

www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised



RiTo 14 / 2006

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Helle Ruusing</i> – Rohkem põhimõtteid	5
<i>I. Essee</i>	
<i>Marju Lauristin</i> – Jätksuutlikkuse poliitiline mõõde	9
<i>II. Poliitiline foorum</i>	
PRESIDENDI VALIMINE	
<i>RiTo vestlusring</i> – Presidendi valimine – erakondade konsensuspoliitika proovikivi	21
RIIGIEELARVE	
<i>Mailis Reps</i> – Maailmavaade ja hariduseelarve	31
ÕPPEKAVA REFORMIMINE	
<i>Peeter Kreitzberg</i> – Õppekava koostamine on kompromisside otsimise kunst	38
<i>Urve Läänemets</i> – Õppekavadest, teooriast ja praktikast	43
<i>Ilje Piir</i> – Uue õppekavaga venitamine võtab õpetajatelt kindlustunde	48
<i>Marika Kirch</i> – Eesti kõrgharidusstrateegia arutelu. Valge saali foorum	51
PARLAMENDILIIKME STAATUS	
<i>Küllo Arjakas</i> – Professionaalsest parlamendist ja parlamendiliikmest	54
RIIKLIKUD ARENGUKAVAD	
<i>Keit Kasemets</i> – Strateegiline planeerimine Eestis eile ja täna	58
ÕHUKE RIIK	
<i>Allar Jõks</i> – Valimised kui hinnang võimu kvaliteedile	62
SCHENGENI VIISARUUM	
<i>Kalle Laanet</i> – Eesti liigub Schengeni õigusruumiga liitumise suunas	67
<i>Marko Mihkelson</i> – Schengenita ei ole Eesti päriselt Euroopas	69
<i>III. Põhiseaduslikud institutsioonid</i>	
EUROOPA KOHUS	
<i>Uno Lõhmus, Liina Teras</i> – Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlusest	75
<i>Julia Laffranque</i> – Euroopa Kohtu eelotsus Eesti kohtupraktika mõjutajana	83
<i>IV. Uuringud ja arvamused</i>	
TÖÖKESKKOND	
<i>Arvo Kuddo</i> – Ärikeskkond ja töösuhted	93
<i>Ain Aaviksoo</i> – Töötajate migratsioon – väljakutse töökeskkonna ja tervishoiu üldisele korraldusele	106
PARLAMENDILIIKME STAATUS	
<i>Mihkel Solvak</i> – Saadiku koht parlamendis: vabadus ja sõltuvus	116
AVALIK SEKTOR	
<i>Sander Põllumäe</i> – Kaugtöö kasutamine riigiasutustes	124
POLIITIKA KUJUNDAMINE	
<i>Moonika Olju, Marika Saar</i> – Kuidas tehti Eestis seadusi taasiseseisvumise algusaastail	133
<i>Maria Keris, Jako Salla</i> – Ministri nõunik kui poliitilise missiooniga ametnik	140
PRESIDENDI VALIMINE	
<i>Allan Sikk</i> – Presidendivalimise süsteemid Euroopas	147

ÕIGUSAKTIDE MÕJUDE ANALÜÜS

Aare Kasemets – Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis 152

EUROOPA LIIDU TULEVIKUSUUNDUMUSED

Jane Õispuu – Euroopa Liidu tulevikuväljavaated ja Eesti: võimalused ja valikud 161

TERRITORIAALSED KONFLIKTID

Hindrek Lootus – Küprose probleem ja Eesti-Vene piirileping

Euroopa Liiduga ühinemise taustal 167

VÄLISPOLIITIKA

Heiko Pääbo, Taavi Kand, Triinu Kaljuorg – Eesti erakondade välispoliitilise

ideoloogia määratlemine. 175

ORGANISEERITUD KURITEGEVUS

Risto Pullat – Vene organiseeritud kuritegevuse kujunemisest 182

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim

KOOSTÖÖVÕRGUSTIKUD

Reet Laja – Koostöös peitub jõud: Eesti naisorganisatsioonid tegutsevad ja arenevad. . . 193

