas võiks arutleda pikalt. On selge, et noores ühiskonnas võtab oma maailmavaate välja kujunemine aega. Poliitikutel on siin suur koormus ühiskonna maailmavaatelises harimises. Kuni ideoloogiline mõtlemine pole ühiskonnas välja arenenud, jäävad ka poliitika ja valimistegevus väga isikukeskseks.

Poliitikute maine parandamise võtmeks tundub olevat suhtlemine rahvaga. Mõistagi toob riigi ülesehitamine endaga kaasa poliitikute suure töökoormuse ja Riigikogu muutumise seadustevabrikuks, aga ka selles olukorras ei piisa, kui poliitik mõtleb abstraktselt riigi või rahva heaolule – rahvas peab teadma ja pidevalt kuulma, et ta sellele mõtleb. Ma saan aru, et see võib poliitikule tuua kaasa teatud kibestumismomendi, kui kogu aeg annad endast niigi parima ja pead siis veel ennast kellegi ees õigustama, kes su töö kompleksisusest midagi ei taipa. Kuid mis parata, nii nende ülemustega kord juba on.

Teatud oht võib peituda enamiku heaoluettekujutuses, kui esindatus ei ole täiuslik, mida ta ka kunagi pole. Rahvas ootab ju poliitikutelt eelkõige oma argielu parandamist, aga kuidas poliitikud ka ei püüaks, eri inimrühmade argielu on raske täpselt ette kujutada, seega ka üldist heaolu. Niisiis peitub oht poliitiku ettekujutuses, et kuna ma olen üks osa rahvast, tean ise, mis on rahvale hea. Muidugi saavad poliitikud meedia, uuringute ja oma tutvusringkonna kaudu pidevalt informatsiooni erinevate gruppide argipäevast, mis mõjutab ka nende ettekujutust rahva heaolust. Seda pilti on valijail aga raske kontrollida, sissetulev informatsioon filtreerub ju oma veendumuste kohaselt. Samal ajal vajavad ühiskonna abi ja mõistvat suhtumist kõige rohkem ehk need grupid, kes ühiskonnaelust kõrvale on jäänud ja kellel seetõttu on väga raske oma argipäeva kusagil demonstreerida.

Arvan, et ka suhtlemise vähesus ja maailmavaateline segadus ühiskonnas on põhjus, miks reageerimisvõimelisemad, populistlikumad ning korda majja nõudvad erakonnad valimistel edu saavutavad. Mitte et ma nimetatud erakonna liikmete motiivides kahtleksin – ka nemad soovivad rahvale kindlasti parimat, nende nägemus parima saavutamisest on lihtsalt erinev – , kuid kaugemas tulevikus vajalik poliitika nõuab tunduvalt suuremat selgitustööd kui praegustele probleemidele kontsentreeruv.

Ühiskonna demokraatlik areng vajab aega ja kogemust. Erinevasse eliidirühma kuuluvate inimeste kaasamisega saab poliitilist kogemust kindlasti suurendada, kuid arvesse tuleb võtta ka elitaarsuse negatiivseid külgi, milleks on eelkõige rahvast kaugenemine. See osa rahvast, kes poliitikas toimuvat jälgib, on suhteliselt väike, see, kes arvamust avaldab, veel väiksem, ja see, kes organiseerub, et mõjutada, omakorda väiksem, moodustades rahva n-ö eliidi. Rahvaga suhtlemine ja tema harimine on seega nii poliitiku kui ka poliitika maine parandamise võti. Komponendid on olemas, lihtsalt side tuleb paika panna.

Kasutatud kirjandus

Barnard, C. I. (1947). The Function of the Executive. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Etzioni-Halvey, E. (1993). The Elit Connection – Problems and Potential of Western Democracy. Cambridge: Polity Press.

Michels, R. (1959). Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. New York: Dower.

Mosca, G. (1939). The Ruling Class. New York: McGraw-Hill.

Payne, J., Woshinsky, O. (1972). Incentives for Political Participation. – World Politics, Vol 24 No 4 (July).

Putnam, R. D. (1973). The Beliefs of Politicians. New Haven: Yale University Press.

Putnam, R. D. (1976). The Comparative Study of Political Elites. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.

Steen, A. (1996). Elites, Democracy and Policy Development in Post Communist States. – A Comparative Study of Estonia, Latvia and Lithuania. Institutt for statsvitenskap, Univesitetet i Oslo.

Avalikkus ootab tõsiseltvõetavust

Kadri Kopli (RiTo 7), Siseministeeriumi peaspetsialist

Kodanikeühenduste tugivõrgustiku tõhus ja tõrgeteta toimimine sõltub mitmest asjaolust, kaasa arvatud sellest, kust ja kuidas tulevikus oma tegevuseks raha saada.

Kodanikeühendused toimivad keskkonnas, mis esitab neile järjest uusi nõudmisi. Osaliselt tulenevad nõudmised seadusandlusest ja riigi poliitikast (nt maksustamine, aruandlus, rahastamine, osalemine harukondliku poliitika väljatöötamisel, sotsiaalse partneri rolli kandmine jne), teisalt mõjutavad ühendusi liikmeskonna arusaamad ja teovõime ning avalikkuse hoiakud ja ootused. Liikmeskond kujundab organisatsiooni identiteedi vastavalt oma arusaamadele ja vajadustele. Avalikkus ootab neilt professionaalsust, tõsiseltvõetavust ja pühendumist oma eesmärkide elluviimisele. Seega on kodanikeühenduste tugistruktuuril etendada tähtis roll, et aidata ühendustel vastata nende ette kerkivatele väljakutsetele ning haarata kinni erinevatest võimalustest.

Mis on kodanikeühenduste tugistruktuur ja milleks seda vaja on? Nimetatud võrgustik täidab nii ühendusi toetavat kui ka nende tegevust koordineerivat ja arendavat rolli. Selle struktuuri lahutamatud osad on ühelt poolt esindus- ja katusorganisatsioonid, teisalt ühenduste informeerimise, nõustamise ja neile suunatud teenuste osutamisega seonduvad organisatsioonid. Seetõttu on kodanikeühenduste tugistruktuuri näol tegemist esindusorganisatsioonide, mitteformaalsete võrgustike, tugikeskusi ja kohalikke koostöökogusid siduva võrgustikuga.

Tugistruktuuri eesmärk on igakülgsest toetada ühendusi tegutsemisel, et nad suudaksid täita oma liikmeskonna püstitatud ülesandeid ja vastata kogukonna vajadustele. Selleks peab tugivõrgustik toimima nii kohalikul, piirkondlikul (maakondlikul) kui ka riigi tasandil.

Erineva ulatusega tegevus

Eri tasandi tugikeskustel on erinevad funktsioonid ja nende tegevus erineva ulatusega. Näiteks kohaliku ja piirkondliku tasandi tugistruktuur peab rahuldama ühenduste esmaseid vajadusi info ja tegutsemiskeskonna osas. Kohalikel ühendustel peaks olema koht, kus vajaduse korral üritusi korraldada ja omavahel kohaliku elu korraldamisega seonduvat arutada ning ühistes ettevõtmistes kokku leppida. Teada peab olema ka organisatsioon, kuhu oma tegevuseks vajaliku info ja nõuande saamiseks pöörduda. Kindlasti peaksid olema kättesaadavad enesetäiendamiseks ja kohaliku koostöö korraldamiseks vajalikud vahendid.

Näiteks praegu toimib ühe regionaalarengu programmina kohaliku omaalgatuse programm, mille eesmärk on rahastada kodanikualgatuse ja koostöö tugevdamist kohalikul tasandil, tõstmaks kodanike aktiivsust ja vastutust arengu eest maapiirkondades. Programmi ülesanne on muu hulgas toetada kohaliku tugistruktuurina toimivaid ühendusi. Programm on olnud suunatud eelkõige külaseltsidele ja kohalikele ühendustele ning loodetavasti jätkub selle tegevus riigi rahastamisprogrammina ka pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga.

Oma koha on leidnud info- ja nõustamiskeskused, mille eesmärk on informeerida ja nõustada kodanikeühendusi igapäevatoos esilekerkivate küsimuste lahendamisel ning kaasa aidata koostööle nii ühenduste endi vahel kui ka kohalike omavalitsustega.

Suurepärase piirkondliku tugistruktuuri näitena võiks tuua ka kolmes Kagu-Eesti maakonnas toimivad maakondlikud partnerluskogud. Neis kogudes on ühendanud jõud nii kodanikeühendused, kohalikud omavalitsused kui ka ettevõtjad, et ühiselt toime tulla vaesuse ja sellega kaasnevate probleemidega.

Kindlasti hakkavad tugistruktuuridena olulist rolli mängima ka loodavad maakondlikud arenduskeskused. Keskuste ülesandeks kujuneb kaasaaitamine maakonnasisest tasakaalustatud arengu projektide koostamisele ja elluviimisele, samuti kohalike koostööprojektide algatamine ning omavalitsuste, ettevõtjate ja kodanikeühenduste koostöö toetamine.

Üleriigilise tugistruktuuri eesmärk on koordineerida kodanikeühenduste tegevust, pakkudes neile infot ja tuge ning olles vahendaja ühenduste ja riiklike institutsioonide vahel. Seega peab üleriigiline tugistruktuur kaasa rääkima erineva poliitika ja tegevuskavade väljatöötamisel, valdama põhjalikku infot ja teadmisi kodanikeühenduste tegutsemiskeskonnast ja vajadustest, olema võimeline formuleerima ühenduste seisukohti ja laiapõhjaselt konsulteerima nii oma liikmeskonna, eri huvirühmade kui ka koostööpartneritega.

Seega on tugistruktuuri organisatsioonidel täita palju ülesandeid: seista hea ühenduste informeerimise ja nõustamise eest, tegelda ühenduste teo- ja koostöövõime tõstmisega, rääkida kaasa nii kodanikeühenduste tegevust puudutavate otsuste kujundamisel kui ka teiste avaliku elu küsimuste üle otsustamisel ning seista oma liikmeskonna huvide eest.

Kõigi huvidest lähtuvalt

Tugistruktuuri väljaarendamisel on vaja silmas pidada, et see oleks iseseisev. Võrgustik peab olema kindlasti üles ehitatud ja korraldatud kodanikeühenduste endi poolt ning toetama võrdsetel alustel kõigi ühenduste töid ja tegemisi. Struktuuri edukus sõltub eelkõige organisatsioonide võimest teha koostööd, suutlikkusest vastata ühenduste mitmekülgsetele vajadustele ja pidada silmas ühenduste laia spektrit, rääkides kaasa kõigi tasakaalustatud huvidest lähtuvalt.

Tugistruktuuri organisatsioonid peavad olema teadvustanud oma rolli kas esindus- või juhtorganisatsioonina või koordineeriva üksusena. Seda rolli peavad tunnustama tugistruktuuri sihtrühmad ja koostööpartnerid, sest see omakorda tagab tugistruktuuri seadusjärgsuse ja laiapõhjalise koostöö riiklike institutsioonidega.

Kindlasti peavad tugistruktuuri funktsioonid ja teenused olema välja arendatud ühenduste vajaduste kohaselt. Praegu on tugistruktuuri organisatsioonide võime täita oma funktsioone ja nende osutavate teenuste kvaliteet väga erinev. Samuti on neil küllalt erinev arusaamine oma rollist, funktsioonidest ja arenguvisionidest. Paljudel puudub isegi pikaajaline

arengukava ja strateegia, kuidas püstitatud eesmärkideni jõuda. Oma osa mängib siinkohal ka vahendite nappus, sest näiteks riiklik rahastamine on olnud siiani eklektiline ja nõrgalt eesmärgistatud, nagu selgus siseministeeriumi läbi viidud kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüsist.

Tugistruktuuri tõhusaks ja tõrgeteta toimimiseks on vaja piisavaid ning pikaajalisi ressursse. Riiklik rahastamine lähtub eelkõige riiklikes arengukavades ja strateegiates kirjapandust. Rahastamine tuleb korraldada pikaajaliste teenuslepingute või baasfinantseerimise alusel. Finantseerida tuleks nii kodanike osalust otse teostavaid, teenuseid osutavaid ja teavitavat rolli kandvaid kui ka koordineerivaid funktsioone.

Riigil oleks rahastades mõistlik lähtuda riiklike institutsioonide ja tugistruktuuri organisatsiooni ühisest tegevuskavast. Selle põhjal sõlmitakse soovitavalt pikemaajaline raamleping, kus näidatakse ära tegevuse eesmärgid, saavutatavad tulemused, üritused ja ettevõtmised ning liikmete kaasamise viis ja vastutus. Kindlasti tuleb arvestada organisatsioonide kandepinda, liikmemaksu maksvate liikmete arvu, seni tehtut ja tulevikus läbiviidavaid mõlemale poolele vajalikke üritusi.

Tähtsat osa mängib ka riigi valmisolek ja läbimõeldud tegutsemine, et efektiivselt ning tulemustele orienteeritult koordineerida koostööd kodanikeühenduste ja nende tugistruktuuridega.

Regionaalsed probleemid on tihti seotud sellega, et inimesed, kellel on häid ideid ühiskondlikus tegevuses või ettevõtluses kaasalöömiseks, ei tea, millest alustada, sest puudub info nende ideede elluviimiseks vajalike tingimuste ja vahendite leidmiseks.

Mittetulundusühenduste tugivõrgustik kümnes Eestimaa regioonis on jõudnud oma neljandasse eluaastasse. On seda vähe või palju? Mida on selle aja jooksul saavutatud? Kas sellist võrgustikku tegelikkuses vajatakse?

Tänapäeva ühiskonda iseloomustab ühiskonnaliikmete kaasatus igapäevaellu. Sõltumata riigis kehtivast korrast vajavad need ühiskonna osad – eraisikud, ettevõtted ja organisatsioonid ning kodanikeühendused – toimimiseks tingimusi. Demokraatliku riigi tunnuseks peaks olema võrdsete võimaluste loomine kõigile, kes soovivad anda oma panuse ühiskonna arengusse. Liberaalsete põhimõtetega turumajandus loob hulgaliselt arenguvõimalusi nii riikidele kui ka nende riikide kodanikele.

Eraisiku ettevõtmised sõltuvad suurel määral sellest, missugused tingimused on riik inimestele loonud, ehk teisiti öeldes, milline on ühiskond. Riigieelarve baasil pakutavad teenused on seotud sotsiaalsfääri, tervishoiu, hariduse, riigi- ja korrakaitsega. Samal ajal ei taga ükski neist valdkondadest riigi ja ühiskonna ühtlast arengut ega alati parima võimaliku kvaliteediga avalike teenuste pakkumist. Seetõttu pooldan võrdsete võimaluste loomist ühiskondlikus elus osalemiseks kõigile soovijaile.

Kas inimene valib osalemiseks ettevõtluse, mittetulundustegevuse või mõne muu ühiskondlikult kasuliku tegevusvaldkonna, ei olegi tähtis. Mida rohkem inimesi otsustab iseseisva tegutsemise kasuks, seda lihtsamaks läheb riigil, kes peab muretsema üha väiksema arvu nn ülalpeetavate kodanike eest. Seepärast ei tohi tugev riik unustada, et ta on loodud eelkõige kodanike jaoks ning tsentraliseerimisest tähtsamaks tuleb seada ühiskonna väiksemate osade (inimeste, ettevõtete ja organisatsioonide, kohalike omavalitsuste) võimekust ja selle arendamist. Informatsiooni puudumine kohalike võimaluste ja vajaduste kohta viib selleni, et aktiivne inimene vahetab tegutsemiskohta ja läheb sinna, kus info on kättesaadavam ja võimalusi rohkem.

Pealinnas kõik kättesaadavam

1. aprillil 2003 oli keskäriregistrisse kantud 80 732 ettevõtet ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse 18 889 organisatsiooni. Mõlemad arvud näitavad kasvutendentsi. Viimase aastaga on ettevõtjate arv kasvanud üle 8% ja mittetulundusühenduste arv rohkem kui 12%. Seega on Eesti riik järginud demokraatlikke põhimõtteid ning võimalust luua oma ettevõtte või organisatsioon kasutavad inimesed aktiivselt.

Kui võrrelda aga olukorda piirkonniti, tuleb tõdeda, et Tallinn areneb kiiremini kui ülejäänud Eesti. Ettevõtete arvu kasv pealinnas ületab (11,5% aastas) ettevõtete arvu kasvu mujal Eestis (6,1% aastas) peaaegu kaks korda. Ka mittetulundusühendusi luuakse pealinnas aktiivsemalt kui regioonides (kasv vastavalt 14,3 ja 10,8% aastas).

On see paratamatus? Usun, et mitte.

Pidades silmas regioonide kasvavat osatähtsust tulevikuühiskonnas, on oluline, et peale eelmainitud avalike teenuste arendamise ei unustataks riigis korraliku infrastruktuuri loomist. Siinkohal ei ole kõne all ainult tehniline – teed, sadamad, elektrivõrgud jms –, vaid ka administratiivne ja organisatsiooniline infrastruktuur.

Enamiku riigiasutuste ja suurettevõtete asumine pealinnas annab iseenesest kindla arengueelise, sest nii info kui ka rahalised vahendid on seal kõigile soovijaile kättesaadavamad kui mujal. Kui riigiasutused jäävad edaspidigi tsentraliseerituks, peab riik leidma võimaluse info ja rahaliste vahendite toimetamiseks regioonidesse – maakondadesse. Selline jaotusskeem on olemas ja toimib hästi suurtes riigieelarvelistes valdkondades nagu sotsiaalsfäär, tervishoid, haridus, korrakaitse jm, kus riik on loonud vastavad ametkonnad nii raha kui ka info jagamiseks. Need on pensioniamet, tööhõiveamet, haigekassa.

Paraku on vähem tähelepanu pööratud kodanike omaalgatusega seotud valdkondadele. On olemas ja funktsioneerib edukalt ettevõtluse tugisüsteem, kuid mittetulundusühingute ja sihtasutuste ning seltsingute arengu toetamist ei ole seni vajalikuks peetud. Loodus aga tühja kohta ei salli ja sestap on omaalgatus täitnud selle lünga mittetulundusühenduste tugivõrgustiku näol.

Kümme aastat ülesehitust

Ettevõtluse nõustamisega tegelevate keskuste loomist alustati Eestis 1993. aastal. See oli loogiline samm, sest majanduskeskkond oli muutunud ja Eesti krooni käibelevõtmine loonud ettevõtete arenguks stabiilsed tingimused. Siinjuures tuleb lisada, et uued keskused ei sündinud ametkondliku struktuurina, vaid projektipõhiste organisatsioonidena. Riiklikku toetust eraldati loodud nõustamiskeskuste kaudu iga-aastaste lepingute alusel.

Ühtsed rahastamispõhimõtted seadis riik paika viis aastat hiljem, 1998. aastal. Ettevõtluskeskused reorganiseeriti sihtasutusteks ja iga keskusega sõlmiti standardiseeritud baasfinantseerimise leping. Teise suurema muudatuse tegi tugisüsteem läbi 2000. aastal, kui tegevust alustas Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus – riiklik organisatsioon, mille ülesanne on ettevõtlusalase info- ja nõustamisteenuse pakkumine kõigile soovijaile. Lisaks on välja töötatud regionaalsed rahalised toetusmeetmed, et muuta maapiirkondade ettevõtjatele kättesaadavamaks kvaliteetsed koolitus- ja nõustamisteenused ning lihtsustada ettevõtete käivitamiseks vajalike investeeringute leidmist.

Tugisüsteemi pakutavate teenuste täpsustamine ja korrigeerimine lõpetati 2002. aastal, seega võib väita, et riiklikult toetatud ettevõtluse tugisüsteemi ülesehitamine kestis peaaegu kümme aastat. Samas saab kinnitada, et loodud tugistruktuuride rahastamine on regioonide seisukohalt tsentraliseeritud. Ühiskonna arengu seisukohalt oleks kasulik, kui Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus näeks ettevõtluskeskusi võrdsemate partneritena ning annaks suurema osa toetusmeetmete administreerimisest tugikeskustele. See võimaldaks kohaldada pakutavaid toetusi regiooni vajaduste kohaselt ning suurendaks tunduvalt meetmete

rakendamise operatiivsust. Samuti oleksid toetuse andjad/otsustajad paremini informeeritud antud piirkonna ettevõtjate soovidest.

Tähtsaimaks pean asjaolu, et kodanik teaks, et tal on kohapeal võimalik saada infot ja abi oma ettevõtlusega seotud idee ellurakendamiseks või edasiarendamiseks.

Üheksa piirkondlikku tugikeskust

Mittetulundusühenduste arvu suhteliselt kiire kasv kogu riigis viis kolmanda sektori 1990. aastate lõpuks samasugusesse olukorda, nagu oli ettevõtlus sama kümnendi alguses. Muutunud seadused ja üha suurenev info hulk nõudsid ka kolmandale sektorile mõeldud tugikeskuste loomist regioonides. Olemasolev ettevõtluse tugisüsteem teenindas piirkonniti küll ka mittetulundusühendusi, kuid seda üksnes lisatöö korras. Selle põhjus oli lihtne: ettevõtluskeskuste pakutavatele toetusmeetmetele olid määratud kindlad piirangud ja riiklikult eraldatud vahendid olid mõeldud üksnes ärisektori arengu toetuseks.

Samal ajal oli mittetulundussektor jõudnud sellisesse arengujärku, et oli tekkinud vajadus regionaalse tugiteenuse järele, sest enam polnud võimalik teenindada rohkem kui 10 000 organisatsiooni üle kogu riigi. Võib muidugi küsida, miks ei jõudnud ükski riiklik ametkond sarnasele järeldusele? Asi on ilmselt selles, et mittetulundussektor kujutab endast suhteliselt kirjut eri liiki ühenduste kogumit – külaseltsidest üleriigiliste liikmesorganisatsioonideni, jahimeeste ühendustest katusorganisatsioonideni, garaažiühistutest haridusorganisatsioonideni. Seetõttu osutus kõnealusele sihtrühmale sobivate toetusskeemide ja –meetmete leidmine aeganõudvaks tegevuseks, mis antud ajal ei kuulunud riiklike prioriteetide hulka.

Kus on nõudlus, sinna tekib varem või hiljem pakkuja. Mittetulundusühenduste tugivõrgustikule panid oma õla alla Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) ning Avatud Eesti Fondi Balti–Ameerika Partnerlusprogramm (BAPP).

Eesti mittetulundusühenduste tugivõrgustik töötab EMSL-i koordineerimisel ja BAPP-i rahalisel toel alates 1999. aasta lõpust. Ta koosneb üheksast piirkondlikust tugikeskusest, mis asuvad konkursi korras valitud eri tüüpi organisatsioonide juures. Sarnaselt ettevõtluse tugisüsteemi algusaegadega võib öelda, et tegemist on projektipõhiste organisatsioonidega.

Kõik piirkondlikud tugikeskused on EMSL-i lepingupartnerid, kellega on sõlmitud nelja-aastane koostööleping tugivõrgustiku väljakujundamiseks. Tugikeskuste võrgustiku loomisel lähtuti avatuse põhimõttest ning selle eesmärgid on järgmised:

- koguda ja levitada kogu Eestis mittetulundussektorit puudutavat teavet ning pakkuda nõu ja toetust,
- koostöös ühenduste, avaliku ja ärisektoriga tõsta ühenduste elujõulisust, oskusi ja suutlikkust,
- edendada kodanikualgatust ja vabatahtlikku tegevust ning tagada kodanikuühiskonna areng Eestis.

Kaks tähtsat valdkonda

Piirkondlike tugikeskuste teenused ja ülesanded tulenevad BAPP-i ja EMSL-i vahelisest ning EMSL-i ja tugikeskuste vahelistest lepingutest. Need võib jagada kahte tähtsamasse valdkonda. Alustan info- ja toetustegevusest, mida võib nimetada ka keskuste baasteenuseks. Ühe olulise prioriteedina on tugikeskused tegelnud teenuste paketi väljatöötamisega, mis vastaks kõige enam potentsiaalse klientuuri soovidele ja vajadustele. Sihiks on seatud teenuste maksimaalne kättesaadavus ja ajakohasus ning loodetavasti on seatud eesmärgid ka täidetud. Info- ja toetustegevus on järgmine:

- piirkondlike ühenduste toetamine (kahel päeval nädalas peab keskustes toimuma infovahetus, soovijate nõustamine ja konsultatsioonid);
- infovahetus ja nõustamine ühenduste, mittetulundussektori ja kodanikuühiskonna küsimustes;
- koolituste, seminaride ja teabepäevade korraldamine (vastavalt sõlmitud kokkuleppele korraldab tugikeskus maakonnas seitse lepingujärgset üritust aastas);
- ühenduste juhtide ja koostööpartnerite koolitamine;
- kodanikualgatuse ja vabatahtliku tegevuse propageerimine (koostöö Eesti Vabatahtlike Keskusega);
- seadusandluse parandamine ja sellesse kaasamine ning osalemine (koostöö SA-ga Eesti Õiguskeskus);
- avaliku teadlikkuse suurendamine meedia kaudu (Postimees, ETV saatesari "Kolmas sektor", kohalik meedia).

Teise valdkonda kuulub arendustegevus, mille siht on kodanikualgatuse arendamine piirkonniti. See hõlmab rohkem projektipõhist tegevust ja koostööd eri organisatsioonidega:

- ühenduste ja mittetulundussektori arendustegevus piirkondades (ümarlauad, Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) kohtadel, ühenduste ja mittetulundussektori kohalikud arengukavad);
- uuenduslike ettevõtmiste ja projektide algatamine (kodanikeühenduste päevad, ühenduste seadusloome päevad, kohalikud suvekoolid);
- ühendustevahelise koostöö soodustamine (koostöö eri valdkondade juhtivühenduste ja võrgustikega, võrgustike kokkuviiimine ja ühisprojektide arendamine, eetikakoodeksi põhimõtete järgimine);
- tegusamate ja edukamate mittetulundussektori inimeste ja organisatsioonide väljaselgitamine ja tunnustamine koostöös kohaliku äri sektori ja omavalitsusega;
- piirkonna vajaduste ja nende rahuldamiseks vajalike vahendite hindamine ning väljaselgitamine kohaliku elu arendamiseks: andmebaaside loomine, koostöö teiste sektoritega, ühisseminarid kohaliku omavalitsuse ja erasektori esindajatega, ühistegevuse planeerimine probleemide lahendamiseks;
- filantroopia arendamine ning äri sektori kaasamine ühiskondlike eesmärkide saavutamiseks;
- Euroopa Liidu tutvustamine kodanikuühiskonna ja mittetulundussektori osas (koostöös Euroopa Liidu Infosekretariaadi ja Euroopa Komisjoni Delegatsiooniga).

Riigi toetust oodates

Nagu eespool mainitud, koosneb mittetulundusühenduste tugivõrgustik eri organisatsioonidest, mille omavaheline suhtlemine põhineb lepingutel. Praegu kuuluvad võrgustikku järgmised organisatsioonid:

- SA Narva Ärinõuandla – Narva tugikeskus,
- SA Saaremaa Ettevõtluskeskus – Saaremaa tugikeskus,
- SA Haapsalu Ettevõtluskeskus – Läänemaa tugikeskus,
- MTÜ Virumaa Info- ja Koolituskeskus – Virumaa tugikeskus,
- Peipsi Koostöö Keskus – Tartu- ja Jõgevamaa tugikeskus,
- Ühendus Kodukant Viljandimaa – Lõuna- ja Edela-Eesti tugikeskus,
- MTÜ Kodukant Võrumaa – Kagu-Eesti tugikeskus,
- SA Järvamaa Ettevõtluskeskus – Süda-Eesti tugikeskus,
- SA Tuuru – Hiiumaa tugikeskus,
- EMSL – Tallinna ja Harjumaa tugikeskus, üle-eestiline infokeskus.

EMSL-i kui tugisüsteemi koordinaatori ülesanne on tugivõrgustiku keskuste nõustamine, võrgustiku tegevuse koordineerimine, koordinaatorite järjepidev koolitamine ning nende teadmiste, oskuste ja kogemuste edastamine. Sellele lisandub probleemide ennetamine ning keskusi ootavate võimalike ohtude ja võimaluste analüüs. Et tegemist on lepingulise suhtega, tegeleb EMSL koordinaatorite järelevalve ning koondaruannete ja –ettepanekute valmistamisega kogutud info baasil. Samuti varustab EMSL keskusi tööks vajalike materjalide ning infoga.

Tugivõrgustikku kuuluvad organisatsioonid on toonud kaasa isikupärase organisatsioonikultuuri ja kogemused, mis aitavad luua võrgustikust sünergiat. Palju on vaieldud selle üle, kas mittetulundus- ja ettevõtlusalane nõustamine saavad toimida käsikäes, kuid seni on mittetulundusühenduste tugivõrgustik andnud ainult positiivseid kogemusi.

Tähtis roll on korrapäraselt toimuvail ühisüritustel. Peale töökoosolekute pööratakse tähelepanu võrgustiku kohandamisele muutuvate tingimustega. Tugivõrgustiku ja selle tegevuse strateegiline planeerimine on pidev protsess ning käesoleva aasta lõpuks peab olema selge, kuidas võrgustik edasi toimib.

BAPP on toetanud tugikeskuste võrgustikku alates 2000. aastast, vähendades igal aastal toetust 25% võrra. Võrgustik ja keskused on teinud head tööd lisatoetuste hankimiseks kohalikul ja ka rahvusvahelisel tasandil. 2003. aasta peaks olema BAPP-i ja EMSL-i algatatud tugivõrgustiku projekti viimane aasta. Seepärast peaks riik teadvustama ettevõtluskeskuste kõrval ka mittetulundusühenduste tugikeskuste vajalikkust. Tugikeskused peavad edaspidi parimaks võimaluseks võrgustiku toetamist riigi eelarvest või kohalike omavalitsuste allikaist. Seetõttu alustati 2002. aasta lõpus tööd selle nimel, et riigi planeeritavad maakondlikud arenduskeskused näeksid ühe sihtrühmana kindlasti ka mittetulundusühendusi ja kolmandat sektorit.

Tehtud töö väärib jätkamist

On loomulik, et keskuste ülesanded muutuvad ühiskonna arengule vastavalt, kuid olulised sihtrühmad jäävad mittetulundusühenduste tugikeskuste jaoks ikkagi samaks. Esimesse sihtrühma kuuluvad kohalikud ühendused, mida teenindatakse ja kaasatakse erinevatele üritustele. Samuti kuuluvad sellesse sihtrühma võimalikud koostööpartnerid. Teise sihtrühma moodustavad kohalikud omavalitsused ja erasektori kliendid ning ka ettevõtted, kes otsivad koostöövõimalusi kolmanda sektoriga. Kolmas sihtrühm on avalik sektor, kohalikud omavalitsused, maavalitsused, ministeeriumid ja haridusasutused. Neljanda sihtrühma moodustavad teised võrgustikud kohalikul ja rahvusvahelisel tasandil, samuti ajakirjandus ja ärisektor laiemalt.

Kui võrrelda neid sihtrühmi riiklikus kontseptsioonis toodud maakondlike arenduskeskuste sihtrühmadega, võib märgata päris suuri kattuvusi. See lubabki pidada tugivõrgustiku üheks reaalsemaks tulevikustsenaariumiks tihedamat koostööd või ühinemist loodavate maakondlike arenduskeskustega. Mittetulundusühenduste tugivõrgustiku keskustele on tähtis, et säiliks loodud organisatsiooniline struktuur ja teenindusstandardid.

