

## RiTo soovitab

### RiTo 2/2000

Käesolevaga avame uue alarubriigi, kust leiame lühiülevaateid ja refereeringuid raamatutest ja akadeemilistest artiklitest, mis võiks riigi ning ühiskonnaelu analüüsi või juhtimisega tegelevatele inimestele olla inspiratsiooni allikaks. Soovime, et siin alarubriigis kirjutaksid lühiülevaateid headest raamatutest oma ala eksperdid, kes hoiavad enda eri- ja ametialase harimise eesmärgil nagunii kodu- ja välismaisel raamatuturul silma peal – teistega jagatud teadmine olla kahekordne teadmine nagu jagatud rõõmgi.

### Eesti uue aastatuhande lävel

*Eesti uue aastatuhande lävel / koostanud Ebba Rõigas-Rääts; Rahvusliku Arengu ja Koostöö Instituut, Akadeemia Nord. Tallinn: TEA, 2000, 342 lk, ill.*

*“Rahvas, kes oma elupüüdeid kõlbelsele alusele rajab, edeneb ja kasvab, ka kui ta on väike”* (Postimees, 1908).

Rahvusvahelise mainega eesti teadlased, kõrgkoolide õppejõud, loomeliitude liikmed, kõrged riigiametnikud ja tippoliitikud vaevad koguteoses Eesti riigi arengut alates tema loomisest aastal 1918 kuni aastani 2000.

Arengusuundade süstemaatilise liigitamise otstarbel jaguneb teos viide ossa.

Üldosa *Eestimaa* annab ülevaate Eesti asendist, looduslikust omapärasest, rahvastiku arengust ja keskkonnaseisundist.

Teose teine osa *Eesti riiklus* sisaldab artikleid Eesti geopoliitilisest reaalsusest, poliitilisest süsteemist ja välispoliitilistest valikutest, samuti analüüsitakse Eesti osa maailmas ning võimalikke ohte riigi julgeolekule.

Kolmas osa *Eesti majandus* annab ülevaate Eesti maapõuevaradest, energeetika, makromajanduse, ettevõtluse, tööstuse, põllumajanduse, panganduse, kalanduse, metsanduse ja väliskaubanduse olukorrast ning nende valdkondade võimalikest arenguteedest tulevikus. Eraldi leiavad käsitlemist transport ja logistika ning naftatransiit Läänemeres, mis on taasiseseisvunud Eesti üks tulutoovamaid majandusharusid.

Raamatu neljandas osas märksõna all *Eesti kultuur* lahkavad autorid eesti usundilist olemust, rahvakultuuri, hariduse, teaduse, kaunite kunstide arenguteid ja seisundit uue aastatuhande alguses ning analüüsivad globaliseeruvast majandusest tulenevaid ohte rahvuslikule identiteedile.

Viimases peatükis *Eesti ühiskond* kirjeldatakse omandi-, maa- ja õigusreformi vastuolulisi aspekte. Autorid pakuvad välja omapoolse nägemuse Eesti poliitilisest ja ühiskondlikust arengust ning jätkusuutlikust arengumudelitest, samuti analüüsitakse kuritegevusest,

narkomaaniast, alkoholismist tingitud ohtusid meie julgeolekule. Peatükis esitatakse andmed eesti rahva tervisliku seisundi kohta.

Autorid on oma ala maailmatasemelgi silmapaistvad asjatundjad.

Eestimaa: Anto Raukas, Kalev Katus ning Rein Ratas;

Eesti riiklus: Kaido Jaanson, Rein Toomla, Raul Mälk, Hannes Walter ja Arnold Rüütel;

Eesti majandus: Enno Reinsalu, Arvi Hamburg, Tiit Metusala ja Paul Tamkivi, Henn Pärn ja Rünno Lumiste, Valjo Masso, Toivo Meikar ja Hardi Tullus, Enno Kobakene ja Margus Vetemaa, Uno Mereste, Heido Vitsur, Janno Reiljan, Mart Mere ning Mihhail Bronõtein;

Eesti kultuur: Eenok Haamer, Ingrid Rüütel, Peeter Kreitzberg, Jüri Engelbrecht, Mare Põldmäe, Jaan Elken ning Rein Veidemann;

Eesti ühiskond: Arvo Kuddo, Lepo Sumera, Henn Elmet, Vello Ilmoja ja Peeter Mardna, Anti Liiv, Eduard Raska, Heino Luik ja Jüri Kann, Peeter Järveldaid ning Ene Grauberg.

Entsüklopeedilist alget kandev väljaanne on mõeldud laiale lugejaskonnale, alates koolilastest ja lõpetades riigiametnike ja poliitikutega.