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus

ÕIGUSLOOME AJALUGU

Uno Mereste – Põhiseaduslikkus ja keskpangasüsteem. 203

VII. Kirjandus ja andmebaasid

INFOÜHISKOND JA RAAMATUKOGU

Toomas Schvak – Mugav juurdepääs Euroopa kultuuri- ja teadusinfole 219

Riina Vende – Eesti õigusinfosüsteem ESTLEX 221

Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised 225

Piret Viljamaa – Stephen Coleman – maailma esimene e-demokraatia professor 234

VIII. Autoritest 239

IX. Contents in English 249

X. Summaries in English 252

XI. Nimeregister 271

RiTo 14 kunstigalerii

Anneli Tammik – Pross-järjehoidja kollektsioonist "Spiral [2D-3D] credit"

(2004, roostevaba teras, fotosöövitus) 7

Anneli Tammik – Kõrvarõngad kollektsioonist "Spiral [2D-3D] credit"

(2004, roostevaba teras, fotosöövitus) 19

Anniike Laigo – Istmed "Kivi" (2004, kate käsitsivalmistatud villa- ja linavildist,

sisu taaskasutatud vill) 73

Sven Sõrmus ja Villi Pogga – Vann "Vermeer" (2005; tootja Aquator) 91

Tarmo Luisk – Valgusti sarjast "Universal" (2005, alumiinium, kroom, vineer;

tootja 4ROOM) 191

Jaanus Orgusaar – Saapad (2004, nahk, õmblemine) 201

Jaanus Orgusaar – Saapad (2004, nahk, õmblemine) 217

Martin Pärn – Büroomööbel "Krog" (2005, melamiinkattega plaat,

metall; tootja Thulema) 237

Matti Öunapuu – Suusavutlar "Pinal" (1995, plastik, metall) 247

Tõnis Vellamaa – Valgusti "Birgitta" (2001, metall) 269

Peatoimetaja veerg. Rohkem põhimõtteid

Helle Ruusing (RiTo 11), peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Eesti parteidel on küllaga erakondlikke huvisid, napib aga maailmavaadet, kindlaid veendumusi ja põhimõtteid, millest näiteks koalitsiooni läbirääkimistel ei taganeta. Seepärast hägustub valimistevahelisel ajal kõigi erakondade nägu. Erakonnad on just kui kaubamärgid, mõned neist koguni päris head. Kuid ikkagi tuleb iga valimise eel oma kaubamärk uuesti üles töötada, koalitsioonikaaslastest eemalduda, lõõvaid loosungeid kirjutada, uus logo joonistada või koguni nime vahetada. Tuleb otsida uusi nägusid. Häiriv on ikka ja jälle kuulda, et keegi on ühinenud erakonnaga, sest sai neilt parima pakkumise. Erakonnale pole oluline, kas see keegi jagab nende maailmavaadet, peaasi, et ta piisavalt valijate hääli korjaks. Ja inimesele pole tähtis, et erakond tema maailmavaadet esindaks, peaasi, et nad teevald parima pakkumise. Kõik toimub avalikult ja häbenemata. Aeg on aga näidanud, et ka parim pakkumine võib osutuda suureks läbikukkumiseks. Areenile ilmuvad ülejooksikud, keda senine kodupartei pole piisavalt hinnanud. Valimistel osalevad "peibutuspartid", kes juba ette teatavad, et nemad ei kavatsegi pärast valimisi parlamendis tööle hakata. Ja lisavad, et on seetõttu ausad. Valimiste tarvis luuakse kunstlikke vastasseise: endised ja praegused, eetilised ja ebaeetilised, meedia lemmikud ja peksupoisid. Soovi korral on võimalik kõigile igasuguseid silte kleepida ning ka negatiivse tooniga sildist võib "ohver" kasu lõigata. Vastasseisude tekitamisel võetakse appi kivikujud ja ammu surnud inimesed, olgu need siis sõja- või laevahukuohvrid. Põristatakse trummi, riskitakse Eesti mainega ja loodetakse, et trummipõrinale ei järgne kunagi lubatud praktilised sammud.