Seda, et tehtud töö väärib jätkamist, ei arva ainult tugikeskused. Tugikeskusi ja –võrgustikke on peaaegu kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Eesti oma on tunnistanud üheks parimaks haaravuse, ühtlase koordineerimise, teenuste kvaliteedi, reageerimiskiiruse ja klientide rahulolu tõttu. Tugivõrgustiku kogemusi on jagatud Soomes, Rootsis, Venemaal, Lätis, Leedus, Bulgaarias, Horvaatias, Ungaris, Poolas, Kanadas, Jaapanis ja USA-s ning mitmete konverentside ja seminaride vahendusel. Ameerika Ühendriikide Rahvusvahelise Arengu Agentuuriga koostöös tehtud mittetulundusühenduste jätkusuutlikkuse hindamisel tunnistati, et Eesti ühendustele mõeldud infrastruktuur on üks paremaid.

Kuigi ükski prohvet pole tuntud omal maal, loodan, et tugikeskustele antud hinnang saab samaväärse hinde ka Eestis ning mittetulundusühenduste tugivõrgustiku senise töö käigus omandatud teadmised ja kogemused leiavad edaspidi ühiskonna arendamisel rakendust osaliselt juba riiklike vahendite toel nagu teised tugivõrgustikud.

Parlamentide info- ja analüüsiteenistuste koostöövõrgud

Aare Kasemets (RiTo 7), Riigikogu Kantselei nõunik

Paljudele rahvaesindajate küsimustele leiab kiiremini põhjalikumad vastused, kui teha koostööd teiste parlamentide teabeteenistustega.

Euroopa parlamentide teabe- ja analüüsiteenistused ning raamatukogud teevad koostööd mitmes võrgustikus, millest kaks suuremat on Euroopa Parlamendiuringute ja –dokumentatsiooni Keskus (ECPRD, *European Centre for Parliamentary Research and Documentation*) ning Rahvusvaheline Raamatukoguühingute ja –institutatsioonide Liidu (IFLA, *International Federation of Library Associations and Institutions*) parlamendisektsioon. Artikli esimeses osas on valik fakte IFLA sektsiooni (110 riiki) ja ECPRD (49 riiki) ajaloost ning ülesehitusest, et seejärel keskenduda Euroopa Liidu riikide parlamendispiikrite eestkostel aina tähtsamat rolli täitva ECPRD tööle ning anda aru Eesti esindajate senisest tegevusest ja tulevikuvalikutest. Riigikogu tugisüsteemi arengukavaga (2002–2006) seoses on oluline teada, et mainitud koostöövõrgustikes osalemine on seotud mitmete õiguste, vastutusalade ja kohustustega, pakkudes vastutasuna võimaluse kasutada ühiskonda kujundavas seadusloomes teiste riikide eksperte, võrdlevuuringuid, andmestikke jm ressursse. Saamine ja andmine on omavahel seotud. Teades teiste parlamentide analüütilist taustinfot ja õigusloome praktikat, võime säästa tööaega ja "jalgratta leiutamise" asemel "sõita", püüdes teadmisele tuginedes "lõigata" teiste, meist varem teele asunud (heaolu)riikide arengukurve.¹

IFLA ja ECPRD ajalugu ning koostööväljad

IFLA ja ECPRD koostöövõrgustikud kattuvad osaliselt nii riikide kui ka liidrite osas, seejuures IFLA on raamatukogukeskem ja globaalne, ECPRD Euroopa-keskem ning tegeleb laiemalt parlamentide tugisüsteemi teemadega. Oleme Eestis kokku leppinud, et IFLA infoga tegeleb üldjuhul Eesti Rahvusraamatukogu ja ECPRD infoga Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond.

IFLA on suurim rahvusvaheline raamatukogude ja infoteenistuste ning nende kasutajate huve esindav institutsioon, mis asutati 1927. aastal Edinburghis (www.ifla.org). Tal on 1753 liiget 153 riigist üle maailma. IFLA peakorter asub Haagis. IFLA juures tegutses 2002. aastal 34 sektsiooni, sealhulgas parlamendiraamatukogude ja uurimisteenistuste sektsioon. Parlamendisektsiooni kuulub ligi 110 riigi seadusandliku kogu info- ja uurimisteenistuste esindajaid, kellest aastakonverentsil käib 60–80 inimest, keda ei piira raha, aeg ega keelebarjäär.

IFLA parlamendisektsiooni iga-aastaste aruteluteemade valikul on püütud balansseerida raamatukogude ja uurimisteenistuste töösuundade ning –huvide vahel, kuid parlamentide töö ja infovajaduse struktuuri muutusest tulenevalt on arutelude raskuskese suundunud analüüsiteenustele ja raamatukogude koostööle uurimisüksustega, sest poliitikuid, ametnikke ja avalikkust kummitavas infoupotuses on aina tähtsam infoallikaid süsteemselt

valida ja analüüsida. Alates 1998. aastal Amsterdamis toimunud aastakonverentsist on parlamendisektsiooni töökavas üks päev pühendatud uurimisteenistustele.²

Eestist on aastast 1992 IFLA parlamendisektsioonis osalenud Rahvusraamatukogu eesotsas Ivi Eenmaa, Ene Loddese, Marju Risti jt-ga ning aastast 1997 ka Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna (MSI) töötajad, sealhulgas siinkirjutaja (1997, 1998, 2000, 2002), Siiri Sillajõe (1997, 1998, 1999, 2001) ja Andres Siplane (2002). Juba 1993. aastal korraldas Rahvusraamatukogu koos IFLA partneritega USA Kongressist Tallinnas rahvusvahelise parlamendiraamatukogude seminari; hiljem raamatukogu direktriks Tallinna linnapeaks ja Riigikogu liikmeks tõusnud Ivi Eenmaa on IFLA ringkonnas kuulus tänaseni. Ise olen MSI-s töötades teinud IFLA konverentsidel kaks ettekannet Eesti kui dünaamilise väikeriigi parlamendi uurimisteenistuse võimalustest kompenseerida ressursipuudust ja pakkuda Riigikogule suuremate ja jõukamate parlamentidega võrreldaval tasemel teabeteenuseid, kasutades selleks innovatiivseid *uue avaliku halduse* juhtimismudeleid, teiste koostöövõrgustike (sh valitsus, ülikoolid, ECPRD, IFLA) vahendeid ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalusi. Kui 1998. aastal tegi mulle ettepaneku esineda USA Kongressi uurimisteenistuse vanemnõunik William H. Robinson, kes on ka käesolevate toimetiste autoreid, siis 2000. aastal pakkusin ise aruteluks *uue avaliku halduse* teema.³ Ühe Lõuna-Euroopa riigi "äralangemise" tõttu oli Eesti esindatud ka parlamendisektsiooni 2002. aasta konverentsil – lühiettekande pidas MSI nõunik, sotsiaaltöö magister Andres Siplane, kommenteerides Hugh Finsteni parlamendikomisjonide ja uurimisteenistuste koostööküsimusi käsitlevat raportit.⁴ Seega on Eesti maailmakaardil, kui suudame mõista globaalset parlamentaarsete riikide arengut ning jagada teistele meie põhiseaduslike institutsioonide, turu ja kodanikuühiskonna ülesehituse kogemust.

IFLA parlamendisektsiooni vaimseid liidreid⁵ ja koostöö kujundajaid viimasel kümnendil on William H. Robinson, kelle käesoleva RiTo artiklis kirjeldatud parlamentaarsete teabeteenistuse väärtusi ja tööpõhimõtteid pooldab suurem osa IFLA sektsioonis osalenud ekspertidest sõltumata sellest, kas või mil määral on eri parlamentide seadusandlusalastel teabeteenistustel õnnestunud neid väärtusi oma riigi poliitilistes, administratiivsetes, eelarvelistes ja kultuurilistes raamides rakendada. Positiivseid näiteid ning uusi uurimisteenistusi lisandub igal aastal, kuid meenub ka üks kurb näide. 2000. aastal korraldati Kiievis ECPRD seminar "Parlamendi uurimisteenistuse iseseisvus"⁶, kus mul oli au olla William H. Robinsoni ja Itaalia kolleegi dr Claudia Di Andria kõrval üks põhiesinejaid; kurb näide seetõttu, et mõni päev enne 21 riigi osalusel toimunud seminari otsustas Ukraina parlamendi tollane administratsioon uurimisteenistuse sulgeda.

ECPRD asutati 1977. aastal Viinis Euroopa Nõukogu Parlamentaarsete Assamblee ja Euroopa Parlamendi algatusel ning ta kujutab endast nimetatud organisatsioonide liikmesriikide parlamentide info- ja uurimisteenistuste koostöövõrku (www.ecprd.org). Pärast dramaatilisi poliitilisi murranguid 1989–1991 Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, mida toetas ka uus infotehnoloogia, liikus ECPRD kiire evolutsioonilise arengu faasi, mida peegeldab 1994. aastal Haagis vastu võetud tegevuskava ja 1996. aastal Budapestis vastu võetud ECPRD statuut. Praegune arengujärk on seotud Euroopa Liidu laienemise ettevalmistustega, mille verstapostiks sai Euroopa Liidu riikide parlamendispiikrite konverents Roomas 2000. aasta

septembris ja sellega seotud parlamentide peasekretäride kohtumine Stockholmis 2001. aasta märtsis, kus rõhutati ECPRD tähtsat rolli Euroopa parlamentide koostöö tõhustamisel, lähtudes Euroopa Liidu Amsterdami ja Maastrichti lepingutes sätestatud parlamentaarse järelevalve ja demokraatia tugevdamise vajadusest.

ECPRD-sse kuulub 49 liikmesriiki, sealhulgas vaatlajaliikmetena USA, Kanada ja Iisrael, seega osaleb ECPRD-s koos rahvusvaheliste institutsioonide ja paljude kahekojaliste parlamentidega 69 parlamentaarset koda.

ECPRD võrgustik ja veeb toimivad parlamendiinfopangana

ECPRD koostöövõrgu põhieesmärk on varustada Euroopa Parlamendi ja teiste parlamentide liikmeid meie/nende üha rahvusvahelisemaks muutuvas töös vajalike andmete, võrdlevuuringute ja dokumentidega. Kui vajalikku teisi riike käsitlevat infot ei leita Internetist ega oma raamatukogust, saadab ECPRD korrespondent e-postiga infopäringud vastavate riikide korrespondentidele koos päringu põhjenduse, küsimuste ja sobiliku tähtajaga, sest teiste riikide küsimustele vastamine käib põhitöö kõrvalt.

Viimasel kolmel aastal on ECPRD koostöövõrgus infopäringute arv kiiresti suurenenud ja tõenäoliselt tõuseb järgmistel aastatel koormus veelgi. Riigikogu Kantseleis vastutab ECPRD koostöö ning infopäringutele vastamise eest MSI⁷. Kui vaadata MSI töötajate infotellimuste statistikat aastail 1999–2002, siis 540 kirjalikust tööst oli 131 seotud teiste parlamentide päringutega, sealhulgas 2000. aastal 23, 2001. aastal 33 ja 2002. aastal juba 53 päringut. Nii väiksemate faktipäringute (enamik) kui ka võrdlevuuringute teemad on "seinast seinast" nagu parlamentide päevakord. MSI vahendusel on aastail 1999–2002 Riigikogust ECPRD erinevatele koostööpartneritele saadetud ligi 15 infopäringut, mille seas on ka mahukaid võrdlevuuringuid.⁸ Kõik parlamentidele saadetud päringud ja lõviosa riikide vastustest on ECPRD võrgustikule kättesaadavad ECPRD siseveebis, kuhu pääseb salasõna abil. See on Riigikogu osalusel aasta-aastalt täienev parlamentaarne infopank, mille infokapitali on võimalik Riigikogu töös üha sagedamini kasutada, sest tihti vajavad Riigikogu liikmed taustinfot küsimustes kas, miks ja kuidas on üks või teine valdkond reguleeritud teistes Euroopa riikides ja millised on sealse poliitika mõjud/tulemused?

ECPRD tegevust rahastatakse Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide eelarvetest. Tööorganid on Euroopa Parlamendi juures asuv väike sekretariaat (vahendab infopäringuid, täiendab ECPRD veebi ja koostab infolehte), kaks korda aastas kogunev 5-liikmeline täitevkomitee,⁹ kord aastas kogunev ECPRD korrespondentide võrgustik ja ECPRD kolm töörühma, kes saavad kokku seminaridel ja Internetis.

ECPRD iga-aastane tegevuskava arutakse läbi korrespondentide aastakoosolekul ja kinnitatakse hiljem parlamentide spiikrite ning peasekretäride/direktorite konverentsidel.

ECPRD kalenderplaani kuulub 7–10 seminari aastas (vt lisa),¹⁰ millel on Euroopa Parlamendi Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametnikele suunatud sõidutoetuste abil saanud osaleda viimasel kolmel aastal üle 20 Riigikogu Kantselei töötaja. ECPRD 2000–2002 tegevusaruande kohaselt on igal seminaril osalenud keskmiselt 54 inimest 25-st parlamentaarsest kojast.

Selle perioodi ECPRD 15 seminarist on Eestis korraldatud üks ja 10-st ECPRD kogumikust toimetatud samuti üks – mõlemad õigusaktide mõjude analüüsi alase teabe rakendusvõimalustest.¹¹

ECPRD koostööring laieneb, seminaride ettekandjaks on viimaseil aastail kutsutud võõrustajariigi ülikoolide õppejõude, samuti rahvusvaheliste institutsioonide, nagu Euroopa Komisjoni, OECD ja Eurostati analüüsiüksuste eksperte.

ECPRD kolmest töörühmast on vanim info- ja kommunikatsioonitehnoloogia töörühm (*Information and Communication Technology Working Group*), mis jätkas informaatika töörühma (1978–1991) rada. 1992. aastal otsustati teemaderingi laiendada ja teha koostööd uute tehnoloogiate rakendusküsimuste arutamiseks parlamentide veebitegijate, infotehnoloogiainseneride ning informaatikute ringis. Töörühm kohtub kord aastas, peale töörühma seminaride on üldisemate infoühiskonna, e-demokraatia jms teemade aruteluks seminariseeria "Parl@mendid võrgus" (*Parli@ments on the Net*). Riigikogu on neil seminaridel esindanud infotehnoloogiaosakonna ning pressi- ja infoosakonna töötajad Erkki Leego, Raul Volter, Kristiina Jusson jmt.¹²

Eurovoci töörühm kutsuti Euroopa Parlamendi algatusel kokku 1979. aastal, et luua Euroopa Liidu institutsioonide ja Euroopa Liidu liikmesriikide tarbeks mitmekeelne tesaurus (märksõnastik). Esimene Eurovoci versioon koostati Euroopa Parlamendi Ametlike Teadaannete Büroos Euroopa Ühenduse riikidele 1984. aastal, seda on pidevalt täiendatud ning 2002. aastal ilmus neljas versioon. Eurovoci tesauruse liigitusi kasutavad oma dokumendihalduse infootsingu- ja töötlemissüsteemina peale Euroopa Liidu riikide ka paljud kandidaatriigid. Eesti osaluse esitähiseks on Vive Oti ettekanne Prahase Eurovoci seminaril Kesk- ja Ida-Euroopa parlamendiraamatukogudele 1995. aastal.¹³ Osalt erandliku juhtimisskeemi tõttu (parlamendiraamatukogu on eraldi organisatsioon) jäi Riigikogu Eurovoci rakendamise protsessist esialgu eemale, kuid 2002. aastal võttis meie dokumendiosakonna juhataja Kaja Vaabel koostöös infotehnoloogia osakonnaga asja käsile, sest Eurovoci tesauruse struktuur seondub nii Euroopa Liidu õigusaktide otsingusüsteemi ja tõlkimisega kui ka Riigikogu elektroonilise dokumendihalduse projektiga.

Makroökonomika töörühm (*Macroeconomic Research Working Group*) huvipakkuvate majandus- ja rahandusküsimuste aruteluks loodi 1987. aastal Pariisis. Töörühm korraldab kaks seminari aastas, neist üks toimub Brüsselis või Strasbourg'is ja teine mõnes liikmesriigis (vt lisa). Riigikogust on osalenud selles töörühmas MSI majandussuuna nõunikud Toivo Mängel ja Kai Priks ning Riigikogu majandus- ning rahanduskomisjonide nõunikud Tiina Licht, Piia Schults, Tõnu Nirk jmt.

Suurem osa ECPRD seminare on seotud töörühmadega, kuid igal aastal on peetud seminare ka parlamentaarse demokraatia, avalikkussuhete, uurimisteenistuste rolli ja parlamendiraamatukogude ning infoteenuste teemadel. Üldisema eesmärgiga ECPRD seminarid on olnud parlamentide avalikkussuhete seminar 1999. aasta mais Viinis (osales Illi-Malle Ong), seminar parlamendi uurimisteenistuste iseseisvusest 2000. aasta mais Kiievis, õigusaktide mõjude hindamist käsitlenud seminar 2001. aasta mais Tallinnas (Eestist osales ca 15 inimest) ja septembris Riias toimunud seminar rahvusparlamentide Euroopa

asjade komisjonide ja uurimisteenistuste suhetest (Olev Aarma), 2002. aastal parlamendiprotseduuride ja parlamentaarse järelevalve küsimusi käsitletud seminar Skopjes (Aaro Möttus) ning 2003. aastal uurimisteenistuste seadusandluselase koostöö seminar Roomas.

Parlamendiraamatukogude ning infoteenistuste töösuuna hea näide on 2000. aasta septembris Vilniuses toimunud ECPRD seminar "Parlamentaarsete informatsiooni ja andmebaaside valiku kriteeriumid", millest võtsid osa Ene Loddes, Tiina Kallas ja Marju Rist raamatukogust ning Siiri Sillajõe MSI-st, kaks viimast tegid ka Eesti tandemettekande.

Iga seminari juurde on viimaseil aastail kuulunud teemakohased küsimustikud (neile vastamist koordineerib üldjuhul tulevane osaleja) ning seetõttu on ECPRD seminaride oluline tulemus ka riikide vastavat praktikat käsitlevad parlamentaarsed võrdlevuuringud.

Uue ühistöösuuna tähis on 2000. aastal alustatud ECPRD NetFellow projekt, mis pakub Kesk- ja Ida-Euroopa riikide parlamentide esindajatele võimalust osaleda 6 nädalat ECPRD sekretariaadi töös. Ülesannete hulka kuulub ECPRD veebilehe täiendamine ja arendus, infopäringutele vastamine ning loomulikult oma riiki puudutavate materjalide kogumine ja andmebaasi loomine. Lisaväärtuseks on ülevaate saamine Euroopa Parlamendi struktuurist ning tööpõhimõtetest. Riigikogu Kantselei oli selle projekti alguse juures ning esimeseks NetFellow'ks sai Siiri Sillajõe. Teise Riigikogu Kantselei esindajana osales 2003. aastal ECPRD sekretariaadi töös Kristiina Jusson.

ECPRD arenguprobleemid

Lähtudes Euroopa Liidu parlamentide spiikrite 22.–24. septembril 2000 Roomas toimunud konverentsi materjalidest¹⁴ ning Dick Toornstra koordineerimisel töötava ECPRD sidustamisprojekti *Promoting the exchange of information between parliamentseesmärkidest*, on ECPRD korrespondentide kolmel viimasel aastakoosolekul (Berliin 2000, Ljubljana 2001, Ateena 2002) arutatud ECPRD koostöövõrgustiku tegevuse tõhustamise küsimusi. Probleemina on käsitletud osa parlamentide korrespondentide ja/või teabeteenistuste vähest suutlikkust järgnevas: a) infopäringutele ja võrdlevuuringute küsimustikele vastamine (vastuste hulk küünib sageli vaevalt 20–ni 44–st, tihti vastused hilinevad), b) rahvusparlamendi ingliskeelses veebiosas olevate andmete täiendamine, linkide töökord ja rahvusvahelist huvi pakkuvate uuringute ning õigusaktide kokkuvõtete tõlkimine; c) ECPRD seminaridele lähetatud ametnike teadmiste-orskuste tase takistab seminari töös osalemist; d) rahvusparlamendi liikmete ning juhtkonna teavitamine ECPRD võrgustiku teaberessurssidest ning Euroopa Liidu õigusruumi poliitikatest.¹⁵

Riigikogu teabeteenistused koostöövõrgustikes

Riigikogu uurimisteenistused (MSI, juriidiline osakond), raamatukogu jm teabeüksused on osa Riigikogu kui teabemahuka institutsiooni infrastruktuurist meie üha globaalsemaks muutuvas infokeskkonnas. ECPRD ja vähemal määral ka IFLA sektsioon on osa rahvusvahelisest parlamentide infrastruktuurist Euroopas, mis aitab kaasa teadmispõhise poliitilise ning õigusliku koostöö kindlustamisele. Vaadates tagasi viimasele kuuele aastale

ECPRD ja IFLA koostöövõrgus, arvan, et mitmepoolse teabevahetuse (sh mitteformaalne suhtlemine) väärtus seisneb muu hulgas viies seigas:

- rahvusparlamentide esindajad ECPRD ja IFLA võrgustikes on üldjuhul akadeemiliselt erudeeritud ja oma riigi "poliitilist köögipoolt" hästi tundvad praktikud, kellega arutelud ning ideedevahetus rahvusparlamentide rolli, teabevajaduse, klienditeeninduse meetodite, teenuste edendamise jms küsimustes on rikastav ning eriti kasulik neile, kes tegelevad muutuste juhtimisega oma parlamendi teabetöös ja seadusandluses;
- globaalses mastaabis aitab enda ja teiste parlamentide teabeteenistuste arengu võrdlemine näha parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu tugisüsteemi arengu prioriteete. Riigikogu ja talle osutatavate teenuste taset ning tulemuslikkust saab võrrelda üksnes teiste parlamentidega põhiseaduslike funktsioonide alusel;¹⁶
- konverentsidest osavõtt ja aktiivne suhtlemine loob tutvustevõrgu ning vajadusel saab hiljem pöörduda võrdlevuuringute jms tegemiseks otse e-kirjaga inimeste poole, keda tead ja kes sind teavad. See on eriti oluline, kui infot teiste riikide kohta on vaja kiiresti (Internet on imeline – faktiküsimuse-vastuse elektroonilise vahetuse rekordkiirus nii Euroopa riikide kui ka USA ja Austraaliaga on 3 minuti sees);
- paljud ECPRD ja IFLA seminaride, ettekannete, uuringute jm otsustused lepivad eelnevalt kokku kuluaarides ning mitteformaalsetes e-kirjades vastastikuse usalduse alusel; tähtis on leida partnereid, kellel on meiega lähedased eesmärgid ja huvid;
- IFLA ja ECPRD üritustel räägitakse üksteisega oma parlamendist, riigist, rahvast, kultuurist, majandusest jms. Seetõttu on Eesti esindajate roll oma maa ja Riigikogu tutvustamine. Kuna oleme suhteliselt väike riik, siis seda enam võiksime heade teadmiste ja oskustega silma paista ning võimaluse ja vajaduse korral seminaridel ettekandeid teha (ECPRD kuluaarides on arvestatud mõningaid parlamente/riike, kust tulevad seminaridele kenad inimesed, kellega ei ole millestki rääkida ja kes ei suuda aruteludes osaleda).

Need viis punkti on omavahel tihedalt seotud ja seepärast tuleks ka edaspidi Riigikogu ametnike ECPRD ja IFLA üritustele kandideerimine seostada aktiivse osaluse võimega, sealhulgas aktuaalsetel teemadel ettekannete ja paneeldiskussiooni teemade pakkumine, töörühmade juhtimine, asjakohaste küsimuste ja repliikidega arutelude edendamine jms. Kui meil on uudiseid või kui järgmisel seminaril osaleb uusi koostööpartnereid, kuulub Eesti esindamise hulka ka Riigikogus ühistööna valminud teavikute oskuslik levitamine ning Riigikogu inglise- ja venekeelsete veebiallikate tutvustamine.

Küsimusi rohkem kui vastuseid

Iga Riigikogu liige ja ametnik, kes suhtleb teiste parlamentide esindajatega, on 21. sajandi koostöövõrgustikes hea tahte saadik ja meie riigi maine kujundaja. ECPRD ja IFLA parlamendisektsiooni tegevus põhineb osalejate pädevusel ning koostööl, mitte oma parlamendi, diplomaatilise korpuse või muu formaalsel staatusel. Nii võrdlevuuringutes kui ka konverentside paneeldiskussioonides ei sega Eesti esindajaid miski olla võrdväärne partner USA, Suurbritannia, Austraalia, Saksamaa, Rootsi, Poola jt suuremate riikide

kolleegidele, sest infoühiskonnas maksab teadmine, idee ja oskus asju rahvusvahelises kontekstis üldistada. Üks Eesti eeliseid globaalses kogemuste ja ideede jagamise "võrgus" suuremate-rikkamate riikidega võrreldes on meie viimase kümnendi institutsioonide ülesehituse teave ning oskused, mille käigus pidime analüüsima teiste parlamentide praktikat ning hindama seejuures kriitiliselt Eesti võimalusi. Meie varjatud eelis on ka see, et Eesti riik ei ole teostanud teiste riikide rahvaste suhtes koloniaalpoliitikat.

Parlamentide põhifunktsioonid (seadusandlus, täitevvõimu kontroll, kodanike esindamine jm) on sarnased riikide võrdluses – olgu nad siis suured või väikesed, rikkad või vaesed. Minu ettekannete üks tuumküsimusi on seetõttu olnud: milliste põhimõtete kasutamise ja praktiliste tegudega kompenseerida piiratud ressursse ja pakkuda meie kodanike esinduskogule kõiki vajalikke info- ja analüüsiteenuseid? Sellele lisandub poliitilisest ning sotsiaal-majanduslikust keskkonnast tulenev määramatuse küsimus: mille alusel ja kuidas prognoosida lähemaid ja kaugemaid sündmusi, infovajadust ning parlamendis vastuvõetud õigusaktide mõju olukorras, kus parlamendis ja väljaspool parlamenti tegutseb sadu mõjukeskusi ning piirid nii sise- ja välispoliitika kui ka rahvusvahelise ning riigi õiguse vahel on sageli üsna hägusad?

Küsimusi on rohkem kui vastuseid. Kui Eesti kodanike enamus ütleb 14. septembril Euroopa Liiduga liitumise ettepanekule JAH-sõna, tekib palju uusi küsimusi. Kuigi riigid ning rahvad on oma kultuuriloolt erinevad, olen ECPRD ja IFLA üritustel osalenud enam kui sajast rahvusest kolleegide senise koostöövõime põhjal üsna veendunud, et koos teiste parlamentide teabeteenistustega on paljude vastuste otsimine meie/nende rahvaesindajate küsimustele kiirem, põhjalikum ning koos saab inimeste heaks palju rohkem teha.

Lisa. ECPRD seminarid 2002. ja 2003. aastal

SEMINARI PEALKIRI	KOHT	AEG
Parl@mendid võrgus VI: teadmusjuhtimine ja e-demokraatia (osalesid Kristiina Jusson ja Siiri Sillajõe)	Helsingi, Eduskunta	2002 III
Makroökonomika töörühma seminar (Kai Priks ja Tõnu Nirk)	Praha, Senat	2002 IV
Digitaalarhiivid I: parlamendi info ja arhiivide arvutistamine http://www.parlement.nl/denhaag2003/ (Kaja Vaabel)	Brüssel, Belgia parlamendi saadikutekoda	2002 V
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia töörühma seminar: info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalused poliitikute ja kodanikeühenduste koostöö vahendajana (Kristiina Jusson ja Raul Volter)	Haag, teine koda	2002 IX
Parlamendiprotseduurid: seadusloome ja täitevvõimu parlamentaarne kontroll (Aaro Möttus)	Skopje	2002 IX

ECPRD korrespondentide aastakonverents (Aare Kasemets)	Ateena, saadikutekoda	2002 X
Makroökonomika töörühma seminar (Toivo Mängel ja Piia Schults)	Strasbourg, Euroopa Nõukogu	2002 X
Eurovoci seminar (Kaja Vaabel ja Raul Volter)	Brüssel, Euroopa Parlament	2003 III
Makroökonomika töörühma seminar (Tõnu Nirk ja Toivo Mängel)	Vilnius, seim	2003 IV
Kahekojalised parlamendid Euroopas	Moskva	2003 V
Digitaalsed arhiivid II: parlamendiarhiivide pikaajalisus http://www.parlement.nl/denhaag2003/ (Kaja Vaabel ja Raul Volter)	Haag, teine koda	2003 V
Parl@mendid võrgus VI: e-parlamendid (Kristiina Jusson ja Merje Meisalu)	Bukarest	2003 VI
ECPRD korrespondentide aastakonverents (Aaro Möttus)	Tbilisi	2003 X
Seadusandluselase koostöö seminar	Rooma, saadikutekoda	2003 X
Makroökonomika töörühma seminar	Brüssel, Euroopa Liidu Komisjon	2003 X
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia töörühma seminar	Nikosia	2003 XI

Märkused

1. Autor oli Eesti ECPRD korrespondent (mai 1996 – apr 2003) ja on esinenud ettekannetega nii IFLA kui ka ECPRD konverentsidel. Ekspertide, õigusloome analüüsi käsitleva teabe ja kontaktide "maaletoomise" näitena võib tuua 2001. a koostöös Euroopa Parlamendi ja OECD-ga Tallinnas korraldatud seminari "Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation", sh 22 riigi võrdlevuuring ja ECPRD publikatsioon. – http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html).
2. Vt M. Brundin (Rootsi). Libraries and Research Services: Colleagues, Clients and Collaborators. IFLA. Glasgow, 2002. – <http://www.ifla.org/IV/ifla68/papers/087->

- [077e.pdf](#) ; B. Gardner (Kanada). Effective and Responsive Needs Assessment. – <http://www.ifla.org/IV/ifla68/papers/125-077e.pdf>; ja J. Verrier (Austraalia). Client Needs Assessment in the Parliamentary Library and Research Services Context. – <http://www.ifla.org/IV/ifla68/papers/175-077e.pdf>.
3. Vt A. Kasemets. Advantages and Disadvantages of Small Parliamentary Information & Research Services. Amsterdam, 1998. – <http://www.ifla.org/VII/s3/conf/3kase-e.htm>; Implications of New Public Management Theory in the Parliamentary Research Services. Jerusalem, 2000. – <http://www.ifla.org/IV/ifla66/papers/073-98e.htm>.
 4. H. Finsten (Kanada). Working with Committees: Why Do It and How to Start? Glasgow, 2002. – <http://www.ifla.org/IV/ifla68/papers/086-077e.pdf>.
 5. IFLA sektsiooni uuringutepäeva kava kujuneb e-listis, mille tuumikusse on 1997–2003 kuulunud ka Hugh Finsten ja Bob Gardner (Kanada), June Verrier (Austraalia), Jennifer Tanfield ja Rob Clements (Suurbritannia), Marialyse Delano (Tšiili), Anita Dudina (Läti), Dick Toornstra (Euroopa Parlament), Margareta Brundin (Rootsi, IFLA sektsiooni praegune juht) jmt.
 6. W. H. Robinson. Legislative Research, Essential Roles and Standards of Excellence; C. Di Andria. Making Information Politically Relevant in Parliament: The Institutional Perspective; A. Kasemets. The Formal and Informal Basis of the Parliamentary Research Services: The Estonian Experience. – The Independence of Parliamentary Research. Proceedings of ECPRD seminar. Ed by E. Afonin. Kiev, 2000.
 7. 2003. a aprillis alustas Eesti korrespondendina tööd MSI uus juhataja Aaro Möttus. Korrespondendi põhiülesanded on infopäringute saatmise ja vastamise koordineerimine, ettepanekute tegemine direktorile seoses seminaride ja välislähetustega, koos komisjonidega võrdlevuuringute kavandamine jms.
 8. Vt MSI tööde arhiivi <http://www.riigikogu.ee/?id=9658>. Viimased kuumad võrdlevuuringud seonduvad parlamendiliikmete palkade ja hüvitiste süsteemidega (vt K. Priksi ja T. Mängeli artikleid RiTo 6/2002).
 9. ECPRD täitevkomitee tegevust juhivad kaasdirektorid ja –sekretärid, kes on volitatud vastavalt Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee peasekretäri poolt. Praegu on kaasdirektorid Hollandist pärit Dick Toornstra (EP) ja Poolast pärit Wojciech Sawicki (ENPA). Kaassekretäri ülesandeid täidavad vastavalt Hanneke Coppolecchia (EP) ja Jörn Stegen (ENPA). Peale selle kuulub täitevkomiteesse üks Euroopa Liidu ja üks Euroopa Nõukogu liikmesriigi esindaja, praegu Elise Holt (Taani) ja Anna Zatkalikova (Slovakkia).
 10. ECPRD Activity Report March 2000 – March 2002. www.ecprd.org.
 11. 2001. aastal Riigikogu Kantselei korraldatud ECPRD seminaril "Regulatiivsete mõjude hindamine seadusandluses" osales ligi 60 inimest 26 Euroopa riigist, Euroopa Parlamendist ja Euroopa Komisjonist ning OECD-st, sh Euroopa Parlament maksis tõlke, Euroopa Komisjoni eksperdi sõidu, piduliku lõuna, lõviosa publikatsioonist ja kõikide Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühe osaleja sõidu- ja hotellikulud. Publikatsioon: http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.
 12. Osaliselt on sellesse töörühma suubunud ka 1990. aastail tegutsenud ECPRD parlamendiraamatukogude ja infoteenistuste töörühm, mille aastakoosolekul osalesid peamiselt raamatukogude töötajad (nt Ene Loddes 1993 Varssavis).