*Kirjastus TEA*

### **Kas haridusse tasus investeerida?**

*Helemäe, Jelena; Saar, Ellu; Vöörmann, Rein. Kas haridusse tasus investeerida?: hariduse selekteerivast ja stratifitseerivast rollist kahe põlvkonna kogemuse alusel. TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 2000, 302lk.*

See raamat on lugu kahest "võitjate" põlvkonnast. Samas on see ka lugu ajast. Esmalt kirjeldatakse raamatus muutusi Eesti haridussüsteemis 20. sajandi teisel poolel ning käsitletakse probleeme, mis on seotud noorte üleminekuga haridussüsteemist tööle. Raamatus toodud analüüs on üles ehitatud kahe märgatavalt erisuguses haridussituatsioonis keskhariduse omandanud põlvkonna võrdlusele. 1940. aastate lõpul sündinud omandasid hariduse veel Hruõtõovi haridusreformi järellainetuses ja ühtlasi ka keskhariduse ekspansiooni perioodil. Sel ajal diferentseeris keskhariduse olemasolu veel põlvkonda. Seevastu 1960. aastate keskel sündinute õpingud jäid aega, kui üleminek massilisele keskharidusele ja keskhariduse sisemine diferentseerumine olid juba toimunud. Põlvkondliku kuuluvusega seonduv temaatika pakub suurt huvi Eestis ja teistes postsotsialistlikes maades just nüüd käsitlemaks toimunud muutuste tähendust erinevate põlvkondade jaoks. On märgitud, et postsotsialistlikes riikides toimus 1990. aastatel omalaadne vanuselise stratifikatsiooni ümberkujunemine – üleminek seniselt eakatele privileege pakkunud ühiskonnalt noortele orienteeritud ühiskonnale, kus eaga kaasnevate elu- ja töökogemuste asemel hakati väärtustama riskivalmidust ja teisi eelkõige noorusega seonduvaid omadusi.

Raamatu eesmärgiks oli analüüsida, mida andis haridus neile kahele põlvkonnale, kes omandasid keskhariduse märgatavalt erinevas olukorras. Majandusteadlaste ja sotsioloogide lähenemine on mõnevõrra erinev. Piltlikult öeldes, majandusteadus seletab, kuidas inimesed teevad valikuid, sotsioloogia seletab, miks neil puuduvad valikuvõimalused. Sotsioloogide eripära on selles, et nad rõhutavad inimeste valikute piiratust. Tuginedes kahele pikaajalisele (longituudsele) uuringule, huvitusid sotsioloogid autorid eelkõige sellest, missugused tagajärjed olid haridussüsteemis toimunud selekteerimisel. Raamatus on püütud vastust leida järgmistele põhiküsimustele.

Millise stardipositsiooni tagas keskharidus 1960. ja 1980. aastatel? Kuigi nii 1960. kui ka 1980. aastatel toimus seleksioon põlvkonnas põhihariduse omandamise järel, oli selle sisu hoopis erinev. Kui 1960. aastatel sõeluti välja see osa põlvkonnast, kes asus omandama keskharidust, siis 1980. aastatel sai järjest tähtsamaks omandatud keskhariduse tüüp. Keskhariduse omandanud noorte seas suurenes hariduslik diferentseerumine. Oludes, kus enamik põlvkonnast omandas keskhariduse, ei taganud see haridus enam automaatselt head stardipositsiooni.

Kas haridus oli kapital? Kas haridusse investeerimine tasus end ära? On ilmnenu, et endistes sotsialismimaades on majanduslikul lähenemisel baseeruv küsimuse püstitus üldse problemaatiline, kuna kõrgema hariduse tasemega ei kaasnenud sugugi suurem palk, vaid isegi vastupidi. Pigem võiks küsida, mida andis haridus üksikisikule laiemas sotsiaalses tähenduses? Nähtavasti orienteeruti kõrgharidust püüeldes esmajärjekorras vaimueliiti kuulumisele. Sellise orientatsiooni puhul oleks hariduse tulemuslikkuse mõõtmine vaid rahalises väärtuses üsna ebaadekvaatne. Küll aga seondus haridusega juurdepääs poliitilisele kapitalile (väheste puhul), eriti oluline oli hariduse mõju sotsiaalse kapitali akumulatsioonile. Veelgi enam – suhteline ainealine võrdsustatus ja kindlustatus (olgu et madalal tasemel) soodustasid üldkultuurilise enesearengu ja eneseväljenduse üsna laialdast väärtustamist. Selles mõttes oli hariduse omamine omaette väärtus. Teisenenud ühiskonnas muutus ka hariduse tähendus, haridusest sai pigem vahend kui eesmärk omaette. 1990. aastatel hakkas palk üha enam diferentseeruma mitte ainult haridustasemest, vaid ka omandatud keskhariduse tüübist ja kutseõppeasutuste puhul ka saadud erialast sõltuvalt. Sel perioodil suurenesid majandusharudevahelised palkade erinevused. Kümnekond aastat tagasi kutsekeskkoolis või tehnikumis õpitud eriala sai palga mõjurina üha olulisemaks.

Millise tähenduse omandab Eesti haridussüsteemis toimuv sotsiaalse stratifikatsiooni suhtes? Eelkõige tähendab see tõenäoliselt põlvkondadevahelise sotsiaalse mobiilsuse vähenemist ja ühtlasi sotsiaalse päritolu kui noore edasiste võimaluste määraja rolli suurenemist, kusjuures endise peamiselt haridusliku kapitali edasiandmise kõrval hakkab üha olulisemaks kujunema majanduslik ja sotsiaalne kapital. Diferentseeritus sotsiaalse ja haridusliku kapitali alusel kasvab, kusjuures mõlemat tüüpi kapitali mõju sõltub kapitali omajate soost, rahvusest ja lähteasendist. Ka Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi tehtud prognoosid viitavad kontrastse kihistumisstruktuuri säilimisele (eelkõige tulujaotuse polariseerumisele) Eesti ühiskonnas pikema aja vältel. Haridus näib 1990. aastatel mängivat mitte niivõrd integreerivat ja võrdsustavat, kui just diferentseerivat ja selekteerivat rolli ning ta on kujunenud sotsiaalse klassifitseerumise instrumendiks. Siiski on “uute noorte” korral praegu

tegu autorite hüpoteesidega, vaid uus longituuduuringus võimaldaks analüüsida, kuidas haridussüsteemis toimuv selektsioon mõjutab ühiskonna sotsiaalset stratifikatsiooni juba uuel aastatuhandel.