Erakonnad manipuleerivad üksteise ja valijaga. Valijat alahinnatakse. Valija tahaks teada, millised on erakonna vaated maksu-, sotsiaal-, haridus- ja tervishoiupoliitikale, milline on terviklik nägemus, mitte üksikud ettevõtmised, nagu tulumaksu vähendamine, vanemapalga või pensioni suurendamine. Ka juhuks, kui majandusedu lakkab olemast.

Tartu Ülikooli erakorraline professor Marju Lauristin kirjutab käesoleva numbri essees, et avalik rahulolematust Eesti arengu tervikliku visiooni puudumise tõttu kasvab. "Arvan, et selline visioon peaks olema sotsiaal-ökoloogiline, käsitlema terviklikku loodust-, sotsiaalset, majandus- ja kultuurikeskkonda, mis tagab eesti rahva eluvõime ja arengu pikema aja jooksul. Seda visiooni saab kujundada lähtudes arusaamast, et inimühiskonna eluvõime määravad lõppkokkuvõttes sama ranged seaduspärasused kui need, millega tuleb arvestada looduslike ökosüsteemide säilivust silmas pidades. Ka siin saame rääkida taastuvatest ja taastumatutest ressurssidest, saastumisest ja isepuhastumisvõimest, välistest mõjudest ja sisemisest jätkusuutlikkusest."

Et ühiskonnas sellise visioonini jõuda, peaksid erakondadel olema samuti selged seisukohad. Konsensuse leidmine nende vahel, kelle positsioon on selge, avalik ja tuntud, on märksa lihtsam kui nende vahel, kes võivad teatud sobivatel tingimustel ükskõik milles kokku leppida.

Valijat ei maksa alahinnata, seda näitas kujukalt presidendi valimine. Neile, kes hooplesid, et teavad, kelle poolt valijamehed hääletavad, sai loodetavasti selgeks, mida demokraatia

tähendab. Presidendi valimine oli erakondade konsensuspoliitika proovikivi, mis seekord jäi paraku komistuskiviks. Samal ajal pole erakondadel soovi senist valimiskorda oluliselt muuta, rääkimata sellest, et anda presidendi valimine rahva kätte.

Presidendivalimise teemalisele vestlusringile lisaks on käesolevas numbris Allan Sikult presidendivalimise süsteemide tutvustus, Küllö Arjakaselt ja Mihkel Solvakult kirjutised parlamendiliikme staatusest, Keit Kasemetsalt arengukavade olukorrast tänases Eestis, õiguskantsler Allar Jõksilt ausa mängu võimalikkusest poliitikas. Ärikeskkonda ja töösuhteid käsitleb Maailmapangas töötav Arvo Kuddo. Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlusest kirjutavad Euroopa Kohtu kohtunik Uno Lõhmus ja tema nõunik Liina Teras ning riigikohtunik Julia Laffranque.

Lugeja leiab artiklid Eesti valikutest Euroopa Liidu tuleviku kujundamisel ja Eesti ühinemisest Schengeni viisaruumiga, erakondade välispoliitika analüüsi ja palju muud huvitavat.

Kaks päeva enne Eesti Vabariigi 89. aastapäeva peab X Riigikogu oma viimase istungi. Aeg näitab, millega jäädakse ajalukku. Küll tuleb tunnustada neid ligikaudu kuutkümmet Riigikogu liiget, kes said 2. märtsil 2003 valijatelt mandaadi ning ausalt neli aastat parlamendis rahvast teenisid. Uuel kevadel teeb rahvas uue valiku, ja uskuge, mitte reklaamikampaania edukuse, vaid ilmavaate alusel.

Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde

Marju Lauristin (RiTo 14), Tartu Ülikooli sotsiaalse kommunikatsiooni erakorraline professor

Eesti vajab terviklikku visiooni, mis oleks sotsiaal-ökoloogiline, käsitleks kogu loodus-, sotsiaalsed, majandus- ja kultuurikeskkonda tervikuna ning tagaks eesti rahva eluvõime ja arengu pikema aja jooksul.