13. Vive Ott (1995): Compilation of subject indexis for the parliamentary service at the National Library of Estonia.
14. Sh European Commission (2000). The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance. Green Paper prepared for the Conference of the European Union Speakers of Parliament. 22–24. Sept., Brussels, AS/D. http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc3_en.pdf.
15. Korrespondentide Ljubljana koosolekul (2001) rõhutas Dick Toornstra avameelselt, et parlamentide spiikrite kohtumisel Roomas käsitleti küll ECPRD olulist rolli parlamentide teabevahetuse edendamisel, kuid seejuures võis märgata mõningate maade ignorantsust. Sama kordus parlamentide peasekretäride konverentsil Rootsis, mis näitab, et kaugeltki mitte kõikide parlamentide liidrid pole piisavalt informeeritud ECPRD rollist ja arutelud on seetõttu kohati kriitilised või pealiskaudsed. D. Toornstra sõnul on ECPRD korrespondentidel täita teabetöös tähtis roll, Euroopa Parlamendi poolt vaadates on koostöö fokuseeritud sellele, et tuua Kesk- ja Ida Euroopa riigid rohkem "sisse".
16. Vt A. Kasemets. Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 4/2001, tabel 1. <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/16kasemets.htm>.

Teadmus ja võim: uuringute ja demokraatliku seadusloome olemuslik side¹

William H. Robinson (RiTo 7), USA Konkressi uurimisteenistuse avaliku poliitika vanemspetsialist

Parlamendi teabeteenistus toetab tugevat seadusandlikku võimu.

Heal tasemel teabeteenistus saab seadusandlust mitmeti tõhustada. Alljärgnev arutelu illustreerib astmete kaupa parlamendi teabeteenistuse osa seadusandlike otsuste tegemises, alustades põhiülesandest, poliitiliste otsuste teavitamisest.

Esiteks, parlamendi teabeteenistus võib abistada seadusandjat spetsiifilistes poliitilistes küsimustes. Usaldusväärsed faktid ja analüüs võimaldavad probleeme paremini mõista ning neile realistlikumaid ja tõhusamaid lahendusi leida.

Järgmisel tasandil võib teabeteenistuse abil täiustada ametkondadevahelist toimimist. Parlamendi raamatukogu või uurimisteenistuse esitatud kaalukas faktikogum võib hõlbustada poliitilise kokkuleppe saavutamist, keskendudes faktide üle vaidlemise asemel sisulistele väärtustele. Raske on jõuda kokkuleppele mis tahes poliitilises muudatuses, kui osapooled ei suuda isegi faktides kokku leppida.

Poliitilisel tasandil tõstab kvaliteetinfo kasutamine seadusandliku kogu tegevuse legitiimsust üha tehnokraatlikumaks muutuval ajastul. Teadus, tehnika ja infoevolutsioon muudavad meie elu aina kiirenevas tempos. Tänapäeva maailmas peab valitsuse seaduslikuks tunnistatud tegevus põhinema faktidel ja ta peab oma tegevuses kasutama parimaid lahendusi.

Põhiseaduslikul tasandil annab seadusandliku kogu jaoks tehtav teabetöö talle võimaluse etendada aktiivsemat rolli riigi poliitikas. Hoolimata valitsemismudelitest soovitakse üha rohkem, et seadusandja jälgiks tulemuslikumalt täitevvõimu ja/või tema tegevust seadusandluse kujundamisel. See vastab ülemaailmsele liikumisele demokraatia suunas (olenemata sellest, kas pidada demokraatiat sügavalt juurdunuks või ainult pindmiseks). Vähemasti kasutatakse sagedamini sõna "demokraatia", *sine qua non* seaduslikkust. Sügavalt juurdunud demokraatia nõuab rahva esindajate suuremat osalemist võimu omavate ametnike tegevuse jälgimises, seaduste kehtestamises ja heakskiitmises ning riigi juhtimises. Parlamendi toimimise tasand, kus demokraatia mõiste on muutumas tegelikuks demokraatlikuks valitsemiseks, ei ole mõeldav nõrga, halvasti informeeritud seadusandliku koguga.

Seadusandluslane teabeteenistus toetab demokraatiat

Hea seadusandluslane teabeteenistus toetab demokraatia elavdamist mitmel viisil, sealhulgas muudab poliitilised protsessid pluralistlikumaks. Ta kaasab veel ühe olulise mängija – seadusandliku kogu –, rõhutades panust, mida seadusandja saab lõpptulemuse heaks teha. See käib eriti nende ühiskondade kohta, kus poliitikas on domineerinud täitevvõim ning seadusandjal on puudunud jõud ja staatus. Mitmesugustel põhjustel on

enamiku riikide täidesaatval aparaadil kalduvus haarata enda kätte näiline võimumonopol. Seda tendentsi on süvendanud meie kasvav sõltuvus tehnilistest ekspertidest, majanduse globaliseerumine, täitevvõimu keskne positsioon välispoliitikas ja meedia roll avaliku arvamuse kujundamisel, foorum, kus täitevvõimul on selge eelis seadusandja paljude häälte ees. Omades võimu, mille annavad teadmised, võib seadusandja osaliselt kontrollida täitevvõimu monopoliseerivat jõudu.

Hea seadusandlusosalane teabeteenistus aitab otsuseid teha ja kasvatab seadusandja legitiimsust. Seadusandja legitiimseks tegutsemiseks on tähtis, et inimesed tunnetaksid – seadusandja tegevus põhineb usaldusväärsetel faktidel ja analüüsil ning väärtuste ja huvide hindamisel. Seadusandja peab valdama ühiskonnas esinevate vastukäivate huvide ja väärtuste tasakaalustamise kunsti. Seadusandja põhifunktsioone on ühiskonnas konflikti lahendamine rahumeelselt, konsensuse teel. Meile ei sobiks tehnokraatlik seadusandlik kogu, kes pöörab tähelepanu üksnes faktidele ja analüüsile. Me loodame, et ühiskonnas esinevate võistlevate huvide ja väärtuste tasakaalustamisel ja lepitamisel kasutab seadusandja teadmisi ja analüüsi, et leida probleemidele paremaid lahendusi.

Hea seadusandlusosalane teabeteenistus suurendab demokraatiat, andes inimestele parema võimaluse teha otsuseid selle kohta, kuidas neid valitsetakse. Seda saab näidata järgmise süllogismi abil. Esiteks, hea teabeteenistus muudab seadusandliku töö efektiivsemaks ja suurendab tema rolli poliitiliste otsuste tegemises. Teiseks, seadusandja mõjujõudu suurendades annab teabeteenistus kaudselt rohkem mõjuvõimu rahvale, keda parlament esindab. Kolmandaks, arvestades valitsemises rohkem ühiskonna häält, laiendame demokraatiat selle kõige otsesemas mõttes.

Seadusandlusosalane teabeteenistus võib muuta dialoogi viisakamaks ja tuua poliitikasse demokraatlikuma meelelaadi. Seadusandjale suhteliselt suuremat võimu andes võib seadusandlusosalane teabeteenistus anda panuse ühiskonnas võimu ümberjaotamiseks. Tasakaalustades seadusandlikku ja täidesaatvat funktsiooni, võib seadusandlusosalane teabeteenistus aidata muuta toimuva dialoogi iseloomu. Muutes seadusandja positsiooni ja tema osalust usaldusväärsemaks, võib hea seadusandlusosalane teabeteenistus muuta arutluse osapooled üksteist respektiivaks ja suurendada nende võrdsustunnet. Vastastikuse austuse õhkkonnas on dialoog viisakam ning soov kuulata teisi ja osaleda arutelus suurem. Tõeline demokraatlik meelelaad julgustab osa võtma poliitilisest dialoogist.

Seadusandlusosalase teabetöö tugevdamine

Tunnistades seadusandlusosalase teabetöö tähtsust, mida saab teha selle tugevdamiseks?

Enamik järgnevaist ettepanekuist tuleneb minu isiklikust kogemusest, peaaegu 30 aastat kestnud tööst seadusandja heaks ja üle 10 aasta kestnud maailma teabeteenistuste jälgimisest. Abi oli ka mitteametlikust arvamusküsitlusest, mille tegin umbes tosina teabeteenistuse juhi ja parlamendiraamatukogu töötaja hulgas. Küsisin, mis on nende arvates kolm kõige tähtsamat eeskujuliku seadusandlusosalase teabeteenistuse tunnust.

1. Määra teabetööga tegelema parimad inimesed. John Stuart Millil oli selles küsimuses väga praktiline juhend: otsi välja parimad inimesed, sest "väikeste meestega suuri asju ei saavuta". See tähendab inimeste kohalemääramist selle järgi, mida nad teavad, mitte keda nad tunnevad. See tähendab ka, et teabetöö juht ujub vastuvoolu valitsevas "vanade sõprade" ja "poliitiliste liitlaste" jões, mis voolab tavaliselt seadusandlusega tegelevas poliitilises keskkonnas. Kui seadusandja tahab head teabetööga tegelevat üksust, peavad teabetöö meeskonna juhid neile tugevatele jõududele vastu hakkama, riskides isegi oma ametikoha säilimisega. Üks võimalus tagada selle jõupingutuse edukus on teavitada seadusandliku kogu poliitilist eliiti seadusega lubatud erinevustest. Selles mudelis võib parlamendiliikmete, partei juhtkonda kuuluvate isikute ja mõne komisjoni töötajate meeskond olla seaduslikult poliitiliselt määratud (kuuludes ühe teenindatava juurde), kuid neile, kes teenindavad tervet seadusandlikku kogu kui institutsiooni, peab olema tagatud karjääriametniku kaitse ja sõltumatus. Sellised karjääriametniku ametikohad ja staatus soodustavad pikemat ametispüsimist, mõtlemise ja tegude sõltumatust, õiglust teenuste osutamisel ja seadusandja professionaalsete teenistujate ametialase mälu säilitamist.

2. Keskendu seadusandjale ja tema vajadustele. Seadusandja peab olema teabeteenistuse põhiklient, ideaaljuhul ainus klient. Liiga palju peab seadusandja oma nappe ressursse kasutama valitsuse, avalikkuse ja/või pressi teabevajaduste rahuldamiseks. Seadusandja roll on demokraatia efektiivseks toimimiseks sedavõrd oluline, et tema piiratud teabeteenistust ei tohiks jagada liiga paljude peremeeste vahel.

Seadusandja vajadustele keskendumine tähendab seadusandliku töö jälgimist ja taustinfo ettevalmistamist, mis on abiks kõige tähtsamate küsimuste lahendamisel. Seadusandlusele keskendumine tähendab tähelepanu pööramist aktuaalsetele küsimustele ning sidet parlamendiliikmete ja komisjonidega, et olla kursis nende ootuste ja teabevajadusega.

Seadusandlusele keskendumine nõuab ka teabekeskonna jälgimist, et teada saada, millised küsimused esile kerkivad ja millised poliitilised ideed võivad olla kasulikud seadusandjale ühiskonnaprobleemide lahendamisel. Tuleb osata ette näha, milliste küsimustega hakkab seadusandja tegelema, et teabeteenistusel oleks aega andmeid koguda, uurimistöid läbi viia ja isegi poliitika simulatsiooni mudeleid luua, mis aitavad seadusandjal hinnata aegsasti poliitilisi valikuid ja nende tagajärgi (vt ka lisa).

Kokkuvõtteks, kogu info koosneb mitmest liigist, mida teabeteenistus peab valdama: a) poliitikaalne info (*policy information* – probleemide liigitus ning tõenäolised põhjused, alternatiivsed lahendused ja nende tagajärjed); b) poliitiline info (*political information* – eelnõude toetuspind ja opositsiooni allikad); c) menetluslane info (*procedural information* – seadusandliku protsessi etapid, kus on võimalik sekkuda, vahendid ja protseduurid).

3. Anna tasakaalustatud, objektiivset teavet. See eesmärk on äärmiselt tähtis uurimis- ja parlamendi infoteenistuse tulemuslikuks tööks. Lubage soovitada lihtsat reeglit: kui töötad seadusandliku kogu kui institutsiooni heaks, pead andma tasakaalustatud analüüse, see tähendab käsitlema ühtemoodi ja õiglaselt kõiki vaatenurki. Ebaõnnestumise korral saab teabeteenistus õigustatud kriitika osaliseks, võimalikud on eelarvekärsed või isegi teenistuse tegevuse lõpetamine.

Nõudmine tasakaalustatud analüüsi järele tuleneb kolmest allikast:

1. hea poliitiline hinnang. Kui analüüsijad seovad end mingi suuna toetajatega, on nad kõigi teiste rühmade silmis kahtlusallased;
2. hea poliitiline filosoofia. Rahvas valib väikese arvu esindajaid, kes peavad tegema siduvaid väärtusotsuseid, mis kehtivad kogu ühiskonnas. Kõige suuremad raskused on tekkinud mitte tehnilistest probleemidest, vaid väärtuste konfliktist. Tehnikaasjatundja teadmistel pole seetõttu väärtusi puudutavas debatis eripositsiooni, ega peagi olema, selle seisukoha varjatud tagamõtte näitena võib tuua Kongressi teabeteenistuse, kes ei anna soovitusi, sest see eeldaks väärtushinnangu andmist ja ühe tegutsemisviisi paremaks tunnistamist);
3. seadusandja vajab neutraalset vahekohtunikku. Seadusandjale avaldavad pidevalt survet ühe või teise poliitika rakendamises targad inimesed, kes moonutavad fakte, et need teeniksid nende huve. Institutsioonil peab olema võimalik pöörduda mõne erapooletu vahekohtuniku poole, kes teeb kindlaks andmete tõesuse ja olemasolevad poliitilised seisukohad. Kui leitakse, et teabeteenistus annab erakondlikku või erapoolikut infot, siis ta ei saa tegutseda neutraalse vahekohtuniku rollis.

4. Anna õigeaegset teavet. Seadusandja heaks töötamine nõuab kiiret ja õigeaegset reageerimist. Aja surve seadusandjale tuleneb poliitilise protsessi nõudmistest. Täitevvõimul on tohutu eelis, sest ta koostab riigi poliitilise tegevuskava, kaasates ka avaliku arvamuse. Tavaliselt kasutab täitevvõim poliitiliste ettepanekute formuleerimiseks nii palju aega, kui temal vaja on. Töötanud mitu kuud mõne asja kallal ja selle lõpuks avalikustanud, hakkab täitevvõim seadusandjale survet avaldama, et seadusandja selle kiiresti heaks kiidaks, käitudes nii, nagu oleks mõtestatud aruteluks kuluv aeg venitamine ja/või mittevajalik viivitamine. Samal ajal on tõepoolest vaja kiiresti tegutseda, sest on tõenäoline, et täitevvõimu otsuse avalikustamine paneb üksmeelsemalt tegutsema. Et meie lõhestatud ühiskonnas on üksmeelt raske saavutada, tuleb tegutseda, kui selleks on soodne võimalus. Seadusandja peab antud olukorras kiiresti toimima. Kui teabeteenistus ei suuda teha õigeaegset analüüsi, ei lükka see veel otsustamist edasi. Poliitikategijad langetavad otsuse olemasoleva teabe alusel, arvestades vajalikke fakte ja väärtusi.

5. Anna terviklikku, interdistsiplinaarset teavet. Seadusandluse jaoks kõige kasulikum teave hõlmab eri valdkondade infot, samuti poliitilist arukust, väärtusalaseid vaateid ja toimimise mehhanisme. Eri tahkude mitteametamine või küllaldase tähelepanuta jätmine sunnib mitteametajatest seadusetehtajaid võtma enda peale ülesandeid, milleks neil pole ettevalmistust. Näiteks mingi küsimuse õiguslike, majanduslike, meditsiiniliste, teaduslike ja/või programmiliste külgede analüüsimine sunnib seadusandjat mängima juristi, arsti, inseneri ja/või programmeerijat. Interdistsiplinaarne lähenemine nõuab meeskonnatööd, probleemist ühtset arusaamist ning selle selget esitamist.

6. Teave olgu kokkuvõtlik ja kättesaadav. Seadusandjal pole aega pikkade uurimistööde lugemiseks. Tee seadusandjale lühikokkuvõtteid, kasutades illustreerimiseks graafikuid ja diagramme, alajaotusi ja tüpograafilisi tehnikaid. Kuna Kongressi teabeteenistuse väljaannete hulk on viimaseil aastail suurenenud, on ettekanded muutunud lühemaks

mainitud tehnikaid kasutades. Ligikaudu pool teabeteenistuse praegusest kogutoodangust koosneb 1–2-leheküljelistest faktiloeteludest või kuni 6-leheküljelistest lühiettekannetest.

Parlamentide teabeteenistused 21. sajandil

Kuhu me suundume? Üks on kindel: asutused, mis osutavad seadusandjaile 21. sajandil teabe- ja raamatukoguteenuseid, peavad olema kohanemisvõimelisemad ja oma lähenemises strateegilisemad kui nende eelkäijad. Põhjus on lihtne: tänapäeva maailmas on muutused kiiremad ja laialdasemad kui kunagi varem. Muutused tungivad kõikjale, muutuvad seadusandja ees seisvad väljakutsed ja seadusandjad ise, muutes samal ajal ühiskondi, mille põhiosa nad on. Kõigepealt kirjeldatakse muutuste taga seisvaid jõude ja seejärel tagajärgi.

Tänapäeva ühiskonda kujundavad mitmesugused tegurid, kõige tugevamad neist tulenevad demograafilistest, majanduslikest, tehnoloogilistest ja poliitilistest muutustest. Piiratud mahu tõttu on võimalik kirjeldada üksnes üldjoontes neid tegureid, mis kujundavad praegu meie tulevikku ja seadusandlust. Iga riigi rahvastikuteadus areneb oma rada mööda, rahvastik üldiselt vananeb, see avaldab survet riigieelarvele, sest tuleb rahastada kasvavaid pensionikulutusi. Meie ühiskondi ja seadusandlust mõjutavad tegurid on järgmised.

1. Demokraatlike revolutsioonide laine, mis arendab demokraatlikke institutsioone, nagu seadusandlikud kogud. Samuel P. Huntingtoni arvates algas "demokraatlike revolutsioonide kolmas laine" 1974. aastal ja see väärtustab seadusandlikke kogusid kui demokraatlikke institutsioone. Seda võib iseloomustada kui ulatuslikku rahumeelset revolutsiooni, mis tipnes Berliini müüri hävitamisega 1989. aastal ning millele järgnes kommunismi kokkuvarisemine ja endise Nõukogude Liidu lagunemine 1991. aastal. Nende revolutsioonide keskne muutus või kõige tähelepanuväärsem tagajärg on suuremat tähtsust omavate seadusandlike kogude loomine (või taasloomine), eriti Kesk- ja Ida-Euroopas ja endises Nõukogude Liidus. Gary W. Copeland ja Samuel S. Patterson väidavad, et me elame parlamentide ajastul, kus esindusdemokraatia on jälle tuule tiibadesse saanud (Copeland, Patterson 1994, 1, 8).

2. Info revolutsioon, mis on muutnud maailma globaalseks külaks, kus suhtlemine on vahetu. Infoajastu on tänapäeva ühiskonna mõjuvaim tegur. Nagu teaduslik vaatleja Michael Dertouzos on täheldanud: "Põllumajandusajastu põhines atradel ja neid vedavatel loomadel, tööstusajastu masinatel ja kütusel. Infoajastu, mida me praegu loome, põhineb arvutitel ja neid ühendaval võrgustikul." Tema arvab ka, et 60% USA töötajast on otseselt oma töös seotud infotöötusega (Dertouzos 1991, 62, 64).

Revolutsioon võimaldab laiaulatuslikku ja kiiret ideede ning info levikut ning muudab selle igapäevanähtuseks. Tehnika abil muutub seadusandlus avatumaks ja efektiivsemaks.

3. Majanduse globaliseerumine on allutanud kõik institutsioonid (nii era kui avalikud) tulemuslikkusele ja konkurentsile. Organisatsioonid (kaasa arvatud seadusandjad ja seadusandliku info andjad) peavad oma rahastamist õigustama; vanad ülevalt alla käsu- ja kontrolliliinid asendatakse ühtlasemate struktuuridega, mis annavad võimu töötajatele, reageerivad ühiskonna vajadustele ja muutuvad pidevalt.

Need üldised konkurentsijõud on loonud rahvasteüleised poliitilised struktuurid, nagu Euroopa Liit, Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO) jt. Suured struktuurid avaldavad omakorda survet neid moodustavatele väiksematele üksustele eesmärgiga viia riikide poliitika kooskõlla laiemaga poliitikaga. Euroopa Parlamendiuuringute ja –dokumentatsiooni Keskuse (ECPRD) direktor Dick Toornstra kinnitab autorile 21. juunil 2002 saadetud e-kirjas, et 3/4 kõigist seadustest, millega rahvusparlamendid tegelema hakkavad, algatatakse Brüsselis. Kuid ta lisab, et Euroopa Liidule avaldavad omakorda tugevat mõju WTO otsused, teiste suurte kaubanduspartnerite tegevus, Maailmapank, IMF ja teised.

Euroopa Liidu edu on toonud kaasa liidu edasise laienemise plaanid, 2004. aastal kavatseb 10 riiki ühineda algse 15-ga. Samal ajal kui Euroopa Liit võimaldab riikidel olla majanduslikult sõltumatu globaalses majanduses, esineb vältimatuid pingeid, mis on tingitud riigiüleste organisatsioonide tegevusest. Näiteks volituste jagunemine Euroopa Liidu ja liikmesmaade vahel, Euroopa Liidu ja rahvusparlamentide suhe, erinevate Euroopa Liidu institutsioonide pädevus ja struktuur ning teised hellad teemad, millega praegu tegeleb põhiseaduslik konvent. Konvent kutsuti ellu aastal 2002 ja ta peab esitama oma töö tulemused aastal 2003, et Euroopa Liidu liikmesriigid saaksid oma otsused teha valitsustevahelisel konverentsil 2004. aastal. Samasuguste küsimuste ees võib seista ettepanek luua Ameerika Vabakaubandusala (FTAA), mis ühendaks USA, Kanada, Mehhiko ning kõik Kesk- ja Lõuna-Ameerika riigid ühtseks turupiirkonnaks. Kui see õnnestub, luuakse 34 riigist koosnev ühisturg, mille rahvastik on üle 800 miljoni ja SKP ületab 14 triljonit dollarit. Piirkonna loomise leping kavatsetakse valmis saada 2005. aastal. (Vt lisaks "Overview of the FTAA Process" – http://www.ftaa-alca.org/View_e.asp.)

4. Usalduse vähenemine poliitiliste institutsioonide vastu, kaasa arvatud seadusandlikud kogud, on tekitanud kahtlusi seadusandjate võimes tulla toime tänapäeva keeruliste probleemidega. Kõik kodanikud ootavad seadusandjalt rohkem, kui seadusandja suudab anda. Kardetakse töö ja pensionikindlustuse kaotust ning seda, et valitsus ei tule toime keeruliste probleemidega, nagu terrorism, keskkonnaküsimused, toidu ohutus ja riigiülesed majanduskokkulepped. Samal ajal ei taheta arutada pikalt "kompromissi saavutamise" efektiivsust ning seadusandja ei suuda "huve koondada". Valijaskonna rahulolematust kiirendab seadusandja tööd ja sunnib otsima võimalusi, mis annaks jõudu ja paremaid tulemusi.

Seadusandja ja teabeteenistuste tulevik

Iga katse jälgida praegusaja sündmusi ja ennustada nende põhjal tulevikku on seotud riski ja ebakindlusega. Ennustamisele juba olemuslikult omane ähmasus suureneb, kui seda kasutada poliitiliste institutsioonide puhul. Nagu on öelnud tabavalt Walter J. Oleszek, minu kolleeg Kongressi teabeteenistusest: "Väärrib märkimist, et sageli kavaldatakse tulevik kõige paremad ennustajad üle. Ajajärgu suurimad asjatundjad ei osanud ette näha või ennustasid üksnes kaudselt selliseid nähtusi nagu suur depressioon, 1970. aastate keskpaiga energiakriis, Berliini müüri kerkimine ja langemine, kloonimine ja geenitehnoloogia, Interneti võim, uute paljunemistehnoloogiate areng või hiljutine Aasia finantskriis. "Oota ootamatut" on õppetund tulevikuks, mis järeldub sellest loetelust" (Oleszek 2000, 203).

Sellise tõsise hoiatuse järel lubage mul teha mõned ennustused selle kohta, mida võib tuua tulevik parlamendiraamatukogude ja teabeteenistuste töötajaile.

Infoteenistuste osatähtsuse suurenemine

Parlamendi infoteenistuste osatähtsus suureneb ning neile esitatavad ootused ja nõuded kasvavad. Kui seadusandjad saavutavad kõrgema taseme, kasvab info- ja analüüsivajadus, mis toetaks otsustetegemist. Seadusandjad esitavad rohkem küsimusi poliitiliste valikute, tagajärgede ja võrreldava praktika kohta. Tulemuseks on parlamendi infoteenistuste osatähtsuse suurenemine ja uued väljakutsed (Robinson 1997).

Vastuseks neile nõudmistele on seadusandjad loonud uusi või tugevdanud olemasolevaid parlamendi teabeteenistusi. Ajavahemikus 1998–2002 loodi ECPRD koostöövõrgu 55 parlamendikojas 7 uut teabeteenistust. ECPRD liikmete nõutud võrdlevuuringute arv on kiiresti tõusnud – 10-lt 2000. aastal 33-le 2001. aastal ning 52-le 2002. aasta juuni keskpaigaks (Dick Toornstralt saadud andmed 24.04.2002).

Need võrdlevad analüüsid on kättesaadavad kõikidele ECPRD liikmetele ECPRD koduleheküljel. Selle tendentsi kinnituseks on Hispaania senati teadaanne, et nende tellitud võrdlevate uurimuste arv tõusis 20-lt ajavahemikus 1993–1996 75-le ajavahemikus 1996–2000.

Seadusandja analüüsidega varustamist raskendavad keerukamad lähteülesanded. Peale katse kooskõlastada globaliseeruvast majandusest riikide seadused tuleb seadusandjale rohkem poliitilisi valikuid ja mõjuanalüüse. *Ex ante* mõjuanalüüs on katse ennustada poliitika muutuse tagajärgi *enne*, kui seda hakatakse ellu viima, et seadusandjail oleks vajalik info, enne kui ta hakkab otsuseid tegema. Nii *ex ante* kui ka *ex post* mõjuanalüüs nõuab sügavutimisevaid analüüsioskusi ja ulatuslikke teadmisi kavandatavast. Peale selle on tal sageli vaja poliitikamudelit, millel saab läbi mängida olemasoleva programmi ja soovitatavad muutused. Mudelite jaoks on vaja põhjalikke teadmisi statistikast, programmeerimisest ning sügavutimisevaid teadmisi kavandatavast ja seda ümbritsevast keskkonnast. Paljud seadusandjad pöörduvad oma teabeteenistuste poole, et need aitaksid neil mõista riigieelarvet ja teha sellesse ettepanekuid. Eelarveanalüüsiks on üldiselt vaja kõrgetasemelisi majanduslaseid ja programmianalüüsi teadmisi. Hulk ECPRD maid pakub spetsialiseerunud eelarveanalüüsitenust (sh Poola, Rootsi ja Slovakkia).

Seadusandja teabeteenistusele ja tema parlamendist kliendile on ülitähtis leida küllaldaselt ainelisi võimalusi kõigi keeruliste ülesannete täitmiseks. On selge, et täitevvõimul on alati parem ligipääs ressurssidele ja infole. Seadusandjad ja nende teabeteenistused peavad arvestama tegelikkusega ja välja töötama strateegiaid, mis annaksid neile tähtsate küsimuste ja poliitikate jaoks sõltumatuid analüütilisi abivahendeid. Põhistrateegia näeb ette sõltumatu, atraktiivsete töötasudega teabeüksuse loomise parlamendis, et ligi meelitada ja töös hoida multidistsiplinaarset üksust, kes tegeleb parlamendi ees seisvate tähtsate küsimuste analüüsiga.

Seda, et seadusandjal ei ole kunagi küllaldaselt ressursse, et oma töötajatega teha kõiki analüüse, tuleks võtta kui tõsiasja. Näiteks USA Kongressi teabeteenistus (CRS) on ligikaudu 740 töötajat, sealhulgas 440 teabespetsialisti. USA Kongressis on ligikaudu 20 000 töötajat ja CRS saab igal aastal keskmiselt 500 000 – 600 000 infopäringut. Sellise päringute hulgaga toimetulekuks tuleb leida uusi strateegiaid. Nende hulka kuuluvad teabetöötaja vahendajaroll, lepinguliste fondide kasutamine töötajate arvu suurendamiseks ning vabatahtlike praktikantide ja täitevvõimult ajutiste spetsialistide teenuste kasutamine.

On strateegiaid, mis võimaldavad suurendada rahalisi võimalusi vastavalt vajadusele tugeva surve ja ülekoormatuse puhul: (1) teabeteenistus pannakse "teabe vahendaja" rolli, kus ta püüab tasu maksmata saada ja koordineerida parlamendi teiste analüüsiteenistuste, akadeemiliste ringkondade ja muude asjatundjate toetust; (2) välisekspertide palkamine lepingute alusel kindlate analüüside tegemiseks (kahe esimese näiteks on Poola, mille seimil (alamkojal) on mandri suurimaid teabeteenistusi, kuhu kuulub 79 teabetöötajat, kes koostavad analüüse seimile, palju väiksema töötajaskonnaga senat kasutab eksperthinnangute saamiseks laialdaselt lepinguid); (3) teabeteenistus või seadusandlik kogu saab analüüse koostavaid töötajaid täitevvõimult; (4) atraktiivseid praktikakohti pakutakse üliõpilastele, kes töötavad teabeteenistuses tasuta; (5) õigusaktidesse kirjutatakse nõuded, et täitevvõim tegeleb uurimistööga, koostab ettekandeid ning teeb tulemused teatavaks seadusandjale.

Strateegilisem ja teovõimelisem

Parlamendi infoteenistus peab olema strateegilisem ja teovõimelisem kui varem. Nagu Prantsusmaa president Jacques Chirac märkis: pole midagi ohtlikumat kui paigalseisimine muutavas maailmas (Oleszek 2000, 203).