Arenenud riikides lähtutakse poliitiliste otsuste analüüsi puhul sellest, et riikide institutsioonid säilitavad oma ajaloolisest arengust ja kultuurist tuleneva eripära, on omavahel tihedalt seotud ning täiendavad teineteist. Seega ka reeglid, millest lähtuvad inividid valikute tegemisel, on omavahel kooskõlas. Ka käesolevas raamatus käsitletakse hariduse tulemuslikkust, lähtudes Eesti majanduse ja haridusinstitutionide “läbitud teest”: pakutakse teavet Eesti haridussüsteemi arengust ning sellest tulenevatest individide valikuvõimalustest, haridussüsteemis toimuv seostatakse muutustega tööturul, tuuakse välja erinevatest institutsionaalsetes oludes kujunev “haridustulem”. Kuna aga “läbitud tee” seab omakorda teatud piirangud ka tulevikuarengutele ja valikutele, pakub raamat mõtteainet uueneva Eesti haridus- ja tööturuinstitutionide reformijatele. Raamatus väljapakutud tööturu ja haridusinstitutionide seoste käsitus on eriti aktuaalne, kuna Eestis ei ole veel välja kujunenud sisemiselt koherentset Eestile omast institutsioonide kogumit. Igas riigis ajalooliselt väljakujunenud *riigile spetsiifilised institutsioonide kogumid* toovad analoogsete poliitiliste reformide korral kaasa üsna erinevaid tulemusi, seega võiks käesolev raamat olla toeks ka Eesti eripära arvestamisel seoses “liikumisega Euroopasse”.

Jelena Helemäe

## **Põhjamaade majandus**

*Tanning, Lembo. Põhjamaade majandus. – Nordisk ekonomi. I–II osa. Tallinn: Ten–Team, 2000, 348, 448 lk.*

Möödunud, 1999. aastal ilmus Lembo Tanningult, *Ph.D.*, raamat “Rahvusvaheline ja Euroopa Liidu majandus”. Nüüd avaldas sama autor kaheosalise raamatu “Põhjamaade majandus. Nordisk ekonomi”. Selles vaadeldakse Põhjamaade arengut algul tervikuna ja järgnevalt juba põhjalikumalt üksikute riikide ja autonoomsete piirkondade kaupa. Käsitletakse nii nende majandust, majanduslikku koostööd, Põhjamaade Nõukogu olemust ning tegevust. Võrreldakse Põhjamaade arengutaset maailma tunnustatud tööstusmaadega ning heidetakse pilk ka Eesti olukorrale.

Üksikute riikide majanduse analüüs algab lühiülevaatega nende ajaloost ja rahvastikust. Edasi käsitletakse sisemajanduse koguprodukti, tähtsamate majandusharude ning välismajanduse arengut, analüüsitakse riikide maksebilansse ja nende koostisosi. Kogu materjali illustreeritakse rikkalikult arvandmetega (tavalugeja jaoks isegi liiga ulatuslikult), mis haaravad näitajad ka möödunud aastast. Tuuakse välja käsitletud riikide arengu seaduspärasused ja tulevikuväljavaated. Autor esitab oma ning teiste teadlaste ja analüütikute seisukohad käsitletud probleemide kohta.

Eestil on tihedad majanduslikud sidemed Põhjamaadega, nad on meie ettevõtetesse investeerinud hulgaliselt oma kapitali ning paljud eestlased töötavad ettevõtetes, kus omanikeks on Põhjamaade firmad või füüsilised isikud. See peaks ajendama meid veelgi

lähemalt tutvuma nende majandusega. Raamat on vajalik nii majandusüliõpilastele, firmajuhtidele kui ka riigiametnikele, kes tegelevad majanduspoliitikaga, sest Põhjamaad on meie tähtsaimad äripartnerid ja välisinvesteeringud. Neile, aga ka kõigile asjahuvilistele, teeb raamatu käepärasemaks asjaolu, et peamised majandusterminid on antud nii käsitletud riikide kui ka inglise keeles, et lugejatel oleks hiljem kergem iseseisvalt tutvuda võõrkeelse majandusalase kirjandusega.