Teadlastel on looduskeskkonna säästmise vajadust poliitikuile kergem mõistetakse teha kui põhjendada, miks on tarvis niisama suurt hoolivust inimkeskkonna suhtes. Võib-olla on asi selles, et igaühele, kes on läbi elanud tormi, tulekahju, maavärina või uputuse, on koolis käimatagi selge, et looduseadused ei sõltu inimestest. Üha suurenevaid kulutusi inimtegevuse kahjulike keskkonnamõjude vältimiseks või heastamiseks peetakse paratamatuks. Kõik tunnistavad, et keskkonnakaitse vajab keerukaid tehnoloogiaid ja suuri ressursse ning eelkõige teadmisi, tahet ja oskust neid vahendeid rakendada.

Kahjuks pole märgata samasugust teadlikkust ja konsensuslikku valmisolekut kulutada vahendeid vaimse ja sotsiaalse elukeskkonna saastamise ärahoidmiseks ning inimkapitali kvaliteedi edendamiseks ja säästlikuks kasutamiseks. Ühiskonna ja kultuuri jätkusuutlikkuse pärast hakatakse muretseda alles välise ohu korral. Omaenda või oma kaaskodanike tegevusest sündivat sotsiaalse ja vaimse keskkonna reostust ning inimkapitali raiskamisest tingitud ohtu rahva kestmisele ei taheta mõista ega tunnistada. Niisamuti ei osata hinnata kadusid, mis tulenevad harimatusest, kultuuritusest, ebaeetilisusest, sallimatusest, sotsiaalsetest konfliktidest ja koostöö puudumisest. Püüded tuua Eestisse põhjamaalikkude arusaama hoolivast riigist ei ole langenud eriti vastuvõtlikule pinnale. Tegutseme oma sotsiaalse keskkonna suhtes peost suhu elava vähese haridusega maarahva kombel, oskamata või tahtmata piirata omakasu tagajärgi ühiskonnale ja ära hoida vaimse keskkonna saastumist. Värsked näited on seotud Tallinna arengu andmisega kinnisvaraäri huvide meelevalda või Tallinki juhtide kultuuritu ja hoolimatu käitumise muutumisega kogu Eesti ettevõtluse mainet kahjustavaks rahvusvaheliseks kõneaineks.

On aeg kriitiliselt analüüsida ühemõõtmelise turumajandusideoloogia domineerimise seost sotsiaalse ja vaimse keskkonna muutustega, millel on olnud Eesti jätkusuutlikkusele saatuslikke tagajärgi: perekonnainstitutsiooni lagunemine ja sündimuse vähenemine, suur sotsiaalne ebavõrdsus, narkomaania ja HIV-nakkuse levimine, vene vähemuse enklavistumine, kodanike võõrdumine riigist. Euroopa Liidu avatud tööturg on neile probleemidele lisanud ajude ja töökäte äravoolu ning ettevõtjate suureneva surve võõrtööjõu sissetoomiseks kolmandatest riikidest.

Ehkki kõigist neist probleemidest räägitakse ning mõne suhtes kavandatakse ka konkreetseid samme, kasvab avalik rahulolematuse Eesti arengu tervikliku visiooni puudumise tõttu. Arvan, et selline visioon peaks olema sotsiaal-ökoloogiline, käsitlema terviklikku loodus-, sotsiaalsed, majandus- ja kultuurikeskkonda, mis tagab eesti rahva eluvõime ja arengu pikema aja jooksul. Seda visiooni saab kujundada lähtudes arusaamast, et inimühiskonna eluvõime määravad lõppkokkuvõttes sama ranged seaduspärasused kui need, millega tuleb arvestada looduslike ökosüsteemide säilivust silmas pidades. Ka siin saame

rääkida taastuvatest ja taastumatutest ressurssidest, saastumisest ja isepuhastumisvõimest, välistest mõjudest ja sisemisest jätkusuutlikkusest.