Parlamendi infoteenistuste kohus on tegelda regulaarse strateegilise planeerimisega, et nende tooted ja teenused vastaksid nende seadusandjatest klientide vajadustele. Selleks tööks oleks hea kasutada mingit üldist raamistikku. Paremaid lähenemisi on nn SWOT-analüüs (Strengths 'tugevad küljed', Weaknesses 'nõrgad küljed', Opportunities 'võimalused', Threats 'ohud') (Bryson, Akston 1996).

Raamistiku keskmes on organisatsiooni sisekliima ning tema tugevad ja nõrgad küljed. Järgmise sammuna vaadeldakse väljastpoolt organisatsiooni missiooni võimalusi ja organisatsiooni ähvardavaid ohte. Seejärel otsib organisatsioon uusi, organisatsiooni tegevust tõhustavaid strateegilisi suundi muutavas keskkonnas.

Seadusandjad kogu maailmas tunnetavad piiratud ressursside survet ajal, mil maailm ülemaailmse kaubanduse tõttu üha väiksemaks muutub ning nii eraõiguslikelt kui ka avalikelt asutustelt nõutakse kokkuhoidlikkust. Seega on parlamendi infoteenistus sunnitud kulusid kärpima ning tegema väiksemate vahenditega rohkem tööd.

Piirkondlikud organisatsioonid

Parlamendi teabetöötajate piirkondlikud organisatsioonid muutuvad järjest tähtsamaks. Kõige tõhusamaid viise praktilise informatsiooni ja tehnoloogia jagamiseks kiiresti muutuvas maailmas on konverentsid ja visiidid naaberriikidesse. Kuid paljudel seadusandjatel ja infoteenistustel ei jätku ressursse rahvusvahelistele konverentsidele sõitmiseks. Seetõttu luuakse piirkondlikke liite sõidukulude vähendamiseks. Sellise organisatsiooni näiteid on ECPRD, üks Põhjamaid esindav liit, kaks piirkondlikku organisatsiooni Aasias ja Vaikse ookeani regioonis, üks neist teenindab Ida- ja Lõuna-Aafrikat, ning kavatakse luua ühtset Aafrika organisatsiooni ja üht Ladina-Ameerika organisatsiooni. ECPRD-ga sarnaneb osaliselt IFLA parlamendiseksioon, mis tuleb kokku kord aastas, et arutada seadusandlike kogude teavitamise parandamist. IFLA viimaseid uuendusi on ühepäevaste teabetöö ning raamatukogunduse ja uurimistöö juhtimise workshop'ide korraldamine.

Telekommunikatsiooni mõju

Automaatika ja telekommunikatsiooni areng on mõjutanud suuresti parlamendi infoteenistuste tööd ja pannud nad proovile. Automaatika ja telekommunikatsiooni kaksikrevolutsioon on liikumapanev jõud, mis mõjutab otseselt riike ja seadusandjaid. Üht selle valdkonna kõige silmapaistvamat muutust kajastas New York Times artiklis "Putin katsetab küberruumi": Venemaa president Vladimir Putin osales Interneti jututoa kaudu globaalses dialoogis. Reaalajas toimivas kohtumises arutas ta põhiliselt nooremate inimestega kogu maailmas oma riigi rolli Tšetšeenias, Vene haridussüsteemi ja pingutusi Venemaa edasiliikumiseks demokraatia suunas (Tyler 2001).

On vapustav, et ülemaailmne suhtlemine reaalajas on tegelikkus, millega tuleb arvestada. On selge, et automaatika ja telekommunikatsioon võivad märkimisväärselt tõhustada parlamendi infoteenistuste tööd.

Kui Internetist saab infopäringule vastuse kohe, miks siis oodata, millal parlamendiraamatukogu või dokumendikeskus informatsiooni hangib ja edastab või teabeteenistus analüüsi teeb? Mõttekaaslaste "ideevaramutel" on Internetis oma koduleheküljed, kus pakutakse kasutamiskõlpsaid seisukohavõtte, mis on just sellise suunitlusega nagu vaja. Seetõttu on parlamendiraamatukogudel ja teabeteenistustel kohustus panna veebi võrreldava või parema kvaliteediga hõlpsasti kasutatavat infot. Ebaõnnestumise korral kaob võimalus: (1) esitada seadusandja vajadusi rahuldavat kvaliteetset erapooletut infot ning (2) näidata, et parlamendiinstitutsioonid on valmis reageerima inforevolutsiooni väljakutsele ning nendega saab arvestada, sest nad pakuvad teiste institutsioonidega võrdset või paremat teenust.

Tehnoloogia on muljetavaldav. Tänapäeval kasutab umbes 70 protsenti seadusandjaid e-posti ja kahel kolmandikul parlamentidest on kodulehekülg. Parlamendiraamatukogud kasutavad nii e-posti kui ka Interneti parlamendi siseveebi kaudu, rohkem kui 20 protsendil raamatukogudest on kas oma kodulehekülg või nad on parlamendi koduleheküljel. Euroopas on olukord parem, kõik küsimustikule vastanud ütlesid, et peaaegu kõik töötavad arvutitega ja neil on püsiühendus nii Interneti kui Intranetiga. Pärast oma kodulehekülje avamist

Kongressi arvutivõrgus 1996. aastal nägi CRS, kuidas päringute arv, millele sai vastuse koduleheküljelt, kasvas viie aasta jooksul astronoomiliselt – 1997. aastal oli neid umbes 33% päringute koguarvust, 2001. aastal rohkem kui 80%. CRS-i kodulehekülje kaudu saavad Kongressiga seotud isikud ülevaate seadusandluse hetkeseisust (kaasa arvatud seaduseelnõud ja ettekanded), neil on võimalus jälgida seadusloomet, ligi pääseda kõigile avalikele CRS-i raportitele, esitada päringuid ja kasutada elektroonilisi kokkuvõtteid seadusandluse põhiküsimuste kohta.

Kõik parlamendi heaks

Teabeteenistuse teenus peab olema asjakohane ja kergesti kasutatav. Teavitamine algab parlamendiliikmest ning liigub väljapoole ja ülespoole komisjonidesse ja parlamendi juhatusse. Erilist tähelepanu tuleb pöörata uute parlamendiliikmete teavitamisele. Andmetele ja teenustele peab kergesti ligi pääseda ja nad peavad olema kasutatavad, s.t info peab olema lühike, arusaadav, õigeaegne, sisaldama diagramme ja selgitavat graafikat ning, nagu eespool öeldud, arvutivõrgust kättesaadav. Keskendumine parlamendiliikmele ja tema erivajadustele tingib valiku teabeteenistuse kasuks. Tuleb veenda parlamendiliikmeid, et teabeteenistuse tasakaalustatud analüüs on etem konkreetse suuna pooldajate arvamusel.

Tegurid, mis sunnivad parlamendi infoteenistust looma tihedaid sidemeid parlamendiliikmete ja juhatusega, motiveerivad neid osutama rohkem teenuseid ka komisjonidele. Kui seadusandja muutub aktiivsemaks, toetub ta ettepanekute menetlusprotsessis rohkem oma komisjonidele. See on kindlasti nii USA Kongressis ja Saksa Riigipäevas, kus komisjonidel on seadusloomes määrav osa. Sellel teemal tegi kõige kuulsama avalduse Princetoni õppejõud, hilisem president Woodrow Wilson aastal 1885: "Istungit pidav Kongress on rahvale näitamiseks pandud Kongress, komisjoniruumides istuv Kongress töötav Kongress" (Wilson 1981, 69).

Aastatega on ka täiskogu õppinud istungeil pärast komisjonides menetlemist muutma õigusakte, kuid seaduste loomisel ja muutmisel jäävad esmatähtsaks ikkagi komisjonid. Riigipäevas on komisjonid kohad, kus tugevad parteid peavad läbirääkimisi avaliku poliitika üle.

1970. aasta "Seadusandluse reorganiseerimise aktiga" sai CRS mandaadi teenindada esmajärjekorras komisjone ja pöörata teenuste kujundamisel erilist tähelepanu menetluses olevatele seadustele. Komisjonide teenindamine esmajärjekorras tuleneb komisjonide teabevajadusest ja teabeteenistuse juhtide otsusest kasutada analüütilisi ressursse protsessi kõige tähtsamate otsuste tegemise staadiumis ning osaliselt ka majanduslikest põhjustest. Et saada ka edaspidi majanduslikku toetust ajal, mil raha kokku hoitakse, peavad teabeteenistused ja raamatukogud näitama, milline on nende panus seadusandja tähtsas töös. Peale parlamendiliikmete ja parlamendi juhtkonna abistamise on komisjonide heaks töötamine selle oluline näide.

Lisa. Parlamendi teabeteenistuse hindamiskriteeriumid ja tegevuse iseloomustus

Analüütiline info ja teabe hankimine komisjonidele

a. Eesmärgid:

- anda parlamendikomisjonidele ja seadusloomes aktiivselt osalevatele parlamendiliikmetele õigeaegset taustinfot tähtsate poliitiliste küsimuste kohta;
- selgitada komisjonidele keerulisi probleeme ja ettepanekuid;
- valmistada ette põhjalikke analüüse valitsuse oluliste ettepanekute kohta ning pakkuda parlamendikomisjonidele ja seadusandjatele võimalikke variante;
- määratleda küsimused, selgitada probleemide põhjused ja pakkuda komisjoni pädevuses olevatele olulistele poliitilistele küsimustele alternatiivseid lahendusi;
- teavitada seadusandjat valikutest, mille abil muuta dialoogi täitevvõimuga;
- analüüsida seadusandja töös olevate olulisemate ettepanekute või soovitatud alternatiivsete meetmete võimalikke tagajärgi (kaasa arvatud kulud, soodustuste jagamine, efektiivsus, halduslik teostatavus jne).

b. Hea infoteenistuse tunnused:

- tagada teabeteenistuses piisav arv töötajaid, et täita suuremate komisjonide erivajadusi tähtsate projektide teostamisel;
- pakkuda asjatundlikke nõuandeid, et saavutada ministeeriumide ekspertide ja akadeemiliste ringkondade lugupidamine;
- anda abistavat teabematerjali oluliste poliitiliste küsimuste kohta (viimased valitsuse ettekanded, akadeemilised uurimistööd ja muu teaduskirjandus, kontrollitud infoallikad ja andmebaasid huvi pakkuvate teemavaldkondade kohta);
- omada piisavalt töövahendeid analüüside tegemiseks (sh statistilised andmepaketid, vajaduse korral simulatsioonimudelid), jagada materjale teiste uurijatega, suhelda kolleegidega kogu maailmast ja esitada seadusandjale ettekandeid.

c. Euroopa Parlamendiuringute ja –dokumentatsiooni Keskuse tellimusel:

- täita teabe vahendaja või vahemehe rolli ideede maailma ja tegude maailma vahel, mis põhineb praktilal, et seadusandjale esitatavad selged ja õigeaegsed ettekanded ei takerduks akadeemilisse teadusse ja erudeeritud kolleegide arvamustesse;
- otsustada, millele eraldada piiratud analüütilisi ressursse, ning keskenduda seadusandja tegevuskavale ja sellele, mis on seadusandjale oluline;
- koostada komisjonidele ja seadusandjatele huvipakkuvates küsimustes ajakohaseid raporteid;
- esitada komisjonile ettekanded ja infomaterjalid lubatud tähtajaks;
- pidada komisjoniga regulaarselt sidet tagamaks komisjonile kõik vajalikud teenused ning hoolitseda selle eest, et teenus oleks jätkuvalt nõudmistele vastav ja õigeaegne;
- töötada välja komisjonile otsuste tegemiseks vajalikke lahendusvariante ja uurida nende võimalikke tulemusi (tulemuste analüüs);

- ette näha võimalikke küsimusi ja valmistada komisjonid ette oluliste küsimuste lahendamiseks rahulikus õhkkonnas.

Kasutatud kirjandus

Bryson, J. M., Akston, F. K. (1996). Creating and Implementing Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Copeland, G. W., Patterson, S. C. (eds) (1994). Parliaments in the Modern World: Changing Institutions. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Dertouzos, M. L. (1991). Communications, Computers and Networks. – Scientific American, September.

Overview of the FTAA Process. http://www.ftaa-alca.org/View_e.asp.

Oleszek, W. J. (2000). Issues for the 21st Century Congress. – Biennial Budgeting. Hearing before the Committee on Rules of the U.S. House of Representatives. Washington, D.C.: Government Printing Office, March 16.

Robinson, W. H. (1997). Parliamentary Libraries: The Role of Information in the Legislative Process. – G. T. Kurian (ed). World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. Baldwin Place, NY: Congressional Quarterly.

Tyler, P. (2001). Putin Tries Out Cyberspace. – New York Times, March 7. <http://www.nytimes.com/2001/03/07/technology/07/RUSS.html>.

Wilson, W. (1981). Congressional Government: A Study in American Politics. (Esimest korda avaldati 1885.)

Märkused

1. Artikkel on tõlgitud Euroopa Parlamendiuringute ja –dokumentatsiooni Keskuse (ECPRD) tellimusel koostatud autori ettekannete ja uuringute (1997–2002) kokkuvõttest "Knowledge and Power. The Essential Connection between Research and the Work of Legislature." Dick Toornstra, ECPRD, European Parliament 2002. Täistekst ECPRD veebis: www.ecprd.org.

Vabatahtlikud abilised parlamendis

Andres Siplane (RiTo 4), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Vabatahtlike kaasamise küsimus on tõusetunud üles paljudes parlamentides, kuid pikaajaliselt ja edukalt töötavat mudelit pole õnnestunud luua ühelgi.

Paratamatult on nii, et iga Riigikogu liikme töös on ülesandeid ja piasasju, mida võiks tema eest teha keegi teine ja mille tegemiseks pole parlamendis palgatud töötajaid. Küsimust on võimalik lahendada mitmeti, üks võimalus on vabatahtlike kaasamine.

Kes on vabatahtlikud? Vabatahtlik tegevus on inimese vaba tahte alusel toimuv sihipärane ja teadlik töö teiste heaks väljaspool pere- ja sõpruskonda materiaalist tasu saamata (Ochman 1999, 8).

Vabatahtliku tegevuse valdkond võib olla väga spetsiifiline, mis eeldab, et inimesel on vastav ettevalmistus. Kuid loomulikult esineb igas organisatsioonis ka selliseid abivajadusi, mis ei nõua eriettevalmistust.

Vabatahtlikul tegevusel on minu hinnangul kaks kaalukeelt. Esiteks, vabatahtliku juhendamisele kuluv aeg ja energia ei tohi üles kaaluda tema tegevusest võrsvat tulu. Teiseks, vabatahtlikule antavad ülesanded ei tohi kustutada tema indu, need peavad olema motiveerivad.

Vabatahtlikke ei tohiks segi ajada praktikantidega, ehkki paljud nende karakteristikud kattuvad (nii praktikandid kui ka vabatahtlikud on Eestis enamasti noored – tudengid jt). Aeg-ajalt kiputakse vabatahtlikeks nimetama inimesi, kes saavad oma töö eest rahalist tasu.

M. Helbe on oma magistritöös toonud vabatahtliku tegevuse teoreetiliseks taustaks humanistide loodud küpse inimese mõiste, mille peamised tunnused on võime pühenduda teistele ja vaimne täiuslikkus, mille tulemusena inimene andes ei kaota midagi, vaid saab hoopis ise rikkamaks (Helbe 2003, 35).

Sama autor eristab esimese ja teise kategooria vabatahtlikke. Esimese kategooria vabatahtlikud tegutsevad endale huvi pakkuvas valdkonnas iseseisvalt, sageli on nad loonud endale ühingu, nad on vabatahtlikus tegevuses ise endale tööandjad.

Teise kategooria vabatahtlikud tegutsevad kellegi palvel või üleskutsel, nad käivad abistamas erinevaid organisatsioone ning nende huvid ei ole kitsalt piiritletud, kui abipaluja vähegi suudab vabatahtlikule ülesannet motiveerivalt esitleda, siis ta ka saab abi (Helbe 2003, 36–37).

Parlamendiliikmete vabatahtlikeks saavad olla pigem teise kategooria vabatahtlikud. Teise kategooria vabatahtlike juures on aga negatiivseks teguriks see, et kuna nende huvid ei ole kitsalt määratletud, siis nad ei pruugi kaua ühe organisatsiooni juures püsida.

Vabatahtlikud parlamentides

Vabatahtlike kaasamisel parlamenditöösse on keskne küsimus, kes vabatahtliku värbab ja teda tööks ette valmistab: kas parlamendi kantselei, parlamendiliige ise või tema partei? Samuti on oluline see, kus vabatahtlik töötab: kas parlamendihoones, valimispiirkonnas või mõnes kolmandas kohas (küberruumis, oma kodus vm)?

2002. aastal viidi Leedu parlamendi algatusel ECPRD (Euroopa Parlamendiuuringute ja – dokumentatsiooni Keskus) liikmete seas läbi küsitlus vabatahtlike kaasamisest parlamendi töösse (alates tegevust korraldavatest regulatsioonidest kuni sissepääsulubade väljastamiseni). Käesolevas artiklis on asjakohane ära tuua ülevaade teiste Euroopa riikide parlamentide praktikast vabatahtlike rakendamisel.

Tabel. Euroopa riikide praktika vabatahtlike rakendamisest

Vastused	Vastajad
Vabatahtlike kaasamist ei ole mingil kombel korraldatud ega reguleeritud	Albaania, Belgia, Küpros, Saksamaa, Island, Läti, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Ukraina
Ei ole regulatsiooni, kuid iga parlamendiliige võib endale appi kutsuda vabatahtlikke	Austria, Itaalia, Šveits
Regulatsiooni küll ei ole, aga rahvasaadikute initsiatiivil on vabatahtlikud olnud nende töösse kaasatud	Suurbritannia, Slovakkia, Ungari
On regulatsioon ja on vabatahtlikud	Horvaatia, Armeenia, Poola, Eesti
Ei ole regulatsiooni, aga vabatahtlikud on värvatud ja ettevalmistatud kolmanda organisatsiooni kaudu	Bosnia ja Hertsegoviina, Tšehhi, Makedoonia

ALLIKAS: ECPRD 2002.

Detailsemat väljatoomist väärivad järgmised vastused:

1. Armeenia: protseduurireeglistiku § 11 ütleb, et igal saadikul võib olla kaks vabatahtlikku, kelle tööks võib olla dokumentide ettevalmistamine, analüüside ja info ettevalmistamine, kodanike vastuvõtu korraldamine, ametnikutöö.
2. Poola: rahvasaadiku mandaadi teostamise seadus ütleb, et vabatahtlikud võivad toetada parlamendiliikme tegevust.
3. Bosnia ja Hertsegoviina: meil ei ole regulatsiooni ega vabatahtlikke, on aga üks valitsusväline organisatsioon, kes saadab inimesi appi ja maksab neile stipendiumi.

4. Makedoonia: meil on vabatahtlikud, kellele maksab palka üks Ameerika Ühendriikide valitsusväline organisatsioon.
5. Tšehhi: meie parlamendis on vabatahtlikud, keda valmistab ette Anglo–Ameerika Äriinstituut.

Eesti vastuse juurde oli vajalik märkida, et vabatahtlikud töötasid Riigikogus pilootprojekti raames ning praegu neid töösse kaasatud ei ole.

Üldistavalt võib öelda, et Euroopa riikide parlamentides on vabatahtlike rakendamine enamasti reguleerimata. Vabatahtlikud abilised eksisteerivad pigem mõistena ja mitte praktikana igapäevatoos. Kuid mõistest saadakse enam–vähem ühtemoodi aru, v.a vabatahtlikele palka maksvad Bosnia ja Hertsegoviina ning Makedoonia.

Takistused vabatahtlike teel

Vabatahtlikud on inimkapital, kelle kasutamine on lääneriikides laialt levinud. Sellises vormis tehtud tööpanus kasvab aasta–aastalt ka Eestis. Keegi ei vaidle vastu ka väitele, et parlamendiliikmed on väga hõivatud inimesed. Seega oleks tarvis kaks poolt omavahel kokku viia. Et seda palju pole juhtunud, tuleb otsida takistusi.

Üks takistus on võib–olla vabatahtliku juhendamisele kuluv aeg – parlamendiliige on väga hõivatud ega jõua suhelda vabatahtlikuga. Teine takistus võib olla vabatahtlike puudulik ettevalmistus – parlamenditöös antavad ülesanded eeldavad ettevalmistust (esimestel töönaädalatel on suuremates parlamentides tõenäoliselt raske isegi õiget ust leida, rääkimata asjaajamiskorrast, koostööpartneritest jms). Kolmas takistus on ehk see, et parlamendiliikmed erinevad oma tööstiililt ja vabatahtliku abilise kaasamine võib sobida üksnes mõne üksiku parlamendiliikme tööstiiliga.

Vabatahtlike kaasamise küsimus on tõusetunud paljudes parlamentides ja on aktuaalne ilmselt edaspidigi. Nagu eeltoodust nähtub, pole ühelgi parlamendil õnnestunud luua pikaajaliselt ja edukalt töötavat mudelit.

Kasutatud kirjandus

ECPRD (2002). Unpaid or Volunteer Assistants for MP–s – Status and Regulations.<http://www.ecprd.org/Private/detailreq.asp?id=83>.

Helbe, M. (2003). Vabatahtlike rakendamise võimalustest avaliku sektori sotsiaalvaldkonnas tegutsevate organisatsioonide lisaressursina. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool.

Ochman, M. (1999). Work with Volunteers. Prague.

Meenutusi VII Riigikogu päevilt

Helle Ruusing (RiTo 7), Riigikogu Kantselei infotalituse nõunik

1992. aasta 30. septembrist 1995. aasta 10. märtsini töötas esimene Eesti taasiseseisvumisaja parlament – VII Riigikogu. Ajaloolise paratamatuse tõttu tuli möödunud kümnendil Eestis uuesti luua parlamentaarne traditsioon. Kuidas see toimus? Vastust võib otsida mitmest allikast – parlamendidokumentidest, milles toimunu on ametlikult ja enamasti emotsioonitult fikseeritud, mitmesugustest tolleaegsetest meediakajastustest, mis vahendasid toimunut omas ajas. Hea on samuti, et on olemas inimesed, kes vahetute protsessis osalejatena kujundasid parlamendi traditsioone. Nende kogemused, nägemused, ideed ja tundmused – ühesõnaga nende mälestused – osutuvad lõpptulemuse mõistmisel ilmselt sageli üliolulisteks. Tänapäevaks on tehtud esimene väike samm seesuguste mälestuste kogumisel.

2002. aasta alguskuudel korraldas Riigikogu Kantselei gümnaasiumiõpilastele VII Riigikogu liikmete mälestuste kogumise võistluse. Ehkki võistlustöid laekus vaid 12 (vt kasutatud kirjanduse loetelu), kinnitavad need, et huvitavat materjali, mida koguda, on küllaga. Korraldajate pakutud formaat (intervjuu) ja küsitlustemaatika (mõjutustest kodus ja koolis, poliitiku tee valimisest ning hinnangud sellele valikule, töö Riigikogu sisulisest ja olme poolest jms) võimaldavad sel viisil kogutud mälestusi peale iga saadiku kui isikuna ja tema karjääri kujunemise loo vaadelda ka ajaliselt ja sisuliselt kõrvutamiskõlbliku materjalina. Tahaks loota, et lähemal aastail õnnestub teha algust suurema ja põhjalikumalt ettevalmistatud projektiga, mille raames koguneks arvestatav arhiiv Eesti iseseisvuse ajaloo kohta.

Käesolevas publikatsioonis on kasutatud võistlusele laekunud töid. Publitseeritud katkendid on tollaste rahvaesindajate vastused kolmele teemaderingile:

1. Miks ja kuidas neist sai poliitik, kui suur elumuudatus see oli, millised olid sidemed valijatega?
2. Millised olid inimeste suhted ja töötingimused Toompea lossis?
3. Kuidas toimus töö fraktsioonides ja komisjonides ning täiskogus, kuidas ja kus kujundati otsused?

Tekstidesse on tehtud väikesi keelelisi ja redaktsioonilisi parandusi.

Miks ja kuidas saadi poliitikuks?

Juhan Aare:

/.../ Ajakirjanikuna töötades polnud mul kunagi eesmärgiks saada poliitikuks. Küll aga käsitlesin ajalehtedes või televisioonis korduvalt probleeme, mis ühel hetkel omandasid poliitikas ja kogu ühiskonna silmis suure tähtsuse. Arvatavasti oligi see üheks põhjuseks, miks 1992. aastal tehti mulle ettepanek kandideerida Riigikogu VII koosseisu valimistel. Osalesin valimisliidu Kindel Kodu koosseisus (ma ei kuulunud tollal ühegi partei nimekirja) ja

seadsin oma kandidatuuri üles valimisringkonnas, milles olid ühendatud Lääne–Virumaa ja Järvamaa.

Valimiskampaania ajal kirjutasin sageli maakondade ajalehtedes, juhtisin teledebattides meie valimisliidu esindust, sõitsin läbi palju kilomeetreid nii Virumaal kui ka Järvamaal. Tänu ajakirjaniku ametile, fosforiidisõjale ja Kremlis töötatud aastatele tunti mind ja minu tegevust üsnagi hästi, mistõttu ka valimistulemus kujunes rõõmustavaks – mind valiti Riigikogusse isikumandaadiga /.../.

Avo Kiir:

Kõrgkoolis õppisin vaimulikuks. Otseselt ma ennast poliitikuks ei pea, 1990–1997, kui poliitilist aktiivsust üles näitasime, hakkasin ma poliitikaga tegelema. See oli siiski mu põhitöö kõrvalt, ma ei ole vaimuliku tööd maha jätnud. Tol hetkel oli see lihtsalt vajalik. Oli riigi taastamise algus ja ma tundsin, et seda on vaja teha. Ja 87–95, kuni Riigikogu esimese koosseisu lõpuni, tegelesin poliitikaga. Miks ma valisin ERSP? See oli ainuke alternatiivne erakond tol ajal. Selle partei eesmärgiks oli Eesti Vabariigi taastamine. See oli minu mõte ja ideaal.

/.../ Suuri lootusi Toompeale minnes ei olnudki. See tuli küllaltki ootamatult. Alguses ma üldse ei planeerinud sinna Riigikokku kandideerida. Erakond ERSP pani minu nime kirja üsna etteotsa. Ettekujutust sellest, mis üldse Riigikogus toimub, ei olnud. Ma teadsin, et seaduste tegemine seal käib, aga täpselt ja kuidas protseduur toimub – see oli üsna uus asi. Aga mina kohanesin sellega kiiresti. Kui alustasime Riigikogus, seadusandlus praktiliselt puudus Eesti Vabariigis ja tuli väga kiiresti kõik seadused vastu võtta. Ja lootused, et seadusandlus saab vastu võetud, täitusid, sest tõesti selle kolme aastaga sai enamik seadusandlusest paika.

/.../ Edaspidi tuli otsustada, kas valida poliitiku karjäär või kirikutöö. Neid ühitada oli raske. Ma otsustasin kirikutöö kasuks ja aktiivsest poliitikast astusin kõrvale.

/.../ Loomulikult see otsus mõjutas parlamendi liikmeks olemist. Teatud aeg ma praktiliselt üldse ei sekkunud poliitikasse ja ma ei ütleks, et ma olen pettunud selles. Lihtsalt see oli nagu teine valdkond ja ma ei tahtnud sellele pühenduda. Hiljem aga olen muidugi kohalike omavalitsuste tasandil poliitikaga edasi tegelenud.

/.../ Ma hindan väga kõrgelt seda tööd, mida Riigikogu teeb. Riigikogu oli väga viljakas. Kui palju seal selles minu isiklikku panust oli, on väga raske öelda. Võib-olla suurim panus oli tavaliselt komisjoni esimehel. Üksikisik seal nagu eriti läbi lüüa ei saanudki. Raske on iga inimese teenet hinnata. See on ju kollektiivne töö, mida seal tehakse.

Kalle Jürgenson:

/.../ Kogu see poliitikuks hakkamine, mis Eesti Kongressi või Kodanike Komitee liikumisega algas, oli, võrreldes minu toonase elukorraldusega, suhteliselt suur muutus, kuna olin Tõravere instituudis töötades läinud niinimetatud aspirantuuri, nagu seda siis nimetati.

Tänapäeval on aspirantuur võrdne magistrantuuriga, ehkki tegelikult peaks esimene natuke suurema tähtsusega olema (kui neid üldse on võimalik võrrelda).

Tegeledes põhiliselt teadusega, olin Tõravere instituudis juba nooremteaduri ametikohal ja poliitikasse minek tähendas nüüd tegelikult teaduse tegemisest loobumist. Täna olen sealt juba üle 12 aasta eemal olnud, nii et paraku teaduse tegemine toona jäi sinnapaika. Kogu elu läks poliitika peale ja kuna elan Tõraveres, siis tähendab see lõputut Tallinna vahet sõitmist – nüüd Riigikogus olemise puhul, tookord Eesti Kongressi liikmena pidin enamasti pealinnas viibima.

Kalev Raave:

/.../ Koonderakonda astumisel oli tähtis see, et rõhuva enamiku moodustasid minu omaaegsed sõbrad, kes jäid sõpradeks ja toetajateks, kui mul need kõige raskemad päevad olid. Nad otsisid mind üles 1992. aasta kevadel, et tule nüüd meile appi ja ole meiega, sa korjad kindlasti omajagu hääli. Kuigi algul ei olnud plaanis, et ma peaksin parlamenti kuuluma. Aga vastav häälte hulk andis mulle selle võimaluse.

See oli suur elumuutus. Enda Koonderakonnaga sidumine tähendas seda, et ma olin parlamendi liige ja töötasin 4 päeva parlamendis. Hallistes olin reedel, laupäeval, pühapäeval. Matsin, laulatasin, leeritasin, pidasin jumalateenistusi. Pühapäeva õhtul tagasi Tallinna ja jälle 4 päeva seal. Minu oma ringkond asuski minu kodus ja koguduses. Nii et ma olin kahe koha peal istuja. 4 päeva ajasin riigi asju, siis 3 päeva tegin Halliste kiriku ja koguduse tööd.

/.../ Esindasin maarahvast ja väikeasulaid ja väikelinnu, näiteks Abja, Karksi-Nuia, Mõisaküla, Mustla, Viljandi, Halliste. Mul õnnestus oma valijate huve kaitsta. Õige varsti sain aru, et ega seal väga palju ära teha ei anna. Palju auru ja väge kulus omavahelisteks kemplemisteks, vägikaikavedamisteks, õiendamiseks, võimu juurde trügimiseks ja võimul olemiseks. Tõsist sisulist tööd, mis parandaks inimeste huviküsimusi, oli raske läbi suruda.

/.../ Sidemed valijatega olid tihedad. Põhiline valijaskond oli Mulgimaalt, põhiliselt oma kogudus. Oli igapäevane side ja mul ei olnud vaja sõita kuhugi kaugemale. Kui maakonna mastaabis korraldati kohtumisi valijatega, olin kohal. Käidi ka minu juurde kaugemalt kui Tarvastust, Suislepast, Karksist, seepärast oli side küllaldane. Korraldasime pidusid koguduse väliselt ja see aitas ka tugevdada sidemeid.

Kohti valimisnimekirjas jaotati nii: Koonderakonnas oli samasugune nimekiri nagu teisteski parteides, tähendab erakonna juhid ja "raskekaalulisemad" olid nimekirja eesotsas. Mina lausa eesotsas ei olnud. Nad kutsusid mind appi ja rehkendasid ka, et ma mõne tuhande hääle toon, ja seda ma ka tegin. Kuna minu baashäälte arv oli piisavalt suur, siis ei olnud erilist küsimust Riigikogu koosseisu saada. Pean ütlema tolle, 1992. aasta VII koosseisu valimiste kohta, et Koonderakonnast said siiski õiged mehed juhtima.