Valner Krinal, Tartu Ülikooli emeriitprofessor

### **Euroopa avaliku halduse printsiibid**

*Euroopa avaliku halduse printsiibid / tõlkinud ja toimetanud Berit Aaviksoo, Juhani Lemmik. Tallinn, 2000, 28 lk. (SIGMA<sup>1</sup> kogumik nr 27)*

*Originaali pealkiri: European Principles For Public Administration. Paris, 1998.*

Avaliku halduse arendamise temaatika on olnud üheks olulisemaks väljakutseks Eesti jaoks 1990–ndatel. Ka praeguse haldusreformi eesmärk on jätkuvalt kujundada Eestis kodanikulähedast ja efektiivselt toimivat, 21. sajandi nõudmistele vastavat avalikku haldust. Selle ülesande edukas täitmine viib meid lähemale Euroopa avaliku halduse traditsioonidele, mille tutvustamiseks on Riigikantselei avaliku halduse büroo eestvõtmisel välja antud SIGMA kogumik nr 27 “Euroopa avaliku halduse printsiibid”.

Kogumik käsitleb teemat, kuidas avaliku halduse õiguslike tegutsemisstandardite rakendamine annab tunnistust riigi valmidusest ühineda Euroopa administratiivse ruumiga ning millised nõuded esitab see avalikele teenistujatele kui riigivõimu kandjatele. Kogumik annab ülevaate avaliku halduse printsiipidest, mille kaudu väljendatakse demokraatlikes riikides aja jooksul kujunenud üldist konsensust hea riigivalitsemise võtmekomponentidest. Need komponendid hõlmavad nii õigusriiklike printsiipe, nagu usaldusväärsus, etteennustatavus, vastutavus ja läbipaistvus, kui ka tehnilist ja juhtimisalast kompetentsust, organisatsioonilist suutlikkust ja kodanike osalusvõimalust. Nende printsiipide ehk avaliku halduse õiguslikult defineeritud ja ka praktikas erinevate menetluste ja aruandlusmehhanismide kaudu ellu viidud tegutsemisstandardite rakendamine annab tunnistust riigi valmidusest ühineda Euroopa administratiivse ruumiga. EL liikmelisust taotlevad riigid peaksid neid printsiipe oma avaliku halduse arendamisel arvesse võtma. Kuigi Euroopa administratiivne ruum ei ole *acquis communautaire* <sup>1</sup> ametlikuks osaks, peaks ta siiski olema teatavaks juhiseks avaliku halduse reformimisel kandidaatriikides.

Materjali teises osas antakse ülevaade, milliseid nõudeid esitab avaliku võimu teostamine avalikele teenistujatele ja miks ei peeta soovitavaks nende teenistussuhete reguleerimist pelgalt tööseadusandlikul alusel. Tehtud järeldused sisaldavad veendumust, et avalikud teenistujad ei ole mitte üksnes riigi teenijad, vaid neil on täita ka põhiseaduslik roll.

Üheks tõdemuseks on, et professionaalset, poliitiliselt sõltumatut, stabiilset ja tõhusat riigivõimu teostavat riigi töötajaskonda ei ole võimalik saavutada läbi tööseadusandluse. Veelgi enam, avalikku teenistust tuleb käsitleda kui ühtset juhtimisfunktsiooni avalikus

halduses, mille kaudu tagatakse, et haldusõiguse printsiipide rakendamine ja peamised õiguslikud tingimused nagu teenetel põhinev värbamine ja edutamine, õiglane palgakorraldus ja võrdsed võimalused ning kohustused oleksid ühtlaselt jagunenud ja toetatud ning neist ka aru saadud läbi avaliku halduse kui terviku. Selline ühtne funktsioon nõuab avaliku teenistuse keskset korraldamist.

Käesoleva materjaliga on võimalik tutvuda ka avaliku halduse büroo koduleheküljelt aadressil [www.riik.ee/riigikantselei/ahb](http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb)

Väino Sarnet, Riigikantselei avaliku halduse büroo juhataja

## **Euroopa ombudsman**

*Bonnor, Peter G. The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union. European Law Review, Vol 25 (2000), no 1, p 39-56.*

Euroopa ombudsmani institutsiooni, selle funktsioone, pädevust ja töömeetodeid käsitlevas artiklis on eelkõige keskendutud ombudsmani tegevusele nn pehme regulatsiooni (*soft law*) allikana ja Euroopa Liidu haldusõiguse arengule kaasaaitajana.

Ombudsman on Euroopa Liidu institutsioonide hulgas suhteliselt uus nähtus. Institutsiooni loomisel oli eeskujuks eelkõige Taani vastav praktika. Esimese ombudsmani määras Euroopa Parlament ametisse 1995. aastal. Ombudsman avaldab oma tegevuse kohta igal aastal aruande.

Euroopa ombudsmani ülesandeks on haldusomavoli juhtumite uurimine ja hindamine, kuid tal puuduvad õiguslikult siduva otsuse tegemise volitused. 1997. a aruandes on esitatud (mittetäielik) loetelu haldusomavoli näidetest, mille hulka kuuluvad halduseeskirjade eiramine ja tegevusetus, võimu kuritarvitamine, hooletus, õigusvastane menetlus, ebaõiglus, väärtegevus või pädevusetus, diskrimineerimine, alusetu viivitamine, info andmisest keeldumine.

Ombudsman on oma kohustuste täitmisel sõltumatu ja tal on õigus esitatud kaebuse põhjal rakendada tööle uurimiskomisjon. Uurimise põhjal tehtud järeldused esitatakse vastavale institutsioonile või asutusele, kelle kohta kaebus esitati. Ombudsmani otsused on soovitusliku iseloomuga. Kõige täielikum kirjeldus ombudsmani tööviisi ja vahendite kohta leidub 1996. a aruandes.