Säästev Eesti 21 – liiga keeruline strateegia?

Riigikogus 14. juunil 2005 vastu võetud Eesti jätkusuutliku arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21” oli esimene institutsionaliseeritud katse rakendada säästva ehk jätkusuutliku arengu mõistet süsteemselt majanduse, kultuuri, sotsiaalsete suhete ja looduskeskkonna seoste väljatoomiseks ja sellest lähtudes visandada strateegilise arengu juhtimisele uus lähenemine. Paraku jäi selle olulise teksti arutelu ja vastuvõtmine Riigikogu otsusena ülimalt formaalseks. Riigikogu ettevalmistamatust Eesti jätkusuutliku arengu probleemide sisuliseks aruteluks tunnistas menetluse juhtivkomisjoni (keskkonnakomisjoni) tollane esimees Jürgen Ligi strateegia esimesel lugemisel 1. juunil 2005: „...eks see ole ikkagi natukene kinni inimeste senises ettevalmistuses, senises kogemuses. Me võime väga tihti märgata, et tegelikult ei haara mitte ainult keskmine kodanik, vaid ka keskmine Riigikogu liige või isegi keskmine komisjon maailma kompleksust. Ja eks me sellepärast olemegi suuresti probleemide käes, et see kompleksus on väga keeruline.” (Riigikogu 2005. aasta 1. juuni istungi stenogramm.)

Rahvasaadikute raskusi keerukaid arenguprobleeme komplekselt mõista illustreerib kultuurikomisjoni soovimatus hakata kinni strateegias pakutud võimalusest esile tuua kultuuris (sealhulgas hariduses ja teaduses) toimuvate protsesside määravat rolli nii ühiskonna elukvaliteedile, keskkonnateadlikule käitumisele kui ka sotsiaalsele sidususele ning teadmispõhisele innovatiivsele majandusparadigmale ülemineku jaoks. Kummatigi ei pidanud kultuurikomisjon vajalikuks strateegia sisulist arutelu Riigikogu tasandil.

Strateegia tekstis tõstatatud põhimõttelist küsimust Eesti senise ühemõõtmelise majanduskeskse arenguparadigma jätkusuutlikkusest järgmistel kümnenditel praktiliselt ei arutatud. Ometi võeti vaidlusteta (läbi lugemata?) vastu dokument, mis osutas selgesõnaliselt vajadusele loobuda valitsevate erakondade monopoolsest rollist Eesti pikemaajase arengut puudutavate otsuste kujundamisel, luues selle asemele kodanikuühiskonna ja sõltumatute analüüsikeskuste kaasamisele rajatud strateegiliste otsuste väljatöötamise konsensusliku mehhanismi, mille keskpunktiks võiks saada Riigikogu strateegilisi otsuseid ettevalmistav nn tulevikukomisjon. Arutelu sellise võimaluse üle jäi aga põgusaks ega viinud konkreetsete otsusteni. Võib arvata, et selline radikaalne muutus, mis oleks vähendanud Eesti poliitika erakondadekesksust, ei vastanud parteipoliitikute huvidele.

Riskiühiskond tingib poliitika muutumist erakonnakesksest kodanikekeskseks

Koos industriaalühiskonna muutumisega postindustriaalseks ehk postmodernseks ühiskonnaks väheneb klassikaliste poliitiliste institutsioonide, sealhulgas erakondade roll ning otsitakse uusi, paindlikumaid ühiskonnaelu korralduse vorme. Üleskutsed muuta valitsemisparadigmat vähem erakondadekeskseks ning rohkem kodaniku- ja teadmuskeskseks on kooskõlas uute arengutega. See pole ainult poliitiline loosung, vaid lähtub sellest, et tänapäeva Euroopas ja ka Eestis kujundavad kapitalistlikku ühiskonda mitte 19. ja 20. sajandi mallid, vaid üleilmse postindustriaalse arengu hoovused. Erakondliku