Ants Käärma:

/.../ Ülemnõukogu lõpetas 1992. aasta suvel. Septembris toimunud valimistel osales Maaliit koos äsja tekkinud Koonderakonnaga ühes valimisliidus nimega Kindel Kodu. Saime VII Riigikogus 16 kohta. (Valimisliit Kindel Kodu sai 1992. aasta valimistel 17 kohta. – Koostaja.) Moodustasime kaks fraktsiooni: Koonderakonna ja Maaliidu. See oli kasulik mitmel põhjusel. Tegutsesime aga kooskõlastatult ja ühtselt. /.../

Maaliit oli VII Riigikogus opositsioonis. Kas suutsite midagi ka maarahva heaks ära teha?

/.../ Meie initsiatiivil moodustus Riigikogu Maasaadikute Ühendus, kuhu kuulus 32 riigikogulast kõikidest fraktsioonidest. Ühenduse kaasesimehed olid Aldo Tamm ja Ants Käärma. Selle ühenduse algatusel ja jõulisel surve all võttis Riigikogu 23. veebruaril 1994. aastal vastu otsuse "Maaelu ja –majandust käsitlevate seaduste väljatöötamise põhialused". Märkimisväärne on see, et 32 Riigikogu liiget, julgemata otsuse vastu hääletada, lahkusid lihtsalt saalist.

Paul–Olev Mõtsküla:

/.../ 1992. a. valimiste ajal kavatses Õigusjärgsete Maaomanike Ühendus valimistele minna oma nimekirjaga. See kava jäi mitmesugustel põhjustel realiseerimata ning, lootes kaitsta maaomanike huve, otsustasin kandideerida Riigikogusse üksikkandidaadina. Siis aga viisid asjaolud mind kokku Jüri Toomepuu juhitud erakonnaga Eesti Kodanik, mille nimekirjas ma siis Riigikogusse kandideeringi. Loomulikult mitte Tallinna, vaid Võru, Valga ja Põlva valimisringkonnas. Kuna Jüri Toomepuu oli väliseestlane ja tol ajal ülipopulaarne ning kandideeris samas ringkonnas kus minagi, siis tema kogutud tohutu hulk hääli aitas kaasa ka minu pääsemisele Riigikokku. /.../

Riigikogusse sa said ja seda ma olen kuulnud, et Toomepuu kampaania oli meie kandis ennenägematult ameerikalik. Aga kas sul õnnestus seal ka midagi Eestile kasulikku korda saata?

Ühte–teist vahest ikka, ehkki valijad oleksid oodanud ja ootasid märksa enam. Hoian tänase päevani alles Riigikogu aegadel saadud enam kui 500 kirja, mis kõik sisaldavad inimeste lootusi, ootusi, ettepanekuid Eesti elu paremaks korraldamiseks. Kirjad sisaldasid vahel kahjuks ka räiget, et mitte öelda roppu sõimu. Mõningaid nendest kirjadest pärit ideid kasutasin paranduste tegemiseks maaelu ja põllumajandust puudutavatesse seaduseelnõudesse. Kas need ka ülejäänud 100 Riigikogu liikme silmis armu leidsid, selle eest ei võta ma saajaprotsendilist vastutust enese kanda. Pole parata, triikraua, juriidilise "disaineripintsli" ja nn enamuse teerulli vastu jääb üksikul Riigikogu liikmel nii mõnigi kord vajaka jõust, aga võib–olla ka tarkusest ja kavalusest.

Missugune on olnud üldmulje kõigi nende aastate jooksul kohtumistel inimestega?

Tiit Sinissaar:

Inimesi vaevavad veel suured üle-eestilised probleemid: kuidas kaitsta Eesti huve rahvusvahelisel areenil? kuidas suhelda oma naaberriikidega ja kuidas arendada ja teha Eestit mõistetavaks tema probleemidega läänemaailmale, Euroopa riikidele ja nii edasi? Kui minnakse kohtuma valijatega, siis räägitakse teemal, mis on parasjagu aktuaalne olnud. Ja kui tuleb küsimuste aeg, siis tavaliselt on kohe esimesed küsimused väga lihtsad ja praktilised, nõnda-öelda kommunaaltasandi küsimused. Ma mäletan suurepäraselt seda, kui ma pidin minema Läänemaale ühe valla seenioride klubisse kokkusaamisele. Pidin rääkima sotsiaalpoliitikast, pensionisüsteemist, sotsiaalhoolekandest. Kui olin oma ettekande lõpetanud, siis esimene küsimus oli: miks pole ma oma piimarahha kätte saanud? Need kohtumised on teinekord suhteliselt naljakad. Üks räägib üht, aga teist huvitavad hoopis teised asjad, sellepärast on tähtis rääkida õiges kohas õiget juttu. Kui inimesi huvitab mingi käega katsutav asi, pole mõtet väga kõrgelennulistest maailmavaludest rääkida. Kõige viljakamad kohtumised on sellised, kui on mingisuguse konkreetse seaduseelnõu puhul kohtumine seda ala tundvate ja sellega päevast päeva tegelevate inimestega.

Inimeste suhted ja tööolud Toompea lossis

Juhan Aare:

/.../ Saadikute töötingimused Toompeal olid aastatel 1992–95 tänaste oludega võrreldes tunduvalt tagasihoidlikumad. Üldkogu istungite saalis oli igal Riigikogu liikmel küll oma kindel koht, kuid komisjonid ja fraktsioonid pidid leppima üsnagi kitsaste oludega. Vähestel saadikutel oli oma töölaud, omaette töötubadest siis alles unistati.

Elukorraldus Toompeal töötamise ajal oli selline, mis rahulikule perekonnaelule eriti palju ruumi ei jätnud. Väliskomisjoni liikmena pidin suhteliselt sageli välisreisidel viibima, Eesti–Vene parlamendisuhete arendamine nõudis põhjalikku tutvumist mitmesuguste keerulise sisuga dokumentidega (riikidevahelised lepingud jms), oma valijate huvide eest seismine tähendas aga sõite Virumaa erinevatesse piirkondadesse. Mõnikord koguni tundus, et keha hakkab lennukitooli või autoistme kuju võtma. Kodus ütles abikaasa sageli, et räägi nüüd veidi vaiksemalt ja rahulikumalt, sa pole ju praegu fraktsiooni koosolekul.

Riigikogu liikme töö muudab mõneti kurnavaks asjaolu, et iga päev tuleb tegeleda paljude väga erinevate teemadega. Põhjalikuks süvenemiseks eriti palju aega ei jää. Seetõttu abistavad erineva hariduse ja töökogemusega Riigikogu liikmed üksteist sageli keerukate probleemide puhul seisukohtade kujundamisel. Kõige sagedamini toimus seesugune hoiakute vormimine fraktsioonide koosolekutel, kuid sellega tegeleti ka kohvikulauas ja saunalaval, kohtumistel valijatega.

Tiit Sinissaar:

Toompea oli müstiliste müütide objekt nõukogude ajas. Mida kõike seal väravate taga ei olnud! Küll olid eripoed ja supersööklad! Eks see natuke vastas tõele, aga 1992. aastal, kui Riigikogu alustas, ei olnud loss oma töötingimuste, olme, teeninduse poolest mitte üks raas

kindel. Kõigepealt oli lossis Riigikogu jaoks kohutavalt vähe ruumi, sest lossis oli valitsus, seal oli väga palju riigikantselei ametnikke, inimesi, kes ei puutunud Riigikoguga kokku. Meil oli vähe ruumi. Sellist asja, et igal Riigikogu liikmel oli oma tuba, ei maksnud unistadagi. Paljud aktiivsed pressisaadikud, kes olid tulnud väljastpoolt Tallinna, istusid õhtuti hulgakesi koos hotellitoas ja kirjutasid seaduseelnõusid "põlve otsas".

Kus te siis saite oma tööd teha?

Fraktsioonil olid mõned suured ruumid, kus me pidasime oma koosolekuid, eri nurkades püüti midagi teha. Arvuti oli laual suhteline imeasi. Fraktsiooni abiliste arv oli suhteliselt väike. Tol ajal oli alles jäänud väga palju nõukogulikku süsteemi. Kui oli mingi sõit planeeritud, siis tuli autobaasist auto mitu päeva ette tellida ning tuli rahule jääda, kui anti vana Volga. Sõita said need, kes oskasid vene keelt.

Kirjeldage saadikute omavahelisi suhteid Toompeal.

See on omaette huvitav asi. Ma mäletan, kui me esimest korda kokku tulime. Eesti on ju väike, paljud inimesed tunnevad üksteist juba eelnevast elust. Kui on tuttav, siis tuttavat on alati hea meel näha, aga nüüd võis see tuttav olla teises erakonnas. Ja see oli juba natuke problemaatiline, sest tollal oli palju tõsiusklikke, kes vaatasid oma kolleegi peale lausa pahaselt ja viltu, kui ta juhtus vabal ajal juttu rääkima teise, absoluutselt mittesobivasse erakonda kuuluva inimesega. Minu mäletamist mööda on mõned omavahelised suhted läinud päris teravaks. Mitte küll mina ise ja ma ei olnud seal juures, aga kõik, kes kuulsid, rääkisid, et peaaegu oleks rusikavõitluseks lahti läinud poliitilise erimeelsuse pärast, aga õnneks saadi ilma selleta pidama. Suhted on olnud päris pingul. On olnud ka selliseid momente, nagu näiteks: kui suri üks Riigikogu liige, siis Mart Niklus kõndis saalist välja, kuna ta pidas arvatavasti meest omaaegseks KGB liikmeks ja küüditajaks. Sedalaadi suhtlemispingeid on olnud, sest kuigi 1992. aastal inimesed rääkisid eesti keeles, rääkisid nad eri keeli, sest ühelt poolt tulid need, kes olid istunud vangilaagrites, kes olid põranda all, kes olid kogu aeg olnud nõukogude võimuga opositsioonis ja kannatanud seeläbi. Teised olid nn mugandunud kommunistid tollest režiimist, võimukandjad või vähemalt kellel oli selline oreool juures, kes ka tulid parlamenti. Kokku said võrdsel tasandil need, kes olid pidevalt omavahel võidelnud. Oli selline vastasseis: represseeritu ja represseeritav.

Kalle Jürgenson:

Loss oli juba tollal selline, nagu ta on praegugi. Vaid töötingimused olid suhteliselt kitsad, arvestades seda, et hoones töötas ka valitsus. Umbes pool Toompea lossist oli Riigikogu, teine pool valitsuse käes. Tookord Riigikogu liikmeil omaette kabinetid puudusid (tänapäeval on kabinetid kahe peale), fraktsioon asus ühesainsas suures toas, piltlikult öeldes koos. Seal peeti ka koosolekuid, nii et töötingimused olid üpris kasinad.

Arvutimajandus mingil määral eksisteeris. Mäletan, et 1992. aasta lõpus või 1993. alguses saatis Ameerika abi korras lossi komplekti arvuteid. Need pandi üles ja juba siis hakati rääkima ehitatavast "ülelossilisest võrgust", mille abil saab hakata kirju vahetama,

andmebaasist vajalikku välja võtmata. Siis oli see kõik veel arengujärgus ja kui VII Riigikogu kokku tuli, seal midagi sellist nagu tänapäeval üldse polnudki.

Toast tuppa käidi kirjad "näpuvahel", kirjutati käsitsi ja trükimasinatega. Kõik oli algeline.

Omavahelistes suhetes toona oli tunda üpris märgatavat vastasseisu. See oli väljakujunenud sellisena, et Ülemnõukogu liin asus ühel pool, Eesti Kongressi liin teisel pool. Viimast – kongressi liini – esindas tugevalt meie valimisliit Isamaa. Koalitsioonile vastandus Keskerakond kui Ülemnõukogu ja Rahvarinde liini esindaja. Vastasseis oli suhteliselt tugev ka isiklikul tasandil, mis tänaseks on liikmete vahelt oluliselt taandunud. Tookord tähendas poliitiline vastasseis paljuskki ka isiklikku antipaatiat. Tuleb tunnistada, et selline olukord meil toona Riigikogus tõepoolest valitses ja suhtlemist, eriti koalitsiooni ja opositsiooni saadikute vahel saaliväliselt, vabal ajal ei esinenud. Seda tihedam oli muidugi läbikäimine oma erakonnaga, koalitsiooni liikmete vahel. Selline õhkkond tundus toona täiesti normaalsena, kuid suhtlemise puudumine tundus võõristav.

Kalev Raave:

/.../ Töötingimused ja olme Toompea lossis olid head. Süüa sai alati. Külalisi saime kaasa võtta. Näitusi ja väljapanekuid korraldati meie jaoks, Riigikogu raamatukogu rajati. Hääletamise pult oli palju lihtsam ja algelisem, arvuteid ei olnud.

Saadikute omavahelised läbisaamised Toompeal olid normaalsed. Olen hea suhtleja, mul probleeme ei olnud. Ainult mõned asjad mulle küll ei istunud, aga ma "neelasin" need alla. Näiteks läheb üks saadik kõnepulti ja ütleb, et me peame eesti keelt hoidma ja nõudma igal pool selle kasutamist: Narvas, Jõhvis ja mujal. Samal ajal esineb ta meile vigases eesti keeles. Ta oleks pidanud kõigepealt iseendaga tegelema. Riigikogus pakuti tookord palju vajaminevaid lisasoodustusi. Näiteks kes Riigikogu liikmetest tahtsid relva kanda, nendele korraldati vastav kursus. Kes aga tahtis autojuhtimist õppida, korraldati samuti kursused.

Ants Käärma:

Toompea lossis asusid nii Riigikogu kui ka osa Vabariigi Valitsust. /.../ Valge saal oli valitsuse istungite koht. /.../ Riigikogu liikmed said töötada kas istungite saalis oma töölaua taga või fraktsiooni toas, kus ühte töölauda jagasid 3–4 inimest. Fraktsioonil oli ka sekretär, kes trükkis fraktsiooniliikmete kirjutisi, eelnõusid, parandusettepanekuid jms.

Lossi ruumides olev raamatukogu oli asendamatu abimees. Sealt sai tellida praktiliselt iga teose, mida tööks vaja läks. Tõsi, ruumid olid üsna kitsad, korraga sai seal lugeda–kirjutada 8–10 inimest, ja needki olid väga tihedalt koos.

Fraktsioonidele otsiti pidevalt ruume juurde. Selleks moodustati Riigikogu liikmetest eraldi komisjon, kes püüdis olemasolevat võimalikult õiglaselt jagada, otsides samal ajal ruume juurde. Neid aeg–ajalt ka leiti kila–kola alt niisama seismas. Osa ruume oli majas Rahukohtu 3, kus paiknes ka raamatupidamine ja haldusteenistus. Nii oligi fraktsioonil osa ruume

Rahvakohtu majas ja lossis veel 1–2 tuba. Töövormiks oli enamasti koosolek ehk kollektiivne töö, omaette sai vähe olla.

Rahva seas liikus aramus, et küllap neid saadikuid seal Toompeal toidetakse tasuta ja ikka hea ja paremaga. Kord isegi üks aseminister imestas: ei olegi tasuta? Kui tal tuli nagu riigikogulastel oma lõuna eest ka maksta. Aeg-ajalt kerkib see tasuta toidu kahtlus jälle üles, kuigi eraettevõtet tasuta toitu jagamas on raske ette kujutada. Pealegi veel riigikogulastele.

Töö fraktsioonides ja komisjonides ning täiskogus

Kui kiiresti te kohanesite parlamendisaadiku rolliga?

Peeter Lorents:

Väga kiiresti. Ma ei osanud seda ette näha, et mulle saab osaks riigikaitse ja üldse jõustruktuuridega tegelemine. Ei kujutanud ette, et see võiks olla mu parlamentaarne ja poliitiline roll.

Nagu öeldud, kohanesin ma kiiresti ja viisin ennast nende asjadega kurssi. Ja arvan, et küllalt ruttu omandasin selle, mida võib nimetada professionaalsuseks, kõnealuses valdkonnas. Mul olid enda kehtestatud raudsed raamid ees. Oli absoluutselt teada, et ma ei sekku mingisse pensionipoliitikasse ega, ütleme näiteks, mingisugustesse omandivaidlustesse ja muudesse küsimustesse. Ma ei saa nendest õieti aru ja mul ei olnud mingeid motive, et ennast nende asjadega kurssi viia. Ja see oli, ütleme, väga selge kirjalikult fikseerimata kokkulepe: kui päevakorras olid küsimused, mille kohta ma olin deklareerinud, et ei taha nendest midagi teada, siis mulle lihtsalt koputati tagant õla peale ja öeldi, kas siis vastavalt punast või rohelist nuppu vajutada. Ja siis ma vajutasin liigseid küsimusi esitamata. Aga selle eest oli ka nii, kui oli riigikaitse seaduseelnõu ja ma ütlesin, et te hääletate nii, siis nii ka hääletati. Meil oli selles suhtes koalitsioonis väga hea teineteisemõistmine ja opositsiooni hulgas samuti. Aeg-ajalt käib koalitsiooni ja opositsiooni vahel tõsine kauplemine, et selle eelnõu või ettepaneku toetuseks me saame sealt mingisugused hääled ja teie andke meile vastu selleks ja teiseks. Niisugused asjad toimusid, see mehhanism töötas laitmatult. Riigi julgeoleku ja riigikaitsega seotud põhiline õiguslik alus on väga suures osas minu juhtimisel menetletud nii komisjonitööd juhtides kui ka saalis olles.

Ants Käärma:

/.../ VII Riigikogus moodustusid fraktsioonid valimisliitude järgi. Ainult Kindel Kodu jagunes kohe kaheks: Maaliidu Ühendus ja Koonderakonna Ühendus. See jagunemine ei tulenenud vastuoludest, vaid toimus taktikalistel kaalutlustel. Riigikogu töökorras on selliseid regulatsioone, kus igal fraktsioonil on teatud õigused. Näiteks delegeerida üks esindaja mõnda töögruppi või ajutisse komisjoni. Samuti esineda sõnavõtuga eelnõu menetlemise teatud etappidel. Kahe fraktsiooni olemasolu võimaldas Kindlal Kodul kasutada neid võimalusi topelt. Opositsioonis olles on see väga oluline. Meie kahe fraktsiooni tööruumid olid kõrvuti, sageli arutasime probleeme ühiselt ja koostöö põhjal kujunes välja uus ühendus

– Koonderakond ja Maarahva Ühendus, kes võitis VIII Riigikogu valimised 1995. aasta märtsis.

/.../ Komisjonide töölerakendamine algas esimehe ja aseesimehe valimistega. Kuna koalitsioon oli 52-liikmeline, siis vaid üksikutes komisjonides oli valitsusliidul ülekaal. Mitmetes komisjonides (õigus-, riigikaitse-, maaelu- ja regionaalpoliitika jt) oli koalitsiooni ja opositsiooni esindajaid võrdselt. Nendes oli võimalus valida esimeheks ka opositsiooni esindaja, kui omavahelistest eelnevatest kokkulepetest suudeti kinni pidada. Tegelikult õnnestus see vaid kahes komisjonis: sotsiaalkomisjoni esimeheks valiti Siiri Oviir Keskfraktsioonist ja õiguskomisjonis said nii Jüri Rätsep (Keskfraktsioon) kui Jüri Adams (ERSP) võrdselt hääli ning seetõttu olid kordamööda kolme kuu kaupa komisjoni esimehe rollis. Riigikaitsekomisjoni esimeheks kavandas opositsioon Jüri Toomepuu, kuid koalitsioon oli siin kavalam. Vahetult enne valimisi "vesteldi" baaris ühe lustliku kuningriiklasega nii kaua, kuni tal läks mõnevõrra segi, kelle poolt ikkagi esimehe valimistel hääletada. Nii jäi Toomepuu tema häälest ilma ja isamaalane Rein Helme valiti komisjoni juhtima.

/.../ Komisjonidel olid oma tööruumid, see tähendab 1–2 tuba, kus kõik töötasid pead–jalad koos. Ka nõunikud töötasid samades ruumides. MRK-s kõik peale minu suitsetasid. Seetõttu oli komisjoni istungi ajal ruum suitsust sinine. Pikapeale õnnestus siiski tingimusi inimlikumaks muuta. Ka enamik suitsetajaid hakkas suitsu tegema ruumist väljas.

Kalev Raave:

/.../ Kuuludes Riigikogu VII koosseisu, avaldasin soovi, et kui võimalik, siis mina Koonderakonna esindajana võiksin kuuluda sotsiaalkomisjoni. Kõige rohkem saab see töörühm inimeste elu otseselt parandada.

/.../ Fraktsiooni sisekliima ja hierarhiate kujunemine oli igas fraktsioonis isemoodi. Kuulsin, et mõnel pool käis heitlus ja võitlus ja trügimine. Meil seda ei olnud. Oli hea, et meil oli oma kolm ruumi Toomkooli tänavas, kus saime üks kord nädalas ametlikult kokku. Ja ka teistel aegadel.

/.../ Komisjoni töö oli korraldatud nii: meil oli omaette kaks ruumi Toompea lossis. Oli ka palgaline sekretär ja üks nõunik. Seal oli erialast kirjandust, seal sai nõunikuga aru peetud. Sinna võisid tulla ka inimesed, kes tahtsid kokku saada mõne komisjoni liikmega. Minu juures käidi ka mõnikord. Õhkkond oli kodune ja hubane.

Arutelud seaduseelnõude ümber olid ikka küll niiviisi, et ei tahtnud kuidagi lõppeda. Me pidasime tavaliselt kaks komisjoni koosolekut nädalas, sest suur töö tuleb ära tehagi väljaspool istungitesaali. Neljapäeviti olid ette nähtud komisjoni istungid, 2–3 tundi, kuidagi ei tahtnud lõppeda. Väga tõsiselt arutati. Professor Üksvärav oli kõva mees. See oli väga tõsine töö ja igaüks püüdis sisse suruda oma ettepanekuid. Toimus hääletamine. Mina olen komisjoni tööga rahul.

/.../ Minu lõplik seisukoht kujunes nii: kui näiteks mina olin komisjonis otsustanud, et nii on õige ja nii on vajalik ja selle nimel lähme suurde saali, siis ma jäin endale kindlaks. Ma ei

lasknud ennast ahvatlustest ja ärritustest kõigutada. Mul oli kohe selge, et kui on nii otsustatud, siis tuleb jääda oma seisukoha juurde.

Kalle Jürgenson:

/.../ Riigikogusse sai esimese korraga nimekirja alusel 29 inimest, kes suundusid ERSP valitsusse. Sellest sai väga suur fraktsioon, sest valimisliidus Isamaa ja ERSP oli kokku 40 liiget. Lisaks liitus meiega ka Liberaal-Demokraatlik Erakond ehk Mõõdukad (toona kandis ka Eesti Rahva Maaerakonna nimetust).

/.../ Üldse eksisteeris fraktsioonides väga palju valdkondi, ka komisjonide nimetus ja arv muutus esimese Riigikogu jooksul tihti. Seetõttu hakatigi alguses tegelema Riigikogu kodukorra seadusega, kus fikseeriti komisjonide arv. Täna 10 komisjoni kujunesid alles üsna hiljuti välja.

/.../ Töökorraldus iseenesest toimus fraktsioonis selliselt nagu praegugi, seal arutati kõik poliitilised küsimused läbi, fraktsioon kujundas neist oma seisukohad ja nendega mindi komisjonidesse – koalitsiooni ülemosapoolte juurde. Osapooli oli, nagu öeldud, neli ja koos koalitsiooniga peeti ühisarutelusid, kus me oma seisukohti ühtlustasime. Seal kujunesidki välja koalitsiooni ühised seisukohad.

Need arutelud olid tookord vahel üsna tormilised, kuivõrd siis need protsessid olid äsja käivitunud ja tekitasid palju arvamusi. Täna väljarendatud põllumajandus-, maa- ja omandireformide käivitamine ning rakendamine olid tollal alles kujunemisjärgus. Neile vastavaid seadusi töötati parajasti välja ning nende ümber käis tuline arutelu.

/.../ Neist kokkuleppeist ja seisukohtadest, mis olid kujunenud fraktsioonide koalitsioonides, peeti üldjuhul kinni. See distsipliin oli meil üldiselt tugev.

Kirjeldage fraktsiooni hierarhiate kujunemist.

Tiit Sinisaar:

Hierarhia kujuneb sisu järgi. Hierarhiaid on kahte liiki, üks on formaalne, teine sisuline, sest peale fraktsiooni on olemas ka komisjon. Siis kui erakond on valitsuskoalitsioonis, siis valitakse paljud väljapaistvad fraktsiooniliikmed vastava komisjoni esimeheks või aseesimeheks. Kahtlemata on fraktsioonis komisjoni esimees hierarhiliselt võrdne kõikide fraktsiooniliikmetega. Tema autoriteet oma ala tundmises ja vastutus selle valdkonna eest on märksa suurem. Parlamendipoliitikas on hierarhia pigem sisuline kui vormiline, kelle sõna maksab, keda kuulatakse, kes on autoriteet ühes või teises küsimuses. Inimese autoriteet kujuneb oma ala tundmise, suhtlemisoskuse, seisukohtade kaitsmise, selgitamise, veenmisoskuse tagajärjel. /.../ Sisekliima kujundamine on üks kõige raskemaid asju. Fraktsioon on selles mõttes natuke laiem, sest seal ei ole ainult Riigikogu liikmed, vaid seal on ka fraktsiooni ametnikud, nagu näiteks sekretärid, konsultandid, nõunikud. Suhtlemine Riigikogus käib mitmes vormis. Üks fraktsioon on erakond, mõttekaaslased, üks nimekiri. Teine, kuhu nad kõik laiali jagunevad, on komisjon. Komisjonis on kõikide erakondade

esindajad. Veel on täiskogu. Kõigil on omad käitumisreeglid ja –normid ning nõuded. See on suhteliselt keeruline ja põimitud süsteem. Tavaliselt on nii, et peab olema läbilöögivõimeline ja väga tubli igal tasandil, kõiges kolmes kohas. /.../ Peale selle, kuna parlamendis ei ole selliseid alluvussuhteid, siis ei fraktsiooni esimees ega ka komisjoni esimees, Riigikogu esimees ei ole teiste ülemus, kes võib keelata, käskida. Ta on mingis mõttes koosoleku juhataja, aga talle on fraktsiooni teised liikmed andnud voli ka ennast kamandada, näiteks puudumisel. Fraktsiooni esimehel ei ole mingit juriidilist õigust öelda, et täna ei tohi ära minna, sellepärast et meil tuleb hääletamine, mis siis, et teil on mingi kohtumine, seminar, üritus. /.../

Kuidas kujunesid fraktsiooni seisukohad?

Fraktsioon arutab olulisemaid asju, me ei jõua ju kõike, pole nii palju aega, et kõik muudatused ja ettepanekud läbi vaadata. Väga tähtis on nimelt see, kui tugevad on fraktsiooni esindajad vastavas komisjonis, sest esimene allikas, kelle käest küsitakse, kuidas see asi on, mis temast saab, kuidas ta läheb, kuidas peaks toimima, kas see meile sobib või ei sobi, mida see või teine kaasa toob, on just fraktsiooni esindajad komisjonis. Nad peavad ka õigeaegselt fraktsiooni informeerima võimalikest probleemidest. See on nüüd jälle see juhtumise küsimus, inimeste endi võimeküsimus, kui varakult nad suudavad taibata, et sellest võib mingi probleem tulla, ja tassida seda fraktsiooni ette. /.../

Milline oli teie roll lõpliku seisukoha kujundamisel?

Minu roll oli juba tollal üsna suur, kui esimene aasta välja arvata, kui Illar Hallaste oli fraktsiooni esimees, kuigi ega fraktsiooni esimees ei ole mitte nagu ülemus, kes ütleb, et nii tuleb teha, vähemalt mitte demokraatlikus erakonnas. Meie erakond on demokraatlik. Pigem on fraktsiooni esimehe roll, minu roll siis olnud selles, et püüda nende protseduuridega tuua välja kõik võimalikud eriarvamused, kahtlused, kõhklused, poolt- või vastuargumendid, et otsus, mida me teeme, ei oleks mitte taevast võetud juhuslik otsus, vaid ikka tööpoolest läbikaalutud ja põhjendatud otsus. Juba protsessi juhtimine on olnud küllalt suur vastutus. Ma olen suutnud ka problemaatikasse sisse elada ja ma olen vist suutnud enam-vähem adekvaatselt esitada kõik olulisemad probleemid fraktsioonile, et nad on saanud teha otsuse. /.../

Kuidas saavutati fraktsioonides kokkulepped lõpphääletuseks?

Ütleme, see on väga keeruline küsimus. Kord nii, kord naa, ja see on diplomaatilise läbirääkimise ja poliitilise tahte pealsurumise oskus. Neid läbirääkimisi on tavaliselt kahest puust. Üks on see, kui mingi asja suhtes on valitsuskoalitsioonil lahkarvamus, kui ta on enamuskoalitsioon. Siis tuleb veenda oma partnereid või leida kompromiss, mis mõlemaid pooli rahuldaks. Mõnikord, kui on koalitsioonis kokku lepitud, on mindud rääkima ka opositsiooniga, et nad toetaksid sama seisukohta, mida sa esitad. Need on loomulikud hetked selles mõttes, et ei ole selgeid reegleid, kuna see on suhtlemise küsimus. Kirjutamata reegliks on, et tuleb olla respektiiv ja aus oma koalitsioonipartnerite suhtes. Poliitikas on nii, et kui petad ühe korra, siis oledki läbi, kui petmine toimus tähtsas asjas. Petta ei tohi:

rääkida nii ja teha teisiti. Kui ei saavuta kokkulepet, mis tihtipeale juhtub, siis jäetakse vabaks ja kokkulepe kujuneb vabalt.

Kuidas need siiski kujunesid?

Kui ei saavutata kokkulepet ja vabakujunemise tulemus on kas ette teada või tagantjärele halb, siis on alati võimalus eelnõu algatajal teha tagasivõtte kuni lõpphääletuseni, kuna peale lõpphääletust on seadus valmis. Kõik oleneb sellest, kuidas pressida, meelitada, rääkida. See on kunst, mida tuleb rakendada vastavalt olukorrale, kasutades vastavaid mõjutus- ja veenmisvahendeid. Mõnikord läheb libedalt, teinekord jääb tulemus saavutamata ning jääbki tegemata, kui ei ole võimalik ülekaalu saavutada.

Kasutatud kirjandus

Võistlusele laekus 12 tööd. Publikatsioonis on kasutatud katkendeid järgmistest töödest:

Kalev Raave (20.03.1926; VII RK). – Timo Tints, Viljandi Carl Robert Jakobsoni nimeline Gümnaasium, juhendaja Agnes Ümarik;

Ants Käärma (4.04.1942; VII, VIII ja IX RK). – Rahel Otsla, Aravate Keskkool, juhendaja Mailis Tarendi;

Juhan Aare (20.02.1948; VII ja VIII RK). – Mervi Kalmus ja Heigo Bachmann, Rakvere Gümnaasium, juhendaja Maie Nõmmik;

Peeter Lorents (25.09.1951; VII ja VIII RK). – Adrian Bachmann, EBS-i Gümnaasium;

Tiit Sinissaar (7.12.1947; VII, VIII ja IX RK). – Rita Mubarakšina, Võru Kesklinna Gümnaasium, juhendaja Helle Ruusmaa;

Kalle Jürgenson (1.09.1960; VII, VIII ja IX RK). – Erle Kuklase, Võru Kesklinna Gümnaasium, juhendaja Helle Ruusmaa;

Paul-Olev Mötsküla (5.12.1934; VII RK). – Helina Raal, Tõrva Gümnaasium, juhendaja Herli Savimägi;

Avo Kiir (23.02.1952; VII RK). – Jevgenia Gretskaia, Kohtla-Järve Slaavi Gümnaasium, juhendaja Galina Visnjakova.