Ombudsmani tegevuse mõju ühenduse õigusele selgitab autor kahe näite põhjal. Esiteks on ombudsmani tegevus mõjutanud menetlust EÜ asutamislepingu artikli 226 (*ex 169*) alusel (komisjoni tegevus ühenduse õigust rikkunud liikmesriikide suhtes ja asja andmine Euroopa Kohtusse). Teiseks on ombudsmani tegevus mõjutanud ühenduse poolt kaupade ja teenuste tellimise lepingute sõlmimist.

Laiemas mõttes on ombudsmani tegevuse eesmärgiks hea haldustava (*good administration*) juurdumisele kaasaaitamine kõigis Euroopa Liidu institutsioonides ning ametnike suhtumise mõjutamine, õhutades neid mõtlema hea–halva mõõdupuul.

Lõpetuseks annab autor positiivse hinnangu Euroopa ombudsmani senisele tegevusele. Kuigi ombudsmani otsustel pole kohustuslikku jõudu, tagab nende arvestamise tema ametikoha autoriteet ja juhtumite avalikustamine.

Refereerinud Marje Lillimägi ja Küllike Maurer

### **Uue arusaama poole: õiguse, teaduse ja poliitika paradigmade muutumine**

*Santos, Boaventura de Sousa. Uue arusaama poole: õiguse, teaduse ja poliitika paradigmade muutumine. Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition. Routledge, N–Y, London, 1995.*

*Teaduse ja õigussüsteemi muutused: riiklus, turg ja ühiskond postmodernistliku paradigma valguses.* Boaventura de Sousa Santos näitab oma raamatu sissejuhatuses, et enamik sotsiaalseid muutusi on järk–järgult viidud ellu seadustega ning teaduse abil. Siinjuures teaduse roll oli ja on kahetine – teaduse abil garanteeriti ka kehtiva korralduse stabiilsus, kasutades uuringute tulemusi normatiivse integratsiooni efektiivsemaks teostamiseks ja poliitiliste otsuste legitimeerimiseks. Autor vaatleb kaasaegse turumajandusliku ühiskonna kujunemise, teaduse ja seadusloome suhete kahte sammast – *regulatsiooni* ja *emantsipatsiooni*. Modernistliku ajastu regulatsioonide põhisammas rajaneb riikluse printsiibil, mis on ka põhiseadustes keskne. Kõige prominentsemalt on sõnastanud modernismi riikluse printsiibi Hobbes, selle turuprintsiibi Locke ja A. Smith ning ühiskonnaprintsiibi Rousseau. Riikluse printsiip sisaldab kokkuvõttes vertikaalset poliitilist lepingut/kohustust kodaniku ja riigi vahel. Turuprintsiip sisaldab horisontaalset ise–huvitatud ja/või antagonistlikku poliitilist lepingut turu partnerite vahel. Ühiskonnaprintsiip sisaldab horisontaalset, solidaarset ja poliitilist lepingut ühiskonnaliikmete ja ühenduste vahel. Alates XIX sajandist on riigivõim (sünonüüm *juriidilise võimuga*) olnud teatud vastasseisus teist liiki võimuga – *teadusdistsipliinide võimuga*. Juriidiline (ehk riigi–) võim baseerub suveräänsuse teoorial: see on *võim kui õigus omada, vallata või vahetada, see on tsentraalselt suurlinnadest organiseeritud ja kogetud võim*. Sellele vastupidiselt *teadusdistsipliinide võim ei oma keskust*, teda kogetakse ühiskonna ning meedia kaudu, ta on fragmentaarne ning baseerub teaduslikul diskursusel normaliseerimisest ja standardiseerimisest.

Peatükki “Õiguse postmodernse mõistmise poole” alustab autor tõdemusega, et kaasaegne teadus on mänginud kesksel rollil kapitalistliku ühiskonna kujunemisel. Analüüsides modernismiajastu seaduste regulatiivseid ning emantsipatiivseid aspekte, vaatleb de Sousa Santos kolme peamist momenti: Rooma õigust, ratsionaalset loomuõigust ja sotsiaalset kokkulepet käsitlevaid teooriaid. Rooma õiguse retseptsioon oli seotud intellektuaalse liikumisega (“õpitud õigus”), mis algas Bologna ülikoolis 11. sajandi lõpus ja levis sealt üle Euroopa.

Ratsionalistliku loomuõiguse vaatlus läheb tagasi 16.–18. sajandisse. Grotiuse (1583–1645) töö *De jure belli ac pacis* pani aluse järgnevale traditsioonile. Põlvkond Grotiusest hiljem pakkus Leibniz 1667. a õigusteaduses “uue meetodi”, mis baseerus matemaatikal: *jurisprudentia rationalis*. Mõni dekaad hiljem pakkus Giombattista Vico teise “uue teaduse” oma *Diritto Universale*’s (“universaalne seadus”), mille võtmeks oli kultuuriajaloo kogemuste ja põhimõtete uurimine.

Ühiskondliku lepingu teooria esiletõusmisel on keskne Rousseau töö *Declaration des droits de l’homme* (1789), kuigi idee ja teooria ise on tunduvalt vanemad.