Toomla, J. (1999). Valitud ja valitsenud. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu Kroonika 1992/93 (1994). Tallinn.

IX Riigikogu seadusloome statistika

Kaja Vaabel (RiTo 7), Riigikogu Kantselei dokumendiosakonna juhataja Käesolev artikkel annab statistilise lühiülevaate IX Riigikogu seadusandlikust tegevusest – vastuvõetud õigusaktidest, juhtivkomisjonidest ja eelnõu algatajate suhtarvust ning Riigikogu saalis kajastamist leidnud sise- ja välispoliitikast.

IX Riigikogu lõpetas oma korralise tegevuse 13. veebruaril 2003, olles vastu võtnud 881 õigusakti, millele lisandusid 25. veebruaril 2003 erakorralisel istungjärgul vastuvõetud kaks õigusakti – põhiseaduse muutmise ja riigikontrolöri ametisse nimetamine. Seega võttis IX Riigikogu vastu 883 õigusakti (sh 771 seadust, 110 otsust, ühe avalduse ja ühe pöördumise).

Taasiseseisvusperioodi algusest, 1992. aastast alates on VII, VIII ja IX Riigikogu vastu võtnud kokku 2166 õigusakti, sealhulgas 1843 seadust. Samal perioodil on Vabariigi President jätnud välja kuulutamata 42 seadust, millest omakorda on muudetud kujul uuesti vastu võetud 19 seadust ning muutmata kujul 9 seadust. Kuigi Riigikogu on neid seadusi kaks korda vastu võtnud, loetakse statistikas neid üks kord.

IX Riigikogu ajal toimus 9 korralist ja 23 erakorralist istungjärku (neist 7 erakorralist jäi ära kvoorum puudumise tõttu).

Vastuvõetud 883 õigusaktist on 771 seadused, neist 500 (65%) muudavad või täiendavad varasemaid seadusi, 116 (15%) seadust ratifitseerivad välislepingu või konventsiooni, üks on denonsseerimise seadus. Võrdluseks – VIII Riigikogus moodustasid muutmise ja täiendamise seadused vastuvõetud seadustest 55%.

Kui vaadelda tabelit 1 (IX Riigikogu statistika), siis kõige intensiivsem tööperiood õigusaktide vastuvõtmisel oli 2001. aasta 8. jaanuarist 14. juunini toimunud 5. istungjärg, mil võeti vastu 141 õigusakti, sealhulgas 16 otsust ja 125 seadust, kus 77 seadust muudavad või täiendavad varasemaid seadusi ning 20 seadust ratifitseerivad välislepingu või konventsiooni.

Keskmiselt võeti ühel istungjärgul vastu 95 õigusakti. Tavapäraselt on kevadise istungjärgu pikkus 5 kuud ja sügisel 3,5 kuud.

Suhteliselt suure tööjõudlusega perioodiks võib lugeda ka viimast, üheksandat istungjärku, mille pikkus IX Riigikogu tegevuse lõpetamise tõttu oli kõigest üks kuu – 13. jaanuarist 13. veebruarini 2003 –, kus jõuti aga vastu võtta 74 õigusakti.

Tabel 1. IX Riigikogu statistika, 18. märts 1999 – 25. veebruar 2003

Istungjärk	Vastuvõetud õigusaktid				
	seadus	otsus	avaldus, pöördumine	deklaratsioon	KOKKU
Esimene 18.03.–17.06.1999	26	16	–	–	42
Erakorraline 21.06.1999	2	1	–	–	3
Erakorraline 28.06.1999	2	–	–	–	2
Erakorraline 11.08.1999	–	–	–	–	–
Erakorraline 18.08.1999	2	–	–	–	2
Erakorraline 25.08.1999 (ei toimunud)					
Teine 13.09.–16.12.1999	70	4	1/–	–	75
Kolmas 10.01.–15.06.2000	121	11	–	–	132
Erakorraline 19.06.2000	–	–	–	–	–
Erakorraline 19.06.2000	6	2	–	–	8

Erakorraline 20.06.2000	3	–	–	–	3
Erakorraline 25.07.2000 (ei toimunud)	–	–	–	–	–
Erakorraline 07.08.2000 (ei toimunud)	–	–	–	–	–
Erakorraline 14.08.2000 (ei toimunud)	–	–	–	–	–
Erakorraline 14.08.2000 (ei toimunud)	–	–	–	–	–
Erakorraline 28.08.2000	–	1	–	–	1
Erakorraline 28.08.2000	–	–	–	–	–
Erakorraline 29.08.2000	–	–	–	–	–
Neljas 11.09.–21.12.2000	78	9	–	–	78
Viies 8.01.–14.06.2001	125	16	–	–	141
Erakorraline 4.07.2001 (ei toimunud)					

Erakorraline 23.08.2001 (ei toimunud)	-	-	-	-	-
Erakorraline 27.08.2001 (Vabariigi Presidendi valimine)					
Erakorraline 1) 28.08.2001 2) 28.08.2001 (Vabariigi Presidendi valimine)	-	-	-	-	-
Erakorraline 29.08.2001	1	-	-	-	1
Kuues 10.09.–20.12.2001	74	11	-	-	85
Seitsmes 14.01.–20.06.02	113	23	-/1	-	137
Erakorraline 30.07.2002	1	-	-	-	1
Erakorraline 3.09.2002	1	-	-	-	1
Kaheksas 9.09.–19.12.2002	74	12	-	-	86
Üheksas 13.01.–13.02.03	71	3	-	-	74
Erakorraline 25.02.2003	1	-	-	-	1
Erakorraline 25.02.2003	-	1	-	-	1
Kokku	771	110	1/1	-	883

Tabel 2 (IX Riigikogus vastuvõetud õigusaktide jaotumine komisjonides) näitab alatiste komisjonide töökoormust ehk milliste valdkondade reguleerimisega Eestis kõige rohkem tegeldakse. Nagu VIII Riigikogu ajal, nii olid ka IX Riigikogus suurema osa seaduste

juhtivkomisjonid majanduskomisjon ja rahanduskomisjon, neile järgnesid põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon.

Tabelist nähtub ka õigusaktide algatajate suhtarv. Vastuvõetud õigusaktide sagedasemad algatajad olid Vabariigi Valitsus 570 (65%) juhul ja Riigikogu 313 (35%) juhul, VIII Riigikogus oli suhtarv vastavalt 62% ja 38%.

Tabel 2. IX Riigikogus vastuvõetud õigusaktide jaotumine komisjonides (sh erakorralised), 18. märts 1999 – 25. veebruar 2003

Juhtivkomisjon	Vastuvõetud õigusaktide arv	Algataja Vabariigi Valitsus	Algataja Riigikogu	%-des üldarvust
1. Majanduskomisjon	196	153	43	22,2
2. Rahanduskomisjon	137	70	67	15,5
3. Õiguskomisjon	120	87	33	13,6
4. Põhiseaduskomisjon	135	67	68	15,3
5. Sotsiaalkomisjon	81	56	25	9,2
6. Kultuurikomisjon	67	40	27	7,6
7. Keskkonnakomisjon	50	32	18	5,7
8. Väliskomisjon	24	13	11	2,7
9. Maaelukomisjon	43	29	14	4,9

10. Riigikaitsekomisjon	28	25	3	3,2
Menetletud juhtivkomisjonita	2	0	2	0,2
K o k k u	883	570	313	100
		64,6%	35,4%	100%

Kokku esitati menetlusse 1307 eelnõu, neist 275 langes menetlusest välja ning Riigikogu koosseisu vahetumise tõttu jäi menetlemata 131 eelnõu ja kaks Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seadust. Seadusandlikku algatusõigust omavate algatajate suhtarv jagunes järgmiselt: Vabariigi Valitsus esitas 690 (53%), Riigikogu liikmed 273 (21%), Riigikogu fraktsioonid 160 (12%), Riigikogu komisjonid 165 (13%), Riigikogu juhatus 18 (1%) ja Vabariigi President ühe eelnõu.

Riigikogu kodukorra seaduse kohaselt toimusid istungisaalis ka sise- ja välispoliitilised arutelud – Vabariigi Presidendi, peaministri ja Riigikogu külaliste poliitilised avaldused.

Vabariigi President esines Riigikogu saalis kaheksal korral – sügisistungjärkude avamisel, ametisse astumise puhul, energeetika riiklikku korraldust ja arengukava käsitleva poliitilise avaldusega.

Peaminister esines poliitilise avaldusega kuuel korral – seoses riigieelarvetega, AS Narva Elektriijaamade erastamisega, tagasiastumisega (Mart Laar), ülevaatega teadus- ja arendustegevuse olukorrast ning valitsuse poliitikast selles valdkonnas.

Viiel korral esinesid kõnega Riigikogu külalised – Saksamaa liidukantsler Gerhard Schröder; Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee president lord Russell-Johnston, Leedu seimi spiiker Arturas Paulauskas, Euroopa Parlamendi esimees Pat Cox ja Rootsi parlamendi spiiker Birgitta Dahl.

Õiguskantsler on esinenud ettepanekutega seaduse koostöö viimiseks põhiseaduse või seadusega kümnel korral, ülevaatega seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste aktide koostööst põhiseaduse ja seadustega viiel korral.

Riigikontrolör on esinenud neljal korral ülevaadetega riigi vara kasutamisest ja säilitamisest.

Olulisi riiklikke küsimusi arutati 28 korral, teemad olid välispoliitika, ettevalmistused Euroopa Liiduga liitumiseks, AS Narva Elektriijaamade erastamine, teadus- ja arendustegevus ning valitsuse poliitika selles valdkonnas, pensionäride olukorra parandamine ning Eesti kodanikuühiskonna areng.

Viis aastat Euroopa Liidu infokeskust

Anu Nestor (RiTo 2), Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse juhataja

Euroopa Liit on muutumas ja laienemas, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskus on valmis vastama tekkivale küsimustele.

Eesti Rahvusraamatukogu on Euroopa Liidu depooramatukogu 1992. aasta aprillist alates. Depooramatukogu staatus, mis üldjuhul omistataksegi rahvusraamatukogudele, tähendab ühe tasuta eksemplari saamist kõigist perioodilistest väljaannetest ja raamatutest, mida avaldavad Euroopa Liidu institutsioonid – Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlament jt. Sundeksemplari saamisele lisandub kohustus neid säilitada ja kõigile huvilistele tasuta kättesaadavaks teha.

Paralleelselt depooramatukogudega tegutsevad Euroopa Liidu liikmes- ja kandidaatriikides ka Euroopa Liidu dokumendikeskused, mis on loodud teadus- ja õppetöö toetamiseks ülikooliraamatukogude juurde – Eestis Tartu Ülikooli (aastast 1992) ja Concordia Ülikooli (aastast 2002) raamatukogus. Ettevõtjaile jagavad infot euroinfo keskused – Eestis Kaubandus-Tööstuskoja euroinfo keskus. Laiem avalikkus võib oma küsimustega pöörduda Euroopa Komisjoni Eesti Delegatsiooni Euroopa Liidu infokeskusesse ning maakondlikesse euroinfo punktidesse.

Sellise ülesehitusega teavitusvõrgustik toimib nii Euroopa Liidu liikmesriikides kui ka kandidaatmaades. Suur osa depooramatukogusid, dokumendikeskusi, Euroopa õigusega seotud raamatukogusid jms on Euroopa Informatsiooni Assotsiatsiooni (EIA) liikmed. Rahvusraamatukogu on EIA liige 1996. aastast. Kuigi organisatsioon on Suurbritannia-keskne – seal toimub suur osa meile vajalikke koolitusi –, hoiavad temaatiline kuukiri ja eurodokumentalistide ühine suhtlusring eurotalk e-postis meid kursis uuendustega dokumentide avalikustamisel ja uute kasulike veebilehtedega ning vastastikused konsultatsioonid on abiks diskussiooniringis osalejaile.

Aktiivne infovahendaja

Rahvusraamatukogu, kes täidab ka parlamendiraamatukogu ülesandeid, ei ole piirdunud pelgalt Euroopa Liidu dokumentatsiooni kogumise, säilitamise ja kättesaadavaks tegemisega.

1994. aastal hakkas Rahvusraamatukogu teatme- ja infoanalüüsi keskuses loodud rahvusvaheliste organisatsioonide talitus (RVO) aktiivselt vahendama infot Euroopa Liidu dokumentide kohta. Talituse tegevusest teavitati üldsust nii päevalehtedes kui ka raamatukogunduslikes väljaannetes. 1994. aastaks oli Rahvusraamatukogu kogudes registreeritud 618 nimetust Euroopa Liidu institutsioonide väljaannet ja 83 nimetust ajakirju. Tänapäevaks on Euroopa Liidu infokeskuse lugemissaali avariileil üle 8000 nimetuse Euroopa Liidu teavikuid ja teaduskirjastuste Euroopa Liidu poliitika, õiguse, ajaloo jm uurimuslikke käsitlusi inglise, saksa, prantsuse jt keeltes. Üldhuvi pakkuvaid teoseid komplekteeritakse ka raamatukogu põhifondidesse.

Kolmandik Euroopa Liidu infokeskuse komplekteerimisrahast kulub teadusperioodika tellimisele, nagu Common Market Law Review, European Law Journal, European Law Review, European Foreign Affairs Review jt.

Uute infovahendite (kohalik Euroopa Liidu alaste trükiste märksõnaline andmebaas, teemakohaste Eesti perioodikaartiklite mappide koostamine jms) loomisel seati eesmärgiks pädevate infospetsialistide koolitamine eelkõige Euroopa Liidu õigussüsteemi ja dokumentatsiooni, aga ka Eesti õigussüsteemi ning tähtsate rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuse ja dokumentide alal. Tähtsaks peeti ka teadmisi infotehnoloogiast ja võõrkeelteoskust. Põhiliselt töötati inglise- ja saksa keelsete materjalidega, esimesed eesti autorite Euroopa Liitu käsitlevad trükised ("Eesti ja Euroopa Liit: lähteteesid Eesti võimaliku ühinemise kohta Euroopa Liiduga", "Eesti tee Euroopa Liitu", koostajad I. Raig, E. Terk jt) ja Euroopa Ühenduse lepingute tõlked ilmusid alles 1995. aastal. 2003. aasta alguseks oli ilmunud ligi 230 nimetust eestikeelseid uurimusi ja tõlkeid, konverentsimaterjale jms.

Rahvusraamatukogu koduleheküljelt pääseb Eestis ilmunud artiklite andmebaasi (ISE), kus kajastub ka Euroopa Liidu temaatika. Euroopa Liidu teemalisi artikleid on kogutud aastast 1994, praegu on nende koguarv üle 12 000. Samade artiklite süstematiseeritud mappe kasutatakse intensiivselt Euroopa Liidu infokeskuses. Üksnes vene keelt oskavaile lugejaile on Eestis ilmuvate venekeelsete ajalehtede artiklid peaaegu ainuke võimalus selle temaga tutvuda.

2003. aasta sügiseks koondame pealkirja "Valik Riigikogu liikmete kirjutisi teemal "Euroopa Liit"" alla VIII ja IX Riigikogu liikmete artiklivalimiku.

Kõigi infovahendajate töö sõltub info kättesaadavusest Internetis. Meie keskusele vajaliku info hulk Internetis on kasvanud mitu korda, nii Eesti riigiasutuste kui ka europa (<http://europa.eu.int>) portaali kaudu. 1994. aastal oli Internetis tasuta kättesaadav üksnes tühine hulk Euroopa Liidu alast teavet – Rahvusraamatukogu spetsialistidel oli juurdepääs Euroopa Liidu andmebaase vahendavale süsteemile ECHO, kuid puudus juurdepääs õigus- ja majandusalastele täistekstidele. Seadusandlikud aktid olid kättesaadavad tasulise kompaktandmebaasi CELEX vahendusel, mille ostmisest loobuti 2001. aastal, sest avanes võimalus kasutada tasuta sidusversiooni. Lähitulevikus, kui Euroopa Liidu dokumentide kõik elektroonilised versioonid on juriidiliselt kehtivad, saab otsinguid teha ainult Internetis. Esimese sammuna selles suunas lõpetatakse infokeskustele Komisjoni dokumentide (COM-docs) trükiversiooni tasuta levitamine, sest dokumendid ja nende tõlked avaldatakse kiiresti Internetis. Sellega seoses muutub infokeskuste töötajate roll kõigi vajalike dokumentide leidmisel veelgi olulisemaks.

Huvi Euroopa Liidu vastu kasvab

Euroopa Liidu alaste päringute osatähtsus teatme- ja infoanalüüsi keskuse töös kasvas eriti 1990. aastate keskel. 1996. aastal esitas Rahvusraamatukogu eurointegratsiooni büroole (EIB) Eesti valitsusprogrammi "Euroopa integratsioon ja informatsioon" osana Euroopa Liidu infokeskuse loomise projekti. PHARE finantstoetus pidi tagama infoteeninduse viimise

tänapäeva tasemele ning mitmesuguste koolituste abil infospetsialistide kvalifikatsiooni tõstmise. Samal ajal valmistati ette ja avalikustati "Eesti avalikkuse Euroopa Liidu alase teavitamise põhimõtted", millesse oli sisse kirjutatud ka infovahendajate (Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse ja Tartu Ülikooli raamatukogu eurodokumentatsiooni keskuse) tegevus.

1998. aastast alates rahastatakse Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskust (ELIK) Riigikantseleiga sõlmitud sihtfinantseerimislepingu alusel. Selleks ajaks lõpetatud PHARE-projekti toetusel sisustati Euroopa Liidu infokeskuse lugemissaal – arvutitöökohad nii lugejaile kui ka infospetsialistidele, tagati paljundus ja printimine. 20–kohalises lugemissaalis teenindavad lugejaid 6 infospetsialisti, tõhusalt on täienenud Euroopa Liidu teavikute kogu ning iganädalased uudiskirjanduse väljapanekud. Euroopa Liidu poliitikat ja tegevust tutvustavad eestikeelsed infomaterjalid on toonud keskusse igal aastal keskmiselt 4000–5000 huvilist, kellest suure osa moodustavad õppurid, õppejõud, ametnikud ja ettevõtjad.

Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadi (ELIS) avalikkuse teavitamise töörühm (ATT) sõnastas Euroopa Liidu infokeskuse lähemad ja kaugemad ülesanded:

- Eesti ja Euroopa Liidu alaste materjalide kogumine, hoiustamine ja nende kasutamise võimaldamine parlamendi- ja avalikkuse teenindamisel;
- Euroopa Liidu alaste andmebaaside hankimine;
- huviliste konsulteerimine Eestit ja Euroopa Liitu puudutavate materjalide ja andmebaaside osas;
- Euroopa Liidu infosüsteeme ja –allikaid käsitlevate loengute pidamine;
- kodulehekülje kujundamine elektroonilise teabe tõhusamaks levitamiseks;
- hotline'ivormis euroinfo telefonitöö ettevalmistamine jne.

Koostöös ATT-sse kuuluvate ministeeriumide spetsialistidega oli võimalik koguda spetsiifilist taustainfot, korraldada ühiseid seminare ning keerulisemate küsimuste puhul eriteadlastega konsulteerida.

Lugejateeninduses on tähtis uue infokanali loomine: tehnilised vahendid ja koolitus võimaldasid avada infokeskuse Interneti kodulehekülje <http://elik.nlib.ee>. Eesmärk oli kõigi oluliste eestikeelsete linkide kogumine (ministeeriumide vastavasisulised lingid, seadusandlusega seotud leheküljed, eestikeelsed täistekstid jne) ja süstematiseeritud esitamine ning Euroopa Liidu tähtsaimate institutsioonide, organisatsioonide, õiguslaste andmebaaside ja uudiste koondamine lihtsalt navigeeritavasse keskkonda. Statistika järgi on meie kodulehekülge külastatud 20 000 – 30 000 korda kuus.

Infokeskuse külastajate Euroopa Liidu teemalistest küsimustest ja nende vastustest hakati koostama andmebaasi, kuhu 1998. aastal kogunes küsimusi–vastuseid 108, 1999. aastal oli neid kokku 518 ja 2002. aastal 630. Andmebaasi koostajate eesmärk on oluliste teemade kuni 1000 küsimuse–vastuse pidev uuendamine ja täiendamine.

Tõsine väljakutse oli euroinfo telefoniteenuse projekti käivitamine. Eeskujuks oli Rootsi telefoniteenus, millega alustati mõni aasta enne Rootsi liitumist Euroopa Liiduga ja mis tegutseb tänini Rootsi parlamendi juures.

1999. aasta novembri pilootprojektina ja 2000. aasta mais täismahus avatud tasuta euroinfo telefon 08 00 33 30 töötab ööpäev läbi (kasutusel on ka automaatvastaja), vastused koostatakse vähemalt kahe tööpäeva jooksul. Peale infokeskuse töötajate vastavad telefonile ka Euroopa Liidu alase koolituse läbinud üliõpilased, kes kasutavad vastuste koostamisel keskuse teavikute kogu, Interneti-allikaid ja ministeeriumide spetsialistide abi.

Lisaväärtuseks on kujunenud euroinfo telefoni kodulehekülge <http://www.eurotelefon.ee> ja seal leiduv tasuta küsimuste–vastuste andmebaas, mis ongi eespool mainitud andmebaasi edasiarendus. Küsimusi saab esitada ka kodulehekülje kaudu, mille kasutamine on eriti elavnenud käesoleval aastal. (Siinjuures tuleb viidata ka Tartu Ülikooli raamatukogu eurodokumentatsiooni keskuse algatatud veebipõhisele euroinfo teenistusele, mis annab 24 tunni jooksul allikaviidetega vastuseid erinevaile Euroopa Liidu alastele küsimustele.)

Valmis uueks väljakutseks

Euroopa Liidu infokeskuse lugemissaalis ja euroinfo telefonile esitatud küsimusi analüüsides tegime kokkuvõtte meie poole pöördunute huvidest ja muredest seoses Eesti võimaliku astumisega Euroopa Liitu. Sellest lähtudes korraldame aastast 2000 regulaarselt euroinfo telefonipäevi, kus helistajatele on vastama kutsutud oma ala asjatundjad – ministrid, Riigikogu liikmed, ministeeriumide spetsialistid. Tähtsaimad teemad on seni olnud sotsiaalpoliitika, maksud, euro, põllumajandus, kultuur jm. 2003. aasta 21. aprilli infopäev oli pühendatud ühinemislepingule ning vastama olid kutsutud Alar Streimann ja Marina Kaljurand.

Käesolevast aastast on euroinfo telefon laiendanud oma tegevusvaldkonda – alustasime koostööd noortele suunatud Euroopa–alase info vahendaja Eurodesk'i (<http://www.eurodesk.org>) Eesti–poolse partneriga.

Infokeskuse töötajate Euroopa Liidu dokumentide ja andebaaside koolitust on kasutanud mitmesugused huvirühmad, alustades lasteaednike ja raamatukogutöötajatega ning lõpetades üliõpilaste ja riigiametnikega. Põhjalikumalt loengutsükli korraldavad keskuse töötajad koos AS ESKO Koolitusega. Valminud on kõiki tähtsamaid dokumente ja andmebaase tutvustavad õppematerjalid.

7. septembril täitub Euroopa Liidu infokeskusel viis aastat, mille jooksul oleme vastanud tuhandetele küsimustele. Kas meie töö on aidanud inimestel valikuid teha, annab vastuse 14. september, rahvahääletuse päev. Euroopa Liit laieneb ja muutub, Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskus on valmis vastama tekkivatele küsimustele.

Euroopa Nõukogu Tallinna infotalitus

Ülla Järviste (RiTo 7), Euroopa Nõukogu Tallinna infotalituse direktor

Euroopa Nõukogu infotalitus näeb oma edasist eesmärki eelkõige selles, et ekspertide abil tutvustada ametnikele, eraisikuile, ajakirjanikele, õpetajaile ja õpilastele tänapäeva euroopalikke nõudeid ja võimaldada neile asjaomast õigusabi.

Tänavu 14. mail möödus kümme aastat päevast, mil Eesti Vabariik võeti 27. riigina vastu Euroopa Nõukogu liikmesriigiks. Euroopa Nõukogu, mille loid 1949. aastal kümme Euroopa riiki, on pidevalt muutuv organisatsioon, tema liikmeskond on viimase kümne aastaga kasvanud 26-lt 45-le. Organisatsiooni statuudijärgne eesmärk on suurema ühtsuse saavutamine oma liikmete vahel, seda eelkõige ühiseid väärtusi – pluralistlikku demokraatiat, inimõigusi ja seaduste ülimuslikkust – tunnustades ning praktilist koostööd tehes. Euroopa Nõukogul on märkimisväärne roll Euroopa riikide seadusandluse ühtlustamisel.

Oma eesmärgi teostab organisatsioon mitmepoolsete rahvusvaheliste lepingute (konventsioonide, hartade) kaudu, käesoleval ajal ulatub nende arv ligikaudu 200-ni (neist on Eesti 2003. aasta 1. mai seisuga ratifitseerinud 64 ja alla kirjutanud 14). Lepinguid tuntuimad on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, bioetika konventsioon, rahvusvahemuste kaitse raamkonventsioon, kultuurikonventsioon jmt. Pärast ratifitseerimist muutuvad nimetatud lepingud riikidele õiguslikult siduvaks. Peale selle on kehtestatud liikmesriikidele mitmes valdkonnas standardeid ja juhiseid (nt kinnipidamiskohtade tingimuste kohta), võetud vastu eriala eetikakoodekseid (nt politseinike eetikakoodeks, riigiametnike eetikakoodeks) ning antud soovitusi ühistele probleemidele lahenduste leidmiseks (dopingu kasutamine, narkomaania vastu võitlemine, aids jm).

Selleks, et eelmainitud lepingud, standardid ja soovitused iga inimeseni jõuaksid, hakkas Euroopa Nõukogu 1991. aastast alates looma Kesk- ja Ida-Euroopa uute liikmesriikide abiprogrammide raames info- ja dokumendikeskusi. Praegu on niisuguseid keskusi 19 riigis (Venemaal ja Bulgaarias peale selle veel regionaalsed keskused). Teiste hulgas loodi 1995. aasta kevadel ka Eesti infotalitus, esialgu Rahvusraamatukogu struktuuriüksusena. Tänapäevaks on infokeskustest saanud iseseisvad Euroopa Nõukogu allüksused.

Kaheksa tegevusaasta jooksul on Tallinnas asuv infotalitus pakkunud organisatsiooni kohta süstematiseeritud teavet: vastanud Euroopa Nõukogu tööd ja dokumente puudutavatele küsimustele, vahendanud Euroopa Nõukogu dokumentide eestikeelseid tõlkeid, arendanud koostööd teiste rahvusvaheliste organisatsioonide, ametiasutuste, koolide ja kodanikeühendustega, korraldanud Euroopa Nõukogu tegevusvaldkondade kohta loenguid ja seminare ning edastanud Euroopa Nõukogu pressiteateid kohalikule meediale.

Dokumendikogu

Päringutele vastamise alus on dokumendikogu. Euroopa Nõukogu sekretariaat Strasbourg'is saadab iga kuu kõigile oma infotalitustele uued vastuvõetud konventsioonid, Euroopa

Nõukogu Parlamentaarse Assamblee ning Ministrite Komitee soovitusel, resolutsioonid, raportid, kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kongressi dokumendid, Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused ja muud inimõiguste, meedia, sotsiaalküsimuste, hariduse, kultuuri, spordi, noorsootöö, tervishoiu, keskkonnakaitse, kohalike omavalitsuste ning õiguslase koostöö väljaanded. Teavikud on paralleelselt inglise ja prantsuse keeles, sest need on Euroopa Nõukogu ametlikud keeled. Mitmed teavikud on ka eesti ja vene keeles. Kogusse saabunud uudiskirjandusega on võimalik tutvuda infotalituse Interneti koduleheküljel (<http://www.coe.ee>). 2003. aasta mai seisuga sisaldab kogu ligikaudu 6000 nimetust trükiseid.

Paljud dokumendid on kättesaadavad infotalituse koduleheküljel. See on võimaldanud viimaseil aastail vastata suurele hulgale küsimustele elektronposti ja telefoni teel.

Euroopa Nõukogu dokumentide paremaks kättesaamiseks ja levitamiseks loodi aastail 1999–2000 maakondade raamatukogude juurde infopunktid. Neis on saadaval organisatsiooni üldine teave, Euroopa Nõukogu olulised lepingud, kõik eesti keelde tõlgitud dokumendid ja inimõiguste kohtu lahendid.

Sihtrühmad

Kuigi Euroopa Nõukogu infokeskuste töö eesmärk, ülesanded ja dokumendikogu on enamasti sarnased, on kõikjal kujunenud kohaliku vajaduse järgi oma sihtrühmad ja tegevuse prioriteedid.

Eestis on Euroopa Nõukogu tegevuse vastu kõige enam huvi tundnud juristid ja õigusteaduse tudengid. Kui 1990. aastate keskel tunti suurt huvi konventsioonide ja hartade vastu, siis nüüd nõutakse sagedamini Euroopa Nõukogu juures tegutseva inimõiguste kohtu lahendeid, reglemente ja kohtu poole pöördumise reegleid.

1993. aastal kirjutas Eesti alla paljudele rahvusvahelistele lepingutele, sealhulgas mitmele Euroopa Nõukogu konventsioonile. Peagi selgus, et lepingute tekst oli sageli tavakodanikele ja ametnikele kättesaamatu, eestikeelsetest tõlgetest rääkimata. Meenutagem siinjuures, et Internet oli tol ajal veel vähe levinud. Kuigi infokeskuse riigileil on algusest peale olnud kõigi Euroopa Nõukogu konventsioonide täistekstid ja nende selgitused (*explanatory reports*) organisatsiooni ametlikes keeltes, on läbi aegade olnud vajadus eesti- ja venekeelsete tõlgete järele. Nüüdseks on kõik Eesti poolt ratifitseeritud lepingute tekstid tõlgitud eesti keelde. Peale nende on kirjastus Juura infotalituse kaasabil välja andnud "Valimiku Euroopa Nõukogu lepinguid", mis sisaldab ka Eestis mitteratifitseeritud konventsioone eesti keeles. Seoses nõudlusega oleme Euroopa Nõukogu Moskva infokeskuse kolleegide abiga hankinud enamiku lepingute venekeelsed tõlked.

Viimasel ajal on juristid ja üliõpilased enim nõudnud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid. Paberkanalil on olemas nii kohtu otsused kui ka 1998. aastani tegutsenud kohtu allorgani Inimõiguste Komisjoni otsused. Menetluses olevatest kohtuasjadest saab teavet kohtu pressiteadetest ja kohtu sekretariaadi kuuväljaandest "European Court of Human Rights. Information Note on the Case–Law of the Court". Peale selle pakume külastajaile võimalust

kasutada iseseisvalt Internetis kohtu andmebaasi HUDOC. 1999. aastal alustati oluliste kohtuotsuste kokkuvõtete tõlkimist eesti keelde. Nüüdseks on ilmunud neli väljaannet rühmitatuna konventsiooni eri artiklite kaupa. Eesti riigi vastased kohtulahendid on tõlgitud täies mahus. Kohtulahendite tõlked on avaldatud infotalituse veebilehel.

Kohtunikele, advokaatidele, prokuröridele ja teistele juristidele on infotalituse poolt või kaasosalusel korraldatud konverentse ja seminare inimõigustest, põhivabadustest, andmekaitsest, avaliku teabe kättesaadavusest ja sotsiaalküsimustest. Mitmel seminaril on käsitletud Strasbourg'i kohtu praktikat, töökorraldust ja reformi 1990. aastate lõpul.