Rousseau eesmärk oli garanteerida tahte aktide transparentsus. De Sousa Santos arvab, et Rousseau seisukoht on postmodernistlikule paradigmale (keskne on isiku “sisemine suveräänsus”) lähemal kui riigikeskse vaatekohaga Hobbes (keskne on “väline suveräänsus”).

Seaduste formuleerimise aluseks olnud teadmine põhineb metateoreetilisel eeldusel korra ja stabiilsuse ideest maailmas. Seaduste areng on läbi ajaloo olnud seotud teadusliku maailmapildiga, seda on mõjutanud Newtoni *mehhaanika*, Comte’i *positiivse riigi*, Spenceri *industriaalühiskonna* ja Durkheimi *orgaanilise solidaarsuse* käsitlused. Santos nimetab Montesquieu’*d õigussotsioloogia* eelkäijaks, sest ta fikseeris seose inimeste loodud õigussüsteemi ja seaduste ning loodusseaduste vahel.

Kaasaegse *teadussotsioloogia* uurimisala on sotsiaalsete tingimuste, kultuurikonteksti ja teaduslike uuringute (sh mudelite) seoste analüüs – see näitab, et modernistlik mudel ei tööta enam hästi.

Seaduste hegemoonia allakäik on paralleelne (sotsiaal)teadusliku põhjuslikkuse allakäiguga. Kaasaegne teadusilm on eemaldunud varasema aja tõsikindlast taotlusest jõuda kõigi põhjuste jälile, sest uued avastused tekitavad aina uusi uurimist vajavaid küsimusi, nii loodus- kui sotsiaalteadustes mõjutab uuringute suunda nn *sotsiaalne tellimus*. Sotsiaalteaduste metodoloogia areng näitab ilmekalt uuringute tulemuste seotust (sageli maailmavaatelise) probleemiseade ja ülesandepüstitusega. Riikluse, turu, ühiskonna ja neid suunava õigusloome analüüsi ei saa enam adekvaatselt teha modernistlike paradigmat raames. On vaja uut postmodernistlikku paradigmat, mis kirjeldaks paremini globaliseeruva majanduse ja poliitikaga multikultuurilist ning internetistuvat maailma ja aitaks täpsemini prognoosida erinevate strateegiliste otsuste otstarbekust ning võimalikke kõrvalmõjusid.

Alustuseks *peame püüdma vabaneda modernistliku ajastu teadmiste kontseptsioonidest ja eristamistest*. Näiteks majandus, poliitika, kultuur, eetika ja õigus on komplekselt seotud ning nende eraldi vaatlemine moonutab arusaama tegelikkusest. Meil tuleks ka seadusloomes vaadelda koos eetikat ja poliitikat, kultuuri ja majandust.

Pole raske märgata, et suur osa sotsiaalsest tegevusest toimub väljaspool kodanike mõjuulatust ja süvendab võõrandumist. Postmodernistliku ajastu küsimus on: kuidas luua kodanikele tingimusi, et kodanikud ise saaksid oma elu ja koostegevust reguleerida. Ühiskonna depolitiseerimise protsess oli juba modernismiajastu töö, kuid postmodernismi teabekasutuse siht on Santose sõnul globaalne kollektiivse elu repolitiseerimine, arvestades



siinjuures nii majanduse kui keskkonnaprobleemide globaliseerumist. Modernistliku ajajärgu riigi hüperpolitiseeritus viis de-politiseerimise ja tsiviilühiskonna käsitlusteni, eristades nn avaliku tegevuse sektori – avaliku sfääri. Santose arvates ei ole demokraatlik ideaal tsiviilühiskonnast teostunud eelkõige inimeste hariduse ja vabanemisvõime piiratuse tõttu ja teiseks ole vabadus inimese loomulik hüve, mis kaitseb inimesi poliitika eest, nagu väidab liberaalne poliitiline teooria.

Refereerinud Aare Kasemets

### **Elektronilise meedia mõju õigussüsteemile**

*Katsh, Ethan M. The Electronic Media and Transformation of Law. Oxford University Press, 1989*

Ethan Katsh (E. Katsh) käsitleb oma raamatus "*The Electronic Media and Transformation of Law*" uue infotehnoloogia ja elektronilise meedia mõju õigussüsteemidele, mis on muutunud ka Eestis üha aktuaalsemaks seoses avaliku teabe seaduse eelnõu menetlemisega, Interneti kasutajate arvu plahvatusliku laienemisega ning avaliku sektori teenuste digitaliseerimisega.

Tänased seadused on väga erinevad sellest, mis nad kunagi olid, sest seaduste kontseptsioon on viimastel sajanditel tundmatuseni muutunud ja muutub elektronilise meedia ajastul veelgi. Elektroniline meedia muudab täielikult informatsiooni edastamist, süstematiseerimist, kättesaadavust, kontrolli jms, mis on mitmeti seotud ka õigusliku regulatsiooni mehhanismidega. Ta tsiteerib alustuseks Richard Abelit (*The Politics of Informal Justice*, 1982): *kas järgmisel fenomenil on midagi ühist: rünnakud professionaalide, riigi ja bürokraatia vastu, üleskutsed majanduse dereguleerimiseks, detsentraliseerimise ideoloogia eestkostmine, nõudmised isikliku käitumise dekriminaliseerimiseks ja delegaliseerimiseks (narkootikumid, vägivald, homoseksualism jm), deinstitutionaliseerimise taotlused (haridus, vaimuhaigete ravi, vangide probatsioon jm), mitteformaalsuse eelistamine probleemide ärakuulamisel ja dispuutide läbiviimisel? Mis see on, mis on tegelikult muutunud: ideoloogia, normid, protsessid või situatsioonid? Millist mõju avaldavad need muutused ühiskonna sotsiaalsetele, majanduslikele ja poliitilistele struktuuridele? Või on see kõik üksnes suur jutt kõigile, välja arvatud need, kes juhivad õigussüsteemi.* E.Katsh arvab, et neile mahukatele küsimustele, mis esmapilgul on seadustega vähe seotud, saame vastuseid, kui vaatleme seaduste ning kogu õigussüsteemi suhteid kaasaegsete informatsiooni ülekandmise, säilitamise, ja töötlemise mooduste arenguga. Ta võrdleb ka Antiik-Kreeka demokraatia olemust kaasaegsega ja annab mõista, et uus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia aitab luua eeldusi (osalus)demokraatia ideaalide taastamiseks.

E.Katsh nimetab, et tema raamat on katse identifitseerida mõningaid radu, kus õigus ja seadused – kui üks institutsioon, mis suurel määral rajaneb trükkimise, kirjutamise ja rääkimise sõnumile – on äärmiselt haavatavad nende uute kommunikatsiooniviisidega kaasnevate mõjude suhtes, mis omavad väga erinevaid kvaliteete. Raadio, televisioon ja arvutid – elektronilise kommunikatsiooni põhivormid – on omanud ebanormaalselt suurt

mõju meie peamistele institutsioonidele: majandus, haridus, õigus jne. Autorile tundub, et õigussüsteem on tähtsatest institutsioonidest üks viimaseid, kus elektroonilise meedia mõju ilmneb.

Seadused ning õigussüsteem kui institutsioon on ehitatud üles õigusliku informatsiooni loomise, salvestamise, säilitamise, töötlemise ja edastamise (suhtlemise) süsteemina. E.Ketsh ütleb, et seadused ning õigussüsteem on nagu organism, mille verelibledeks on informatsioon ja mille veenideks ning arteriteks on sidevahendid ja -kanalid, mille kaudu liigub informatsioon läbi süsteemi.

Informatsiooni käitlemine (sh infoga manipuleerimine) näitab, kuidas õigusinstitutsioonid töötavad, kuidas õiguslike doktriine rakendatakse ja kuidas sotsiaalsed ning moraalsed väärtused on tõlgitud õiguslikeks väärtusteks. Seadused on (peaks olema) vastused avalikkuse poolt üldiselt õigeks tunnistatud informatsioonile. Seadused on informatsioon, mis on edastatud avalikkusele täitmiseks. Seadused ja õigussüsteem on õigusloome ja -mõistmisega seotud otsustusprotsessi tulemuseks, mis sisaldab info hindamist ja organisatsiooni.

Katsh esitab neli põhiviisi, mille poolest elektrooniline meedia erineb varasematest: 1) informatsiooni hulk, mida elektroonilisel kujul suudetakse korraga hankida-salvestada, ületab paljukordselt trükiajastu suurusjärke, see on ka teisiti struktureeritud ning juurdepääs tekstile on lihtsam; 2) kiirus, millega informatsiooni suudetakse edastada ja jaotada; 3) kergus ja lihtsus, millega võib informatsiooni autentselt reprodutseerida-kopeerida; 4) kiirus, millega informatsiooni suudetakse uuesti läbi töötada ning modifitseerida.

Info töötlemise kiirus, selle mitmekesisus, faktilisus jms mõjutab ka otsustusprotsesse, sh:

Elektroonilise meedia ajastul kasvab arvamuste ning seisukohtade paljusus.

kuna õiguslike tekstide töötlemine ning tõlgendamine on elektrooniliselt lihtsam, siis on võimalik erinevate versioonide ringlemine ja kasvab usaldamatus õiguslike tekstide autentsuse suhtes.

vahe õiguslike ja mitteõiguslike konfliktide reguleerimise tehnika vahel väheneb. Infoallikate kättesaadavus ja kommunikatsioonikanalite paljusus vähendab vajadust õigusliku regulatsiooni järele, sest informeeritud osapooled suudavad paremini kokkulepeteni jõuda.

Uue meediaga kaasnevad ohud õigussüsteemile. Suurem osa maailma õiguslikust, majanduslikust, poliitilisest jm infost liigub juba elektroonilisel teel ja on kättesaadav elektroonilistes andmebaasides. Samas on siin mitmed uued ohud:

- a) elektrikatkestused,
- b) andmebaaside kahjustused (viirused jm),
- c) privaatsuse vähenemise oht (sh maksuinfo),

d) autorikaitse keerukus jms.

Elektrooniline meedia ühendab indiviide gruppidesse ja tugevdab kodanikuühiskonda. Siinjuures on järsult kasvanud inimeste võimalused informatsiooni omandamiseks ja organiseerimiseks vastavalt nende oma vajadustele. Samuti on järsult kasvanud individuaalne ligipääs suurtele infomassiividele.