Ministeeriumide ja muude riigiasutuste ametnikud küsivad peamiselt riikidele tehtud soovitusi ja resolutsioone, riigi kohta tehtud raporteid või asjaomase valdkonna juhendmaterjale. Kui tegemist on mõne Euroopa Nõukogu valdkonna seminari või konverentsi korraldamisega (nt Euroopa sotsiaalharta, eluslooduse kaitse, ringhäälingu standardid jm), soovitakse sageli taustamaterjale või asjaomase valdkonnaga seonduvaid dokumente. Ka seaduseelnõude koostajad on leidnud Euroopa Nõukogu materjalide hulgast vajaminevat. Infotalitusse on pöördutud näiteks küsimustega, kas Euroopa Nõukogu on vastu võtnud poliitiliste parteide rahastamise dokumente või defineerinud rahvusvähemuste mõistet.

Sageli on infotalitusse pöördunud politsei või kinnipidamisasutuste ametnikud, soovides asjaomase valdkonna Euroopa standardeid ja soovitusi. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioonis sätestatu kohaselt külastab riike teatud ajavahemike järel komisjon (*Committee of Prevention of Torture, CPT*), kes hiljem koostab riigi kinnipidamisasutuste kohta raporti. Eestit on külastatud seni kahel korral – 1997. ja 1999. aastal. Raportid Eesti kohta on avalikustatud ja kättesaadavad infotalituse veebilehel. Kinnipidamiskohtade standardid, sealhulgas Euroopa vangla reeglid, on tõlgitud eesti keelde. Nimetatud soovitude paremaks tõlgendamiseks ning neist teavitamiseks korraldati politsei- ja vanglatöötajale 2002. aasta lõpus seminar.

Siinjuures tuleb rõhutada, et suurel arvul saabub infotalitusse kirju ka kinnipeetavailt, kes vajavad enamasti teavet inimõiguste kohtusse pöördumiseks, inimõiguste konventsiooni või kohtu reglementi. Viimasel ajal on soovitud ka kinnipidamiskohtade Euroopa standardeid. Mitu korda on meie poole pöördunud endised vangid.

Õpetajatest pensionärideni

Sageli külastavad Euroopa Nõukogu infokeskust õpetajad, kõrgkoolide lektorid ja õpikute või muude õppematerjalide koostajad. Ajavahemikus 1995–2003 on üle Eesti peetud kümneid Euroopa Nõukogu tutvustavaid loenguid koolijuhtidele. 1996. ja 1997. aastal toimusid kahepäevased ajaloo ja kodanikuõpetuse õpetajate konverentsid inimõiguste õpetamisest koolis, mille käigus korraldati praktiliste harjutuste *workshop*'e. Jätkuna nimetatud loengusarjadele on paljud koolid tellinud ka õpilasrühmadele loengu Euroopa Nõukogust, inimõiguste kohtust või viinud läbi kodanikuõpetuse tunni Euroopa Nõukogu infotalituses.

Ajakirjanikud soovivad Euroopa Nõukogu kui rahvusvahelise organisatsiooni kohta enamasti taustainformatsiooni enne Parlamentaarse Assamblee istungeil osalemist. Huvi on tuntud Eesti kohta tehtud raportite vastu. Samuti pakuvad ajakirjanikele huvi inimõiguste kohtu lahendid. Peamiselt Ajakirjanike Liiduga koostöös on korraldatud sõnavabadust, eraelu puutumatust ning isiku au ja reputatsiooni käsitlevaid seminare.

Pensionärid on pöördunud Euroopa Nõukogu infokeskusesse sotsiaalõigust puudutavate küsimustega. On meeldiv tõdeda, et inimeste teadlikkus nii sotsiaalharta kui ka sotsiaalkindlustuskoodeksi sätetest on viimaseil aastail tuntavalt kasvanud. 2001. aastal toimunud seminaril "Kuidas kaitsta oma õigusi", mis käsitles küll peamiselt inimõiguste konventsiooni, jäi seminariruum huviliste rohkuse tõttu kitsaks.

Palju külastajaid soovib pöörduda Euroopa Inimõiguste Kohtusse. Neile on infotalituses esmase teabe pakett kohtu poole pöördumise reeglitest, inimõiguste konventsioon, kohtulahendite eestikeelsed lühikokkuvõtted, samuti analüütilised inimõigustealased kogumikud ja kohtu reglement.

Oma koht infotalituse töös on olnud rahvusvähemustel ja kultuuriseltsidel. Euroopa Nõukogul leidub mitmeid neid puudutavaid dokumente, näiteks rahvusvähemuste kaitse raamkonventsioon, regionaal- või vähemuskeelte harta, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon jt. Euroopa Nõukogu raames tegutsevad nii rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni järelevalve komitee kui ka Euroopa sallimatuse ja rassismi vastu võitlemise komitee, mis koostavad raporteid asjaomase valdkonna dokumentide nõuete täitmise kohta. Nimetatud raportid puudutavad suures osas rahvusvähemuste küsimusi. Koos on organiseeritud teemakohaseid loenguid ja seminare. 2002. aasta septembris korraldati koos välisministeeriumiga kolmepoolne seminar, kus said sõna nii rahvusvahelised eksperdid, ministrid kui ka rahvusvähemuste, nende koolide ja kultuuriseltside esindajad. Sageli tellitakse rahvusvähemuste üritustele Euroopa Nõukogu tegevust tutvustavaid loenguid.

Peale eelnimetatu kuuluvad Euroopa Nõukogu tegevusvaldkondade hulka ka bioetika ja elundite siirdamise, spordietika, korruptsiooni, rahapesu, kriminaalhoolduse ja – preventsiiooni, tarbijakaitse, toiduainete puhtuse, hariduspoliitika ning keeleõppega seondud. Infotalitusse on pöördutud kõigis mainitud valdkondades.

Kuigi tänapäeval on peatähelepanu Euroopa Liidu ja NATO-ga ühinemisel, on siiski tähtis roll organisatsioonil, mille töös osalemine on Eesti riigile juba kümne aasta jooksul harjumuspäraseks saanud, kuid mille liikmeks olekuga kaasnevad suured nõudmised ja vastutus ning kohustus järgida ratifitseeritud rahvusvaheliste lepingute nõudeid. Teave nende täitmiseks peab olema kättesaadav. See ei tähenda ainuüksi dokumente riivil või nende emakeelseid tõlkeid – dokumente peab oskama tõlgendada. Aitamaks ametnikel, eraisikuil, ajakirjanikel, õpetajail ja õpilastel orienteeruda tänapäeva euroopalikes nõuetes, tuleks enam tähelepanu pöörata nende tutvustamisele, kaasates eksperte ja võimaldades asjaomast õigusabi. Euroopa Nõukogu infotalitus näeb oma edasist arengut eelkõige selles.

Parlamentarsed uudised

Margit Muul (RiTo 3), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Uudiste kokkuvõte välisriikide parlamentides toimunud 2002. aasta novembrist 2003. aasta märtsini.

Seekordses ülevaates on peale parlamendivalimiste kajastatud ka uudiseid, mis puudutavad parlamendiliikmete käitumist istungisaalis ning mõningaid ebatavalisi ja huvitavaid seaduseelnõusid. Kasutatud on elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride BNS ja Reuters andmebaase, ajalehtede Eesti Päevaleht ja Postimees elektroonilist arhiivi ning täistekstandmebaasi EBSCO.

Austraalia

Austraalia senatis oli 102 aasta jooksul esimene umbusaldushääletus. Ajalooline peaministri umbusaldus leidis aset seoses Austraalia vägede saatmisega Pärsia lahe piirkonda võimaliku Iraagi sõja puhul. Opositsiooniparteide eestvedamisel läks umbusaldusavaldus parlamendis läbi 33 häälega 31 vastu. Austraalias pole umbusaldushääletusel küll seaduslikku võimu, kuid tegu on olulise sümbolse žestiga.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=227037>.

Austria

24. novembril olid Austrias ennetähtaegsed parlamendivalimised, mis said teoks sisetülide tõttu Vabadusparteis ja mis omakorda tõid kaasa Rahvaparteiga loodud koalitsioonivalitsuse kukkumise. Valimistel sai enneolematult suure võidu konservatiivne Rahvapartei, saavutades viimase kahekümne aasta parima tulemuse. Suurimaks kaotajaks võib pidada eelmiste valimiste suurvõitjat parempopulistlikku Vabadusparteid, kes kaotas ligi kaks kolmandikku eelmine kord kogutud häältest. Valimiste teine tulemus kuulus sotsiaaldemokraatidele, kes suutsid säilitada ligikaudu kolmandiku hääletanute toetuse. Parlamendivalimistel ilmnas austerlaste kaldumine konservatiivide poole, sest konservatiivide poolt andis oma hääle peaaegu pool valijaist. Analüütikute hinnangul näitab tulemus austerlaste pettumust Vabadusparteis, kes ei suutnud lahendada tööpuuduse ja immigratsiooni probleeme ega peletada hirmu Euroopa Liidu laienemise järel maale valguva võõrtööjõu ees.

BNS, 25.11.2002, "Austria valimistel võitsid konservatiivid";

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=80455&rubriik=49>.

Gruusia

Novembris toimus Gruusia parlamendis järjekordne kaklus. Riikaks parlamendiliikmeks osutus Petre Tsiskarišvili, kes kaks nädalat varem oli ise parlamendihoones nelja kolleegi käest peksa saanud ja nüüd omakorda teisi ründas. Pealtnägijate sõnul oli peksja isegi kasteeti kasutanud. Sellise käitumise peale nõudsid paljud parlamendiliikmed Tsiskarišviliit saadikupuutumatusesse äravõtmist ja kriminaalasja algatamist.

BNS, 19.11.2002, "Gruusia parlamendis puhkes järjekordne kaklus".

Gröönimaa

Detsembris toimunud Gröönimaa valimistel võidutsesid iseseisvust toetavad jõud. Enim hääli – 29,3% – sai iseseisvusmeelne Siumut Partei, tulemus annab neile parlamendis 10 kohta. Radikaalsem separatistlik Inuiti Vennaskond kogus 25,8% häältest ja sai 8 parlamendikohta. Konservatiivset Atassuti parteid toetas 20,9% valinuist. Selline tulemus näitab, et Gröönimaa liikus 280-aastase koloniaalvõimu ja poolautonoomia järel jällegi sammu võrra Taanist täieliku eraldumise suunas. Siumut Partei soovib suuremat sõnaõigust Gröönimaa välis- ja julgeolekuküsimustes ning tahab jätkata liikumist iseseisvuse poole. Inuiti Vennaskond sooviks korraldada iseseisvusreferendumi juba 2005. aastal.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=222083>.

Hispaania

Kolm Hispaania valitseva partei parlamendiliiget said trahvi pornopiltide vaatamise eest ajal, kui istungisaalis arutati perevägivalla üle. Ajakirjanikud jälgisid saalis toimuvat ja jäädvustasid, kuidas saadikud vaatasid arvuteist elektroonilise postiga saabunud pornopilte. Partei karistas parlamendiliikmeid maksimaalse trahviga – partei sisekorra määruste kohaselt 450–900 euroga.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=80845&rubriik=49>.

Hispaania parlamendi baski rahvuslastest liikmed kahtlustasid, et nende jutuaajamisi kuulati Madridi parlamendis salaja pealt. Väidetavalt tekkis neil parlamendi kabinettides telefoniga rääkides veider kaja. Baski Rahvuspartei (PNV) liider informeeris sellest parlamendi spiikrit, kes palus algatada politseijuurdlust. Nädal varem oli Hispaania kohus aktsepteerinud valitsuse taotluse kaotada baskide rahvuslik partei Batasuna, mida peetakse äärmusrühmituse ETA poliitiliseks tiivaks.

BNS, 21.03.2003, "Hispaania parlamendi baski saadikud kahtlustavad pealtkuulamist".

Holland

23. jaanuaril, kaheksa kuud pärast parlamendivalimisi, pidid hollandlased taas minema parlamenti valida. Eelmistel valimistel erakordset edu saavutanud populistlikule parteile Pim Fortuyni Nimekiri (LPF) ennustati seekord juba enne hääletamispäeva tunduvalt

tagasihoidlikumat tulemust. Mõrvatud poliitiku Pim Fortuyni rajatud partei suur edu kahanes skandaalide ja sisetülide tõttu.

Juba teist korda kaheksa kuu jooksul võitis valimised Kristlik–Demokraatlik Liit (CDA), kes sai 150–liikmelises parlamendis 44 kohta ja jätkab Hollandi suurima parteina. Opositsioonis olev Tööpartei (PvdA) võitis 42 kohta, 19 kohta rohkem kui eelmistel valimistel, tehes seega parlamendis hiigeltõusu. Ennustatult sai suure kaotuse osaliseks Pim Fortuyni parempopulistlik partei LPF. Erakonnal oli 26 parlamendikohta, millest pärast valimisi jäi järele kõigest 8. Paremtsentriline liberaalne Vabaduse ja Demokraatia Partei (VVD) sai uude parlamenti 28 kohta. Nii kristlike–demokraatide kui ka Tööpartei suur toetus viitab valijate soovile saavutada riigi sisepoliitikas taas stabiilsus.

Valimistel osales umbes 80% hääleõiguslikest kodanikest.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=87242&rubriik=49>,

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=87348&rubriik=49>.

Israael

29. jaanuaril toimusid Israelis ennetähtaegsed parlamendivalimised, selle põhjustas Tööpartei lahkumine Likudi valitsusest. Valimised võitis senise peaministri Ariel Sharoni juhitud Likudi partei. 120–kohalisse Knessetisse said nad senise 19 koha asemel koguni 38 kohta. Suure kaotuse osaliseks sai Tööpartei – senise 25 asemel 19 kohta. Tsentriline Shinui erakond sai senise 6 asemel 15 kohta ning usupartei Shas 11 kohta. Uue valitsuse esmased ülesanded on riigi väljaviimine majanduskriisist ning 28 kuud kestnud Palestiina ülestõusu mahasurumine.

Valimistest osavõtt osutus madalaks. Valimas käis üksnes 68,7% hääleõiguslikest kodanikest. Viimati oli valimisaktiivsus nii madal 1949. aastal, siis hääletas 75,1% valijaist.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=226484>,

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=226639>.

Iraan

Iraani parlament võttis vastu seaduse, mille kohaselt Iraani naised võivad nõuda abielulahutust samamoodi kui mehed. Pärast seda kui islami fundamentalistid 1979. aastal võimu haarasid, pole naistel sellist õigust olnud. Abielulahutust võisid nõuda ainult mehed. Uue seaduse rakendamise juures on aga väike konks. Nimelt peab vastuvõetud seaduse heaks kiitma ka Guardian Council, grupp fundamentaliste, kes vaevalt seda teevad. Kuid heaks alguseks võib pidada sedagi, et soovetakse kehtivat seadust muuta.

Off Our Banks, Nov/Dec 2002, vol 32, issue 11/12, p 6, "Lawmakers would equalize divorce laws".

Läti

Lätis elab rohkearvuline õigeusklike ja vanausuliste kogukond, kes tähistab Kristuse sünnipäeva mitte detsembris, vaid 7. jaanuaril. Juba mitmendat aastat on jõulude eel Läti parlamendis üles kerkinud küsimus, kas kuulutada õigeusklike jõulud riigipühaks või mitte. Kuigi Läti parteide esindajate seisukohad on antud küsimuses ühesugused – 7. jaanuar tuleks kuulutada riigipühaks –, ei jõutud selle küsimuse arutamisega parlamendikoridoridest istungisaali ning mainitud kuupäev jäi taas riiklikuks pühaks kuulutamata. Läti põhiseaduse kohaselt on õigeusklikel ja vanausulistel õigus küsida selle usupüha tähistamiseks töölt vaba päev.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=84297&rubriik=49>.

Esimest korda Läti Seimi ajaloos moodustasid parlamendi naisliikmed oma saadikurühma. 100 seimisaadiku hulgas on 21 naist, uue saadikurühma asutamiskoosolekust võtsid osa nii koalitsiooni kui ka opositsiooni naisesindajad. Naissaadikute rühma juhiks valiti üksmeelselt erakonna Uus Aeg esindaja Inara Ostrovskaja.

BNS, 24.01.2003, "Läti seimi naised koondusid saadikurühmaks".

Malta

Malta on aastaid silma paistnud kõrge valimistel osalemise protsendiga. Maltal on eriline poliitiline süsteem, parlamendis on ainult kaks erakonda – Rahvuspartei ja Tööpartei. Üks partei moodustab alati valitsuse ja teine on opositsioonis. Tavapäraselt kogub võidukas partei üksnes paar protsenti rohkem võiduks vajalikust 50% häälest. Kummalgi erakonnal on oma mõjukas telekanal, raadiojaam ja ajaleht. Kahe partei suurim ideoloogiline erinevus viimaseil aastail on olnud suhtumine Euroopa Liitu. Märtsi alguses toimunud rahvahääletusel Euroopa Liiduga ühinemiseks võitsid 53,5%-ga europooldajad. Hääletamas käis 92% maltalasi. Kõrget osalusprotsenti võib põhjendada ka sellega, et erakonnad võivad kasutada valijate nimekirju, mis mujal Euroopas on keelatud isikuandmete kaitse tõttu. Hääletamispäeval kontrollivad erakonnad, kes valijaist pole veel oma kodanikukohust täitnud, neile helistatakse koju ning palutakse kindlasti hääletama tulla. Valitsus on välismaal elavaile maltalastele Maltale hääletama sõitmiseks kinni maksnud ka suure osa lennupileti hinnast, valijad kulutavad lennukipiletile üksnes paarsada krooni. Seda kasutatakse meelsasti, sest nii saavad inimesed väikese raha eest kodumaal elavaid sugulasi külastada.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=92710&rubriik=49>.

Norra

Samal ajal kui Norra parlamendis kõneldi sõjaohust Iraagis, mängis konservatiivide partei liige ja õiguskomisjoni esimees Trond Helleland istungi ajal pihuarvutiga sõjamängu. Süvenenud arvutimängija tabas istungisaalist reportaaži tegev riigitelevisiooni kaamera ja võttis tema selja tagant lähiplaani. Uudis levis peale televisiooni ka kirjutavas pressis ning

leidis seal suurt vastukaja. Teiste fraktsioonide esindajate sõnul seab selline käitumine Norra väga halba valgusse. Oma vabanduseks lausus Helleland, et elektroonilisest märkmikust päevaplaani vaadates ei suutnud ta kiusatusel vastu panna ega loobuda uue mängu proovimisest. Ta kinnitas, et mängimise ajal jälgis ta ka saalis toimuvat. Saadiku sõjamäng kestis kaamerate ees ligi 7 minutit.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=226566;>

Associated Press Newswires, 30.01.2003 (Reuters).

Palestiina

Palestiina parlament kiitis 10. märtsil heaks omavalitsusse uue peaministri koha loomise. Otsuse poolt oli 64 ja vastu 6 parlamendiliiget. Seega tuleb üle vaadata praeguse omavalitsuse juhi Yasser Arafati võimupiirid ning panna paika peaministri tulevased ülesanded. Esialgse kava kohaselt jääb Arafatile viimane sõna läbirääkimistel lisraeliga ning kontroll julgeolekujõudude üle ning peaministri ülesandeks juhtida valitsust ja kabineti ministreid. Ameerika Ühendriigid ja Iisrael olid küll peaministri koha loomisel nõudnud, et peaministrist saaks palestiinlaste pealäbirääkija. Nädal pärast esialgset parlamendi otsust andis Yasser Arafat parlamendile arutamiseks seadusemuudatuse, millega peaks paika pandama peaministri võimupiirid. Arafat tahab endale jätta õiguse käia kõigil kabinetiistungeil, mis omakorda näitab, et Arafat ei aktsepteeri täieõigusliku peaministri ametikoha loomist.

[http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=229817,](http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=229817;)

[http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=230429.](http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=230429)

Poola

Detsembri keskpaiku tungis ligikaudu 300 töötut poolakat Poola parlamendihoonesse ja katkestas parlamendiistungi. Meeleavaldajaid oli kohale tulnud kogu Poolast. Nad nõudsid oma deklaratsioonis, et Poola algataks suuri avalike tööde projekte ja tagaks igale töötule ühe sooja toidukorra päevas. Poolas on tööpuuduses 17,5% elanikest.

Valvureil õnnestus demonstrandid istungisaalist välja ajada.

BNS, 19.12.2002, "Töötud meeleavaldajad tungisid Poola parlamenti".

Prantsusmaa

Pärast pikki ja põhjalikke vaidlusi võttis Prantsusmaa parlament veebruari keskel vastu uue siseturvalisuse seaduse. Seadus laiendab tunduvalt politsei õigusi ning kehtestab hulga uusi õigusrikkumisi, näiteks agressiivne kerjamine ja uued prostitutsiooniliigid. Politseil on nüüd õigus teha lihtsustatud korras läbiotsimisi. Kõige karmimad karistused ootavad inimkaubandusega tegelejaid. Eelneva arutelu käigus viidi sisse 320 parandusettepanekut,

sellest hoolimata leiavad mitmed opositsiooniparteide liikmed, et osa seaduse artiklitest pole põhiseadusega kooskõlas ning piiravad inimeste vabadust.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=90008&rubriik=49>.

Rootsi

Konservatiivne Rootsi päevaleht Svenska Dagbladet avaldas detsembris küsitlustulemused, mis näitasid, et 349 Rootsi parlamendiliikmest eelistab 167 vabariiki ja 163 pooldab kuningriiki, ülejäänud jätsid küsimusele vastamata. Monarhiavastaseid on rohkem vasakparteides. Sotsiaaldemokraate, rohelisi ja Vasakpartei saadikuid on parlamendis kokku 191, neist on 142 monarhia kaotamise poolt. Paremas tiivas, mille moodustavad liberaalid, tsentristid, konservatiivid ning kristlikud demokraadid, on kokku 158 liiget, neist 130 pooldab monarhiat. Tavakodanikest toetab Bernadotte'ide dünastia säilimist 62%. Rootsi parlamendi kevadisel istungjärgul peaks arutlusele tulema ettepanek monarhiast loobuda. Eelnõu esitab parlamendi sotsiaaldemokraadist liige.

BNS, 27.12.2002, "Rootsi parlamendiliikmed eelistaks monarhiale vabariiki".

Jaanuaris lõppes Rootsi Vasakpartei esinase, karismaatilise Gudrun Schymani poliitiline karjäär. Tuludeklaratsiooni täitmisel oli ta oma maksukoormat 90 000 Rootsi krooni võrra vähendanud. Vasakparteile on Schymani lahkumine valus hoop, sest tema võttis 1993. aastal üle partei juhtimise ja puhus feministliku programmiga parteile uut elu sisse. (Vasakpartei eelkäija on Rootsi Kommunistlik Partei (1921–1967).) 1998. aasta riigipäevavalimistel kogus Schymani juhitud partei 12% hääli, 1999. aasta europarlamenti valimistel püstitati partei rekord – nende poolt hääletas koguni 16%. 2002. aasta riigipäevavalimistel toetas Vasakparteid üksnes 8,3%. Poliitikuna on Gudrun Schyman olnud üledukas, kuid eraelus on ta silma paistnud mitme skandaaliga, sealhulgas alkoholiga liialdamine. Rootsi Vasakpartei otsib uut juhti naisliikmete hulgast, et ei jääks muljet, nagu oleksid mehed partei üle võtnud.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=226239>.

Saksamaa

Vähem kui pool aastat pärast Saksamaa parlamendivalimisi on võitjaks tulnud sotsiaaldemokraatliku partei populaarsus langenud. Aasta alguses toimusid riigis kohalikud valimised, kus partei kaotus oli üsna suur. Sotsiaaldemokraatide liider Gerhard Schröder peab ette võtma kardinaalseid muudatusi. Kui parlamendivalimised toimuksid praegu, oleks tema partei kaotus küllalt tõenäoline. Koalitsioon rohelistega Bundestag'is esialgu aga püsib ning neil on veel aega kolm aastat oma positsiooni parandada.

Economist, 2/8/2003, vol 366, issue 8310, p 5, "Gerhard Schröder's last chance".

Soome

16. märtsil toimunud Soome parlamendivalimistel võidutses opositsioon. Keskpartei sai 200–kohalisse Eduskunnasse senise 48 asemel 55 kohta. Eelmise koalitsiooni liidri, Sotsiaaldemokraatliku Partei kaotus oli napp, nende tulemuseks jäi 53 kohta. Valimiste suurimaks kaotajaks peetakse parempoolset Koonderakonda, kes sai 40 kohta, varasemaga võrreldes 6 kohta vähem. Väikeparteidest olid edukad Rohelised, kes said juurde 3 kohta – nüüd on neid parlamendis 14. Vasakliit sai 19, Rootsi Rahvapartei 8 ja Kristlikud Demokraadid 7 kohta. Parlamenti mittepääsenuist kogus enim hääli Kommunistlik Partei, kelle poolt hääletas 0,8% valijaskonnast.

Uus parlament asus tööle juba nädal pärast valimisi. Uued parlamendiliikmed hakkasid palka saama kohe, kui valituks osutumine kindel oli, s.o 19. märtsist alates. Soome parlamendiliikme palk on 4541 eurot (71 000 krooni), kui parlamendis on olnud rohkem kui 12 aastat – 4877 eurot (76 000 krooni). Endistele parlamendiliikmetele lõpetati palga maksmine kohe pärast volituste lõppemist. Neile, kes on parlamendis töötanud kaheksa aastat, maksab pensioniamet 32% senisest palgast pensioni.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=230419>,

<http://www.postimees.ee/index.html?number=770&op=lugu&id=93359>,

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=231495>.

Soome parlamendikomisjonis valmis veebruaris seaduseelnõu, mis nägi ette üksikute naiste ja lesbipaaride viljatuse ravi keelustamise ning selle kriminaalkorras karistatavaks muutmise. Komisjonis hääletas seaduseelnõu poolt 11 liiget, kellest 10 olid mehed. Oma seisukohta põhjendasid nad sellega, et Soomes pole mõtet sünnitada isata lapsi, ühiskond peaks toetama ainult "õigete perede" moodustamist ja ravima üksnes haiguslikku lastetust. Komisjoni 6 vähemusse jäänud liiget lubaksid ravi ka üksikuile naistele ja lesbipaaridele, kui seemnerakudonor on nõus, et lapsele avaldatakse tema bioloogilise isa andmed. Kui parlament oleks komisjoni ettepaneku heaks kiitnud, saaksid tulevikus viljatuse ravi üksnes mehest ja naisest koosnevad paarid ning seaduse eiramine oleks karistatav rahatrahvist kuni aastase vanglakaristuseni. Peale nõrдинud naisõiguslaste polnud eelnõuga rahul ka Soome valitsus, kes eelnõu parlamendist tagasi võttis. Seega jäi Soome endiselt ilma viljatuse ravi puudutavast seadusest, mida hakati ette valmistama juba 1982. aastal.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=227152>,

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=227355>.

Šveits

Šveitsi parlament kavatseb alata seaduseelnõu keelustamiseks nn suitsiiditurismi. Paljud välismaalased reisivad Zürichisse, et sealse Dignitase grupi abil enesetappu sooritada. Dignitas pakub neile jooki, mis on võrreldav surmava rahustidoga. Viimastel aastatel on kasvanud nende arv, kes sõidavad Zürichisse Dignitase grupi juurde enesetappu tegema.

Teenus maksab üksnes 75 eurot. Enesetappu tõkestav seadus ei saa aga jõustuda enne 2004. aasta lõppu.

BMJ: British Medical Journal, 2/1/2003, vol 326, issue 7383, p 242, "Swiss parliament may try to ban 'suicide tourism'".

Taani

Taani justiitsminister kavatseb parlamendile esitada eelnõu, mis peaks võitluses kuritegevusega andma politseile suuremad volitused, näiteks loa kasutada kuritegelikus keskkonnas oma agente ja võtta kurjategijate paljastamise nimel osa väiksematest seaduserikkumistest. Kuritegevus on Taanis viimasel ajal jõudsasti levinud, ennekõike tahetakse senisest efektiivsemalt võidelda narkokaubanduse ja prostitutsiooni vastu, näiteks lubada politseil imbuda kuritegelikesse rühmitustesse ja provotseerida kahtlustäratavaid tüüpe kuritegudele. Eelnõu kohaselt peab politseile jääma ka õigus telefone pealt kuulata ja salastada teavet kuritegelikes rühmitustes tegutsevate agentide kohta. Mitme analüütiku arvates oleks seaduseelnõu heakskiitmine parlamendis tõsiseks löögiks Taani demokraatlikule riigikorraldusele.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=93172&rubriik=49>.

Türgi

Novembri alguses toimunud Türgi parlamendi valimised tõid võidu islami taustaga Öigluse ja Arengu Parteile (AKP). Esimest korda 15 aasta jooksul sai valimiste võitja parlamendis niipalju kohti, et saab üksi valitseda: 550-kohalises parlamendis võitis AKP 363 kohta, teisena parlamenti pääsenud partei on vasaktsentristlik Vabariiklik Rahvapartei, kes sai 178 kohta. Teised erakonnad ei ületanud 10% valimiskünnist. 9 viimast kohta jagatakse sõltumatute saadikute vahel. Uued valitsejad on lubanud säilitada läänesõbraliku hoiaku ja jätkata püüdlusi Euroopa Liidu liikmeks saamise suunas. Nad kinnitavad, et neil pole plaanis Türgit islamiriigi teele pöörata. Öigluse ja Arengu Partei moodustati 2001. aastal ning selle tugitalaks on varem keelatud islamistlikud rühmitused. Valimistulemuste selgudes kandis AKP liider ja peaministrikandidaat kohtulikku karistust ilmaliku valitsuse vastase propaganda eest. Seaduse kohaselt ei saa sellisel juhul valitsuses osaleda.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=77961&rubriik=49>,

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=77998&rubriik=49>.

Ukraina

Suur hulk Ukraina ajakirjanikke ja ühiskondlike organisatsioonide esindajaid kogunes detsembris Ülemraadasse (Ukraina parlament), et osaleda sõnavabaduse ja tsensuuri arutelul. Istungi algataja oli opositsioon eesotsas sõnavabaduskomisjoni esimehega. Väidetavalt kontrollivad Ukrainas kõiki meediakanaleid kas riik või riigile lähedased oligarhid. Tõeliselt vabad on üksnes väga väikese tiraažiga väljaanded, kuid neile avaldab riik

survet maksukontrollide ja litsentside eraldamise kaudu. Ukraina võimuesindajad ei suvatsenud tsensuurisüüdistustele isegi mitte reageerida.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=222129>.

Ukraina Ülemraada spiiker oli sunnitud parlamendi istungi ettenähtust varem katkestama, sest saalis puhkes kaklus. Kakluse käigus aeti ümber arvuteid, rebiti välja mikrofone ning opositsiooni esindajad skandeerisid: "Kutšma – kõtt!". Enne kakluse puhkemist arutati saalis Ukraina Panga presidendi väljavahetamist. Probleem halvas parlamendi töö juba hommikul – pidevalt kuulutati välja vaheaegu, et poolte seisukohti kooskõlastada. Spiikri katse panna pangajuhi tagandamine hääletusele viiski saadikud kakluseni.

BNS, 12.12.2002, "Ukraina parlament lõpetas päeva kaklusega".

Ukraina opositsioon väidab, et detsembri teisel poolel toimus Ülemraadas riigipöördekatse. Opositsioonisaadikute väitel tahetakse parlament poliitilisest elust eemaldada, sest ligi pool saadikuist on ilma jäetud põhiseaduslikust õigusest osaleda otsuste langetamises. Ülemraada reglemendikomitee sekretär salvestas videolindile hääletustulemuste võltsimise hetke. Opositsioon viitab oma avalduses, et hääle võltsimine, legitiimse häältelugemiskomisjoni asendamine presidendimeelse ajutise komisjoniga ja parlamendi reglemendi sätete eiramine viitavad vastuvõetud otsuste ebaseaduslikkusele.

BNS, 18.12.2002, "Ukraina opositsioon: ülemraadas toimus riigipöördekatse".