Avaliku sfääri struktuuri muutus ja õigussüsteem. Viimasel kolmekümnel aastal on ühiskonnas väga tugevalt muutunud mitmete suurte sotsiaalsete gruppide staatus: naised, neegrid, kriminaalsed kaebealused, üliõpilased, veteranid, vangid, homoseksualistid, lapsed, vaimuhaiged, illegaalid jmt grupid. Katsh väidab: me oleme kogenud teatud "õiguste plahvatust" või "õiguste revolutsiooni" selles mõttes, et vanad õigused on avardunud ning laienuvad ja uued õigused on loomisel. Paljude kohtujuhtumite arv, kus õigusküsimused olid varem kesksed, näitavad vähenemise tendentsi. Aga pole just sageli küsitud, mis on toimumas õiguste tähenduses ja kontseptsioonides. Seadused pakuvad sageli võrdse kohtlemise õigust, kuid ei paku võrdset kohtlemist. Katsh küsib: kui paljud õigused näivad kasvavat, omades osaliselt endas ka uue meedia katalüüsi võimu, kuid võrd kaitstud on siis õiguse senine kontseptsioon ja protsess? Kuna isiku õigust privaatsusele ohustavad institutsioonidena kõige enam riik ja ajakirjandus, siis peaks ka nende kahe institutsiooni mõju privaatsusele olema paremini analüüsitud, et vajadusel piirangud seadusandlikult sätestada. Nii isikud kui valitsused on hakanud harjuma elektroonilise meediakeskkonna olukorraga, kus elektrooniliselt salvestatud või edastatud informatsioon võib teatud tingimustel igal ajahetkel olla kopeeritav, toimetatav ja revideeritav.

Seadused ning õigussüsteem kui institutsioon on ehitatud üles õigusliku informatsiooni loomise, salvestamise, säilitamise, töötlemise ja edastamise süsteemina. Informatsiooni kasutamine näitab, kuidas õigusinstitutsioonid töötavad, kuidas õiguslike doktriinide rakendatakse ja kuidas sotsiaalsed ning moraalsed väärtused on tõlgitud õiguslikeks väärtusteks. Seadused on (peaks olema) vastused avalikkuse poolt üldiselt õigeks tunnustatud informatsioonile, ja samas, seadused on informatsioon, mis on edastatud avalikkusele täitmiseks. Elektrooniline meedia omab trükimeediast sootuks erinevaid info loomise, salvestamise, töötlemise, kopeerimise, ülekande ning tarbijale esitlemise mehhanisme.

Vabam ligipääs infole on rohkem lõhkunud ühiskonna *status quo*'d kui hoidnud seda. Katsh nendib, et meediast ja seadustest diskuteerides pööratakse avalikkuse tähelepanu vähe sellele, kuidas uus meedia on muutnud üldist õigusloome ja õigusemõistmise protsessi, õigusinstitutsioonide tegevust ning õiguslike väärtusi. Need domineerivad isikud või institutsioonid, mis on omandanud võimu või saavutanud kõrge staatuse igas ühiskonnas, on olnud võimelised kasutama ja manipuleerima ka parasjagu domineeriva meediaga. Uut elektroonilist meediat on tunduvalt raskem allutada. Kus uue meedia võimalused on kommunikatsioonis laiemalt kasutusele võetud, seal on muutunud ka sotsiaalsete, majanduslike, poliitiliste ja õiguslike trendide kurss.

Informatsiooni liikumine on paljude õigusdoktriinide tähelepanu fookuses. Milline doktriin toetaks infoühiskonna kujunemist? Uus meedia on lõhkunud pea kõiki varasemate

õigusdoktriinide poolt kultiveeritud informatsiooni liikumisele seatud piiranguid. Selle põhjus on lihtne: enamik informatsiooni liigub elektrooniliselt, salvestatakse elektrooniliselt või edastatakse elektrooniliselt ja seda on tunduvalt keerulisem kontrollida kui trükitud või kirjutatud kujul olevat informatsiooni.

Kokkuvõtte osas arutleb E.Katsh USA konstitutsiooni muutmise teemal seoses uue meediaga, seaduste muudatusettepanekute protseduuriga ja samuti valitsuse poliitilise ja õigusemõistmise osade lahutamise, kuna viimased peegeldavad kõik trükiajastu logistikaga seotud infokasutuse harjumusi ja keelekasutust. E.Katshi arvates on kõige tähtsam siinjuures, et ühiskonna poolt kasutatav meedia liik võib mõjutada informatsioonis sisalduvat tähendust ja väärtusi, mis seotud reguleerimise eesmärkide ning vajaduse ühiskonnapoolse vastuvõtuga. Katsh toonitab: *“Seadused, isegi põhiseadusliku garantii vormis, on tähtsad ja võib-olla ka vajalikud, aga nad pole mitte alati tähtsad ja mitte kõikjal mõjuvõimsad. Me peaksime püüdma luua uut kommunikatsioonikeskkonda, mis vastaks infoühiskonna vajadustele.”*

Refereerinud Aare Kasemets

## Märkused

1. SIGMA – OECD ja Euroopa Liidu koostööprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, vt <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>