Ukraina Ülemraada hakkas märtsis arutama seaduseelnõu, mis puudutab ekspresidentide garantiisid. Eelnõu näeb ette, et ametist lahkunud president on Ukraina territooriumil puutumatu, teda ei saa võtta kriminaalvastutusele tegude eest, mida ta on oma ametiaja vältel toime pannud, v.a riigireetmine ja teised rängad kuriteod. Nii ekspresidendile kui ka tema pereliikmeile tagatakse turvateenus. Ekspresident saab kasutada ametiautot ning sõita ühissõidukites tasuta. Tal on ka õigus tasuta arstiabile, tema elu ja tervis kindlustatakse ametisoleva riigipea kümne aastapalga ulatuses. Eelnõu pakub eksriigipea pensioniks 80% ametisoleva presidendi palgast, pärast ekspresidendi surma saab tema pensioni 60 kuu jooksul üks presidendi pereliikmeist. Ükski soodustus ei kehti juhul, kui president tagandatakse ametist umbusaldushääletuse tagajärjel.

BNS, 07.03.2003, "Ukraina parlament hakkab arutama ekspresidentide garantiisid".

Ungari

Ungari parlament kiitis päev enne jõule heaks uimastiseadust leevendava muudatuse. Uues seaduses on fikseeritud, et isikut, kes kasvatab, valmistab, hangib või omab mõnuaineid ainult enda tarbeks, ei saa süüdistada narkootikumide kuritarvitamises ega kohtulikult karistada. Uue seadusega tahetakse narkootikume üks kord tarvitanud noortele anda võimalus end parandada. Praegune opositsioon näeb rangete sätete pehmendamises suurt ohtu uimastite levikule noorte seas, kuid seaduse liberaliseerimist neil takistada ei õnnestunud.

<http://www.postimees.ee/prindi.html?id=84600&rubriik=49>.

Usbekistan

Usbekistani parlament võttis detsembris vastu seadused, mis näevad ette kahekojalise parlamendi loomise. Loodetakse, et kahekojaline süsteem aitab muu hulgas kaasa kõigi parteide aktiivsuse kasvule. Selle otsusega loodetakse astuda samm riigi demokratiseerimise suunas. Uue seaduse kohaselt antakse osa senistest presidendi volitustest üle parlamendi alamkojale.

BNS, 12.12.2002, "Usbekistan saab kahekojalise parlamendi".

Venemaa

Jaauanuaris võttis Vene parlament vastu otsuse, et kõik parlamendi alamkoja liikmed saavad riigi kulul mobiiltelefoni. 440 saadikule telefoni ostmine nõuab aastas 7 miljonit krooni, selle summa sisse on arvestatud saadikule 1400 krooni eest kõneaega kuus. Paljud saadikud polnud otsusega rahul, sest ei tahtnud vahetada juba armsaks saanud telefoninumbrit. Leidus ka neid, kes polnud rahul pakutava telefoniaparaadiga – naiseliku disainiga helesiniste ja hõbedaste Motorola mobiiltelefonidega. Kommunistide hulgas oli palju neid, kes hoidsid üldse esimest korda elus käes mobiiltelefoni.

<http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=226412>.

Vene parlamendi ülemkoda keeldus kinnitamast varem Riigiduum poolt vastu võetud riigikeeleseadust. (Seaduseelnõust oli põgusalt juttu Riigikogu Toimetiste 6. numbri parlamentaarsete uudiste ülevaates.) Seadust toetas üksnes 7 föderatsiooninõukogu liiget, 126 oli selle vastu. Senaatorid polnud nõus, et võõrkeelsete sõnaühendite kasutamine keelatakse juhul, kui on olemas venekeelsed vasted. Ka mitmed kõnekeelt puudutavad punktid olid neile vastuvõetamatud, sest paljud võõrsõnad on muutunud vene keele lahutamatuks osaks ning nende keelustamine vaesestaks keelt. Senaatorid olid arvamisel, et praegusel kujul ei hakkaks seadus niikuinii toimima.

BNS, 12.02.2003, "Vene parlamendi ülemkoda lükkas riigikeeleseaduse tagasi".

Vene parlamendis oli arutlusel ka endise presidendi Boriss Jeltsini soodustuste kärpimine. Vastavasisulise seaduseelnõu algatas kommunistist saadik Viktor Iljuhhin. Seaduse vastuvõtmiseks oluks vaja 226 poolthäält, kuid üksnes 137 duumasaadikut arvas, et Jeltsini privileege tuleb kärpida. Oma kindlast otsusest seaduseelnõu vastu hääletada teatasid Paremjõudude Liit ja Jabloko, teised fraktsioonid andsid oma liikmeile vabad käed.

BNS, 19.02.2003, "Riigiduum säilitas Jeltsini privileegid".

Ülo Vooglaid, "Võim – kõige raskem koorem", Riigikogu Toimetised, nr 6, 2003, lk 11–21.

Riigikogu Toimetistes nr 6 kirjutab võimu raskest koormast Tartu Ülikooli emeriitprofessor, praegune Riigikogu liige Ülo Vooglaid. Essee on kirjutatud temale omases väga isiklikus laadis, mis on tuttav paljudele ja paljudele ka meeldib. Autori arvamuste ja arutluskäikudega võib nõustuda või mitte. Kuna tegemist on poliitilise esseega ja mitte teadusliku artikliga, ei tulegi sellelt hoolikat põhjendatust nõuda. Siiski on Ülo Vooglaiu väidete hulgas selliseid, mis puudutavad sotsiaalteaduste praegust seisust ja mida selguse mõttes pean vajalikuks kommenteerida.

"Meil puudub veel võimuteooria," kirjutab Vooglaid. Ütlus üllatab, sest teadupoolest on sotsiaalteadused tegelnud üpris kaua võimuga seotud küsimustega ja esitanud ka palju erinevaid teooriaid. Kas on mõeldud, et need Eesti olude analüüsimiseks ei sobi ning vaja oleks luua hoopis uus, senistest erinev teooria? Sellisel juhul oleks lugeja põhjenduste eest tänulik.

Edasi osutab autor Eesti sotsiaalteaduste väidetavatele puudujääkidele: "Paraku ei ole üldse uuritud, mil määral on Eestis võim elanikele omane" (lk 12). "Tööpoolest, 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 põhjust, seoseid ja toimeid" (lk 13).

Tõe ja kolleegide õiglase tunnustamise huvides tuleb siiski öelda, et Eesti sotsiaalteadlased on uurinud ja uurivad praegugi näiteks inimeste suhtumist võimuinstitutsioonidesse, töötust, vaesust, tõrjutust, regionaalse arengu erinevusi, alkoholi ja teiste uimastite tarvitamist, kuritegevust, sugudevahelist ebavõrdsust ja paljusid teisi olulisi küsimusi, mida minu arust võib arvata eelnevas tsitaadis nimetatud uurimisteemade hulka. Mõnda nendest uurimustest on kajastanud ka Riigikogu Toimetised. Eeldatavasti on professor Vooglaid Eesti teiste sotsiaalteadlaste töödega tuttav ja seetõttu üllatab tema hinnang, mis näib eitavat kõike senitehtut. Loodan, et mõni tema tulevastest kirjatöödest sisaldab kas põhjenduse või täpsustuse.

Uurimusi ja nende tegijaid peaks muidugi rohkem olema. Eelkõige tekitab muret aga asjaolu, et ka olemasolevaid teadustöid kipuvad poliitiliste otsuste tegijad kas ignoreerima või täiesti demagoogiliselt käsitlema. Viimase kohta võib tuua näiteks, kuidas mõned poliitikud tõlgendasid hiljuti avalikkuses uurimiskeskuse Praxis uurimistulemust sotsiaaltoetuste puuduliku efektiivsuse kohta vaesuse tõrjumisel. Selles nähti justkui põhjendust toetuste veelgi suuremale suunamisele, ja nimelt mittevaaestele. Professor Vooglaid on ise nii kõnealuses kui ka teistes sõnavõttudes nõudnud poliitikuilt paremat teadusuuringute tundmist ja nendega arvestamist. Paraku kutsus ta oma eeskujuga üles just vastupidiselt toimima.

Autoritest

Olev Aarma, Riigikogu Euroopa asjade komisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: vene keel ja kirjandus rahvuskoolis, Tallinna Pedagoogikaülikool 1994; rahvusvahelised suhted ja Euroopa integratsioon, Eesti Diplomaatide Kool 1996-97; rahvusvahelised ja Euroopa suhted, *Amsterdam School of International Relations*, Amsterdami Ülikool 1996-97, *Executive Masters Degree in International and European Relations & Management*; magistriõpe, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999-2002, MA (politoloogia). *Töö*: Välisministeeriumi poliitikaosakonna atašee 1997, Riigikogu Euroopa asjade komisjoni nõunik 1997-2001 ja nõunik-sekretariaadijuhataja 2001-.

Tiina Annus, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS hariduspoliitika programmi direktor

Sündinud 1948 Elvas. *Haridus*: majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1972; täiendanud end lühikursustel Torinos 2001 ILO Koolituskeskuses ja 1996-2002 Euroopa Koolitusfondis (kutsehariduse seirekeskuste juhtidele) ning 1998 ja 2000 Dublinis *FAS International*'is. *Töö*: AS Emori projektijuht 1991-96, Kutsehariduse ja Tööhõive Seirekeskuse juhataja 1996-2002, Haridusministeeriumi nõunik 2000-02, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS hariduspoliitika programmi direktor 2002-.

Küllo Arjakas, Riigikogu liige

Sündinud 1959 Pärnus. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1983. *Töö*: Viljandi 4. keskkooli ajalooõpetaja 1983-85, 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 ja X 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.

Hindrek Baum, haldusjuhtimise magister

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus*: haldusjuhtimise BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 2000, MA 2003 (*cum laude*). Osalenud Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadusprojektis "Administratiivpoliitika arengu analüüs Kesk- ja Ida-Euroopa riikides".

Olaf Dahlmann, Potsdami Ülikooli doktorant

Sündinud 1976 Saksamaal Constances. *Haridus*: avalik haldus, Potsdami Ülikool 2002 (väitekiri "Government Stability in Estonia"), seejärel doktoriõpe Potsdami Ülikoolis. *Töö*: *Bundestag*, parlamendiliikme Markus Meckeli büroo 1999-2000, *Friedrich-Ebert-Foundation* (Washington D. C.) 2001, Arthur Anderseni Stuttgardi büroo 2001-02. *Ühendused*: Saksamaa Sotsiaaldemokraatlik Partei 1998-.

Toomas Hendrik Ilves, Riigikogu liige

Sündinud 1953 Stockholmis. *Haridus*: psühholoogia BA, Columbia ülikool (New York, USA) 1976; MA, Pennsylvania Ülikool (Philadelphia, PA, USA) 1978. *Töö*: Columbia Ülikooli psühholoogiaosakonna teadur 1974-79, New Jersey Avatud Hariduse Keskuse (Inglewood, New Jersey) inglise keele õpetaja ja asedirektor 1979-81, Vancouveri Kirjanduskeskuse direktor 1981-82, raadio Vaba Euroopa (München) uurimisosakonna analüütik ja uurija 1988, eesti toimetuse juhataja 1988-93, EV suursaadik USA-s, Kanadas ja Mehhikos 1993-96, EV välisminister 1996-98 ja 1999-2002, Põhja-Atlandi Instituudi juhatuse esimees 1998, IX Riigikogu liige 1999 ja 2002-2003 ning X Riigikogu liige 2003-, Riigikogu vaatlaja Euroopa Parlamendis (Euroopa Parlamendi väliskomisjoni liige). *Ühendused*: Rahvaerakond Mõõdukad.

Aivar Jarne, Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja

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 press- ja infoosakonna pressitalituse juhataja 2001-02 ja 2003-, Riigikogu esimehe nõunik 2002-03, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001-. *Ühendused:* Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Ülla Jürviste, *Euroopa Nõukogu Tallinna infotalituse direktor*

Sündinud 1956 Tallinnas. *Haridus:* infoteaduste eriala, Tallinna Pedagoogikaülikool 1983. *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo osakond 1992-95, Euroopa Nõukogu Info- ja Dokumendikeskuse direktor 1995-2002, Euroopa Nõukogu Tallinna infotalituse direktor 2002-.

Epp Kallaste, *Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik*

Sündinud 1976 Koerus. *Haridus:* majandusteaduse BA, Tartu Ülikool 1999, magistriõpe 1999-. *Töö:* Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS tööturuanalüütik 2002-. *Ühendused:* Euroopa Tööturuökonomitide Assotsiatsioon 2002-.

Aare Kasemets, *Riigikogu Kantselei nõunik*

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 majanduskomisjoni nõunik 1993-95, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995-2003, Riigikogu Kantselei nõunik 2003-, Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskuse (ECPRD) korrespondent 1996-2003, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999-2001. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus 1997-99 ja 2001-03, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu nõukogu 1999-2001, Eesti Süsteemanalüüsi Assotsiatsioon 2000-, Eesti Rooma Klubi 2001-, Eesti Mittetulundusühingute Ümarlaua esinduskogu 2003-, Euroopa Sotsioloogide Assotsiatsioon 2003-.

Kadri Kopli, *Siseministeeriumi peaspetsialist*

Sündinud 1970 Tallinnas. *Haridus:* sotsiaaltöö BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 1996, magistriõpe 1998-. *Töö:* Eesti Tervishoiu Muuseumi vanemteadur 1989-94, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste- ja Sotsiaaluuringute Instituudi kodanikuühiskonna uurimisrühma assistent 1994-96, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu programmijuht-konsultant 1996-98 ja juhataja 1998-2000, Siseministeeriumi projektijuht 2000 ja peaspetsialist 2001-.

Mikko Lagerspetz, *Eesti Humanitaarinstituudi ühiskonnateooria õppetooli juhataja, professor*

Sündinud 1963 Soomes Turus. *Haridus:* sotsioloogia, psühholoogia ja muusikateadus, Turu Ülikool ja Åbo Akademi, poliitikateaduste magister 1989, sotsioloogiadoktor 1996 (Turu Ülikool). *Töö:* Eesti Humanitaarinstituudi õppejõud 1990-, ühiskonnateooria õppetooli juhataja 1992-98 ja 2001-, professor 1997-, rektor 1998-2001, Tallinna Pedagoogikaülikooli õppejõud 1991-92, Turu ülikooli külalisprofessor 1997-. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogide Liit, Eesti Humanitaarinstituudi Sihtasutuse juhatus, *The Westermarck Society*, Elias Lönnroti Selts, *Venäjaän ja Itä-Euroopan tutkimuksen seura*.

Kristi Meinvald, *Keskkonnaministeeriumi strateegia ja investeeringute osakonna spetsialist*

Sündinud 1980 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimise BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 2002, magistriõpe 2002-; lisaerialad Euroopa Liit ja suhtekorraldus. *Töö:* Salva Kindlustuse klienditeenindaja 1999-2000, Keskkonnaministeeriumi keskkonnafoorumi rühmajuht 2000-01 ning strateegia ja investeeringute osakonna spetsialist 2002-, Tallinna Pedagoogikaülikooli teadusprojektide assistent 2001-.

Marko Mihkelson, *Riigikogu liige*

Sündinud 1969 Valgas. *Haridus:* ajaloolane, Tartu Ülikool 1993, ajaloomagister 1999 (Tartu Ülikool). *Töö:* Postimees, välisuudiste toimetuse toimetaja 1993-94, Moskva korrespondent 1994-97 ja peatoimetaja 1997-2000, Balti Venemaa Uurimise Keskuse direktor 2000-03, X Riigikogu liige 2003-. *Ühendused:* Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica.

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-.

Raul Narits, Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Sündinud 1952 Järvamaal Amblas. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1976, õigusteaduse kandidaat 1987 (Moskva Riiklik Ülikool). Täiendanud end Helsingi Ülikoolis ja Kieli maailmamajanduse instituudis. *Töö*: Tartu Ülikooli õppejõud 1981-, dotsent 1988-92, võrdleva õigusteaduse korraline professor 1992-, avaliku õiguse instituudi juhataja 1993-, Münsteri Ülikooli külalisprofessor 1996; ajakirja *Juridica* toimetuskolleegiumi liige. *Ühendused*: Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni president.

Anu Nestor, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse juhataja

Sündinud 1951 Paides. *Haridus*: infotöötaja-bibliograaf, Tallinna Pedagoogiline Instituut, 1975; täiendanud end Euroopa Liidu õiguse, institutsioonide ja dokumentatsiooni alal 1998-2000. *Töö*: Eesti Akadeemilise Raamatukogu sektorijuhataja 1982-98, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse juhataja 1998- .

Kaia Philips, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna statistika õppetooli dotsent

Sündinud 1969 Keilas. *Haridus*: majandusteadlane-küberneetik, Tartu Ülikool 1992, magistriõpe 1992-95, MSc 1996 (Stockholmi Ülikool), PhD 2001 (Tartu Ülikool). Osales 1994, 1996 ja 1999 Bentley College'i (USA) programmis "Estonian Faculty Development Program"; 1997 suvekool Budapestis Kesk-Euroopa Ülikoolis; teadustöö 2000 Århusi Ülikoolis ja 2001 Bonnisi *Institute for the Study of Labor*'is (IZA). *Töö*: Tartu Ülikooli majandusteaduskonna statistika õppetooli assistent 1996-97, lektor 1997-2002, dotsent 2002-. *Ühendused*: Euroopa Tööturuökonoomistide Assotsiatsioon 2001-.

Tiina Raitviir, Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsioloogia osakonna õppejõud

Sündinud 1939 Tartus. *Haridus*: majandusgeograaf, Tartu Riiklik Ülikool 1962, geograafiateaduste kandidaat 1975. *Töö*: Tartu Riikliku Ülikooli geograafia osakonna vanemõpetaja ja dotsent 1979-89, Sisekaitseakadeemia rahvastikukorralduse õppetooli juhataja ja professor, halduskolledži direktor 1996-2001, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1990-96 ja 1999-2002, Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsioloogia osakonna õppejõud 2002-. *Ühendused*: Eesti Geograafia Selts.

Olev Raju, Tartu Ülikooli majandusteooria õppetooli korraline professor

Sündinud 1948 Tartus. *Haridus*: rahandus ja krediit, Tartu Riiklik Ülikool 1971 (cum laude), majanduskandidaat 1975, majandusdoktor 1991. Täienduskoolitus Yorki ülikoolis 1992. *Töö*: Tartu Ülikool 1971-, dotsent 1980-83 ja 1985-91, majandusteooria korraline professor 1991-95 ja 2003-, erakorraline professor 1995-2003, VIII ja IX Riigikogu liige 1995-2003 (rahanduskomisjoni esimees 1995-99), Tartu Linnavolikogu 1989-. *Ühendused*: Eesti Keskerakond, Eesti Teadlaste Liit, Kristliku Kultuuri Keskus.

Rein Raud, Eesti Humanitaarinstituudi professor

Sündinud 1961 Tallinnas. *Haridus*: jaapani filoloog, Leningradi Riiklik Ülikool 1985, *dr. phil.* 1994 (Helsingi Ülikool). *Töö*: Eesti Humanitaarinstituudi õppejõud 1988-, Aasia kultuuriloo ja üldise kultuuriteooria kt professor, Helsingi Ülikooli jaapani keele ja kultuuri professor 1995-. *Ühendused*: Eesti Kirjanike Liit, Eesti PEN-Klubi, Euroopa Jaapani-uurijate Assotsiatsioon..

Janno Reiljan, Riigikogu liige

Sündinud 1951 Võrumaal Rõuges. *Haridus*: majandusteadlane-küberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1975 (cum laude), majanduskandidaat 1980 (Moskva Riiklik Ülikool), majandusdoktor 1991 (Tartu Ülikool). *Töö*: Tartu Ülikool 1975-, vanemõpetaja 1981-85, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent 1985-88, rahvamajandusharude ökonoomika kateedri dotsent 1989, välismajandusuhete kabineti juhataja, dotsent 1990-

91, professor 1991-99, majandusteaduskonna dekaan 1993-96, prodekaan 1996-99, välismajanduse erakorraline professor 1999-, külalisprofessor Münsteri Ülikoolis 1994-95; olnud külalisteadur Bonni ja Kieli ülikoolis, Bentley kolledžis, Kieli maailmamajanduse instituudis ja Leipzigi ülikoolis. Tartu Linnavolikogu 1993-96. IX ja X Riigikogu liige 1999-. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliit, Eesti Majandusteaduse Selts, korp! Fraternitas Liviensis.

William H. Robinson, USA Kongressi uurimisteenistuse avaliku poliitika vanemspetsialist

Sündinud 1938 USA-s Ohio osariigis Clevelandis. *Haridus*: poliitikateaduste BA, *Brigham Young University* 1961, avaliku poliitika magister 1963 (Harvardi Ülikool). *Töö*: USA Presidendi büroos 1963-72, seejärel 31 aastat USA Kongressi uurimisteenistuses, sealhulgas sisepoliitiliste programmide divisjonijuht ja avaliku poliitika vanemspetsialist 1980-, USA Kongressi Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele suunatud toetusprogrammide projektijuht 1990-97, USA vaateleja Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskuses (ECPRD). Olnud ka korduvalt Avaliku Poliitika Analüüsi ja Juhtimise Assotsiatsiooni (*Association for Public Policy Analysis and Management*) president ja IFLA parlamendiraamatukogude ja uurimisteenistuste sektsiooni esimees.

Rain Rosimannus, Riigikogu liige

Sündinud 1968 Raplas. *Haridus*: sotsioloog, Tartu Ülikool 2001, magistriõpe 2001-. *Töö*: Mainori assistent 1989-90, AS Emori sotsioloog, projektijuht 1990-94, Vabariigi Presidendi Kantslei sisepoliitika nõunik 1994-97, Riigikogu Kantslei nõunik 1997-99, Rahandusministeeriumi nõunik 1999-2002, Riigikantslei peaministri büroo juhataja 2002-03, X Riigikogu liige 2003-. *Ühendused*: Reformierakond, Eesti Sotsioloogide Liit.

Helle Ruusing, Riigikogu Kantslei infotalituse nõunik

Sündinud 1966 Viljandimaal Tuhalaanes. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1989. Täiendanud end *Bundestag*'is (Saksamaa liidupäeva rahvusvaheline programm, *Bundestag*'i saadiku büroo) ja Bonni Ülikoolis (politoloogia) 1997-98. *Töö*: Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990-97, Riigikogu Kantslei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997-98 ja nõunik 1998-.

Virgo Saarmets, Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna avaliku õiguse talituse nõunik

Sündinud 1978 Tartumaal. *Haridus*: jurist, Tartu Ülikool 2000, magistriõpe 2001-. *Töö*: Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna referent 2000-01, avaliku õiguse osakonna nõunik 2001-02 ja õigusloome osakonna avaliku õiguse talituse nõunik 2002-. *Ühendused*: Üliõpilasselts Liivika, Õiguskeele toimetuskolleegium 2003-.

Katrin Saks, Riigikogu liige

Sündinud 1956 Tallinnas. *Haridus*: ajakirjanik, Tartu Riiklik Ülikool 1981; rahvusvahelised suhted, Eesti Diplomaatide Kool 1993. *Töö*: Eesti Televisioon 1977-97, rahvastikuminister 1999-2002, X Riigikogu liige 2003-. *Ühendused*: Rahvaerakond Mõõdukad.

Andres Siplane, Riigikogu Kantslei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sündinud 1974 Pärnus. *Haridus*: sotsiaaltöö BA 1999 ja sotsiaaltöö magister 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: vabakutseline tõlk 1992-93, töö lastekaitse alal Pärnus 1995-2000, Riigikogu Kantslei 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, *European Network of Social-Workers*.

Alar Streimann, Välisministeeriumi asekanstler

Sündinud 1964 Rakveres. *Haridus*: germaani filoloogia, Tartu Riiklik Ülikool 1989. *Töö*: Tootmiskoondise Flora väliskaubandusnõustaja 1989-90, Välisministeeriumi välismajanduspoliitika osakonna nõunik 1991-93, Vabariigi Valitsuse välisabi komisjoni tegevsekretär 1992, kaubanduslääbirääkija - Eesti valitsusdelegatsiooni juht kaubandus- ja investeringute lepingute kõnelustel Šveitsi, Rootsi, Balti riikide, Sloveenia, Tšehhi,

Slovakkia, Poola, Ungari, Türgi, Euroopa Ühendustega 1992-97, Eesti Stockholmi suursaatkonna nõunik 1993-96, Välisministeeriumi majanduspoliitika osakonna peadirektor 1996-97, asekancler Euroopa integratsiooni küsimustes 1997-, Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimiste delegatsiooni asejuht 1998-2003.

Jaanika Sõmmet, Tallinna Linnavolikogu kantselei dokumendiosakonna vanemspetsialist

Sündinud 1980 Kuressaares. *Haridus*: avalik haldus, Eesti Kõrgem Kommertsikool 1999, haldusjuhtimise BA 2002 (Tallinna Pedagoogikaülikool), magistriõpe Tallinna Pedagoogikaülikoolis 2002-; lisaerialad Euroopa Liit ja suhtekorraldus. *Töö*: Eesti Energia klienditeenindaja 1999, Tallinna spordi- ja noorsooameti spetsialist 2001, Tallinna Linnavolikogu kantselei dokumendiosakonna vanemspetsialist 2002-.

Annika Tamra, Uppsala Ülikooli politoloogia magistrant

Sündinud 1971 Tallinnas; aastast 1991 elab Rootsis Uppsalas. *Haridus*: Uppsala Ülikooli magistriõpe 1995-. Õpingud on vaheldunud tööga Uppsala Ülikooli ja konsultatsioonifirmade uurimisprojektides.

Marti Taru, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus*: sotsioloogia BA 1995, MA 1997, Tartu Ülikool; Oslo Ülikooli riigiteaduste osakond 1995 (üks semester) ja 1996-97. *Töö*: Tartu Ülikooli teadur 1998-2001, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur 2002-.

Rein Toomla, Tartu Ülikooli politoloogiaõppejõud

Sündinud 1951 Kohtla-Järvel. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1974, politoloogiamagister 1991 (Tartu Ülikool). *Töö*: Mõisaküla keskkool 1974-77, Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste kateedrid 1977-89, filosoofia ja poliitikateaduse kateeder 1989-93, politoloogia osakond 1993-. *Ühendused*: Eesti Poliitikateaduste Assotsiatsioon, Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Anu Toots, Tallinna Pedagoogikaülikooli halduspoliitika dotsent

Sündinud 1959 Võrumaal Vastseliinas. *Haridus*: ajaloolane, Leningradi Riiklik Ülikool 1982, PhD 1990; täienduskoolitus: Oslo Ülikool, *London School of Economics*, *New School for Social Research*, *Baltic School for Social Security*. *Töö*: Tallinna Pedagoogikaülikooli õppejõud 1982-, dotsent 1992-. Tallinna Tehnikaülikooli, Eesti Diplomaatide Kooli, Audentese Kõrgema Ærikooli, Eesti Haldusjuhtimise Instituudi külalislektor.

Kaja Vaabel, Riigikogu Kantselei dokumendiosakonna juhataja

Sündinud 1965. *Haridus*: raamatukogundus ja bibliograafia, Tallinna Pedagoogikaülikool 1990, sotsiaaltöö eriala 1995-97. *Töö*: Tallinna Pedagoogikakooli raamatukogu 1984-94, Nõmme Linnaosa Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonna juhataja 1994-97, Sotsiaalministeeriumi Euroopa Liidu PHARE projekti koordinaator 1997-98, Eesti Statistikaamet 1998, Riigikogu Kantselei dokumendiosakonna juhataja 1998-.

Villu Vatsfeld, SA Saaremaa Ettevõtluskeskuse juhataja

Sündinud 1971 Viljandi maakonnas. *Haridus*: rahandus ja pangandus, Tartu Ülikool 1993. Täiendanud end Taanis, Hollandis jm. *Töö*: Eesti Maapanga laenujuht Kuressaares 1992-96, AS Saare Kütuse juhatuse liige 1994-1996, AS ARSA finantsjuht 1996-98, AS Saare Kütus nõukogu liige 1996-, OÜ Javicar juhatuse liige 1998-2001, SA Saaremaa Ettevõtluskeskuse juhataja 1998-, Kuressaare Ametikooli lektor 1999-.

Kunstnikest

Peeter Allik

Sündinud 1966 Põltsamaal. *Haridus*: maaliija, Eesti Kunstiakadeemia Tartu osakond 1991, graafika, Eesti Kunstiakadeemia 1991-92. *Isikunäitused*: 1991, Tartu Ülikooli raamatukogu; 1992 ja 1997 Raatuse galerii; 1993 ja 2002 Vaal-galerii; 1997, Tallinna Kunstihoone galerii; 1998, galerii Uusikuva, Kotka; 1998, EV suursaatkond,

Washington; 2000, Eesti Panga galerii; 2001, Tallinna Kunstihoone ja Tartu Kunstimaja. Kursi koolkonna näitused aastast 1990. Rühmanäitused, sealhulgas nimekad graafika- ja maalibiennaalid maailma eri paigus (Moskva, Leedu, Austraalia, Dominikaani Vabariik, Kanada, Lõuna-Korea, Soome, Saksamaa, Rootsi, Ungari, Prantsusmaa, Itaalia, Makedoonia), Tallinna graafikatriennaalid alates 1992, Krakowi graafikatriennaalid 1997 ja 2000; Saaremaa biennaal 1997 ja Rauma *Biennale Balticum* 1998. 1996 Jyväskylä *Graphica Creativa* preemia, 1997 Eesti Maalijate Liidu preemia ja Ado Vabbe preemia, 1998 näituse "Citta Di Locri" (Itaalia) preemia, 2001 Konrad Mäe medal ja preemia ning Tartu Kultuurkapitali preemia, 2002 Kaliningradi graafikabiennaali peapreemia.

August Künnapu

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus*: Eesti Humanitaarinstituut 1996-97, arhitektuuri- ja maali eriala Eesti Kunstiakadeemias 1997-2000, suvekursused Londonis Slade'i kunstikoolis 2000, Eesti Kunstiakadeemia magistriõpe 2000-02. *Isikunäitused*: 2001, Vaal-galerii; 2002, Jazz Café, Pärnu; 2003, Eesti Panga galerii. *Rühmanäitused*: 1996, Põhja- ja Baltimaade arhitektuuritriennaal, Tallinn; 2000, "AIDS kultuuris. Immuniteedi kadumine kunstis", Rotermanni soolaladu, Artgenda, Helsingi, ja Slade'i kunstigalerii, London; 2001, *Young British Art*, Tallinna Kunstihoone; 2002, "Elav klassika", Haapsalu Linnagalerii, "Tervenemine", Põhja-Eesti Regionaalhaigla Mustamäe korpus; *New Old School*, IBID Projects galerii, Vilnius; *Contemporary Baltic Art*, Byggeriets Hus of Frederiksberg, Kopenhaagen, ning *Meeting Place* - noore Balti- ja Skandinaavia-maade kunsti rändnäitus - Eestis, Lätis, Leedus, Soomes, Rootsis ja Norras; 2003, *Modern Baltic Paintings*, Filosofgangen, Odense, ja *Cinema: This Is a Lie*, Technopolis, Ateena; eesti maali aastanäitused.

Kaarel Vulla

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus*: maalikunst, BA 1998, 1998-2000 semiootika, Tartu Ülikool. *Töö*: Eesti Kunstiakadeemia maalikunsti õpetaja. *Isikunäitused*: 1996, Tartu Ülikooli raamatukogu; 1999, Vaal-galerii; 2002, Haapsalu Linnagalerii. Osalenud eesti maali aastanäitustel, 2002 näitusel "Kapital!" Eesti Kunstimuuseumis ja Eesti Kunstnike Liidu aastanäitusel "Sõltuvus/sõltumatus" Tallinna Kunstihoones.