poliitika taastamine, lääne demokraatia alusstruktuuride restaureerimine oli kommunistliku üheparteilise diktatuuri järgse siirdeajastu paratamatu koostisosa. Kuid juba 1990. aastate lõpukümnendel hakati läänes üha rohkem rääkima vajadusest täiendada ja raputada kivistunud parteipoliitikat sotsiaalsete liikumiste ja valitsusväliste kodanikuühiskonna võrgustike abil. Eriti radikaalseid ja uuenduslikke ideid pakub selles vallas refleksiivse modernsuse ja riskiühiskonna ideestik, mida on arendanud tänapäeva Euroopa juhtivad sotsioloogid Anthony Giddens ja Ulrich Beck (Beck, Giddens, Lash 1994). Ka Riigikogu poolt heakskiidetud strateegia "Säästev Eesti 21" käsitleb Eesti ühiskonna jätkusuutlikkuseks sobiva juhtimismudeli probleeme postindustriaalse riskiühiskonna kontekstis.

Materiaalne heaolu ei vähenda riske

Riskiühiskonna kontseptsiooni keskne idee on üleilmastunud kõrgtehnoloogilise ühiskonna suurenenud vastuvõtlikkus looduskatastroofide, tehnoloogiliste häirete, majandusriskide ja inimliku ekslikkuse või kuritahtlikkuse tekitatud ning kiiresti ülemaailmse ulatuse võtvatele keskkonnohtudele. Kasvav materiaalne heaolu ei vähenda riske, vaid suurendab neid. Kogu ühiskonna rikkuse kasv jätab lahendamata ebavõrdsuse probleemid, sest üldise heaolu ühtlane kasv ei vähenda heaolu suhtelist erinevust. Seetõttu ei vähene ka sotsiaalsed riskid, küll aga tugevneb individualistlik hoiak, püüd tagada ennekõike isiklik turvalisus. Riskiühiskonnale iseloomulikku individualismi seostab Ulrich Beck mitte tarbimisliku hedonismiga, vaid üksikisiku suurema vastutusega ise ohtudega toimetulekuks lahendusi leida. Igaüks peab suutma riske hinnata ja oma võimaluste piires neid ennetada. Riskidega toimetulek sõltub vähem kesksest juhtimisest ja rohkem individuaalsest käitumisstrateegiast ning võimest kiiresti koostöövõrgustikke luua ja autonoomselt tegutseda, riiklikele turvameetmetele lootmata.

Riskiühiskonna keskne omadus on suur refleksiivsus. See tähendab enese- ja keskkonnateadlikku hoiakut, valmisolekut muutuvale olukorrale kiiresti reageerida, inimtegevuse ohtlike tagajärgede ennetamisele suunatud vaimset erksust. Riskiühiskonnas muutub poliitilise tegevuse iseloom: oma tähtsust kaotavad massiivsed ja väherefleksiivsed klassikalise esindusdemokraatia institutsioonid, esile kerkivad spontaansed liikumised, probleemile orienteeritud tööühmad, dünaamilised mõttekojad. Traditsioonilise, jäikadesse raamidesse surutud parlamendipoliitika kõrval hakkavad ühiskonna arengut üha enam kujundama probleemikesksed surverühmad ja liikumised, mitteformaalsed ekspertgrupid, oma muredele lahendusi otsivad kodanikeühendused. Nende tegevusväli pole professionaalne poliitika, vaid seda alt üles mõjutavad „aluspoliitikad“ (subpoliitikad), teatud valdkondade arengut määravad aktsioonid, kokkulepped ja algatused. See tähendab, et ka poliitikas asenduvad eelnevale industriaalsele modernsusele omased hierarhilised võimusuhted ja jäigad positsioneerimised postmodernsele ühiskonnale iseloomulike „voolavate“, jäiku vastandusi ületavate *ad hoc* koostöösuhetega. Info- ja otsustusmonopolid lagunevad, asendudes sõltumatute ekspertkogude ja detsentraliseeritud võimumehhanismidega.

„Tänapäeval lagunevad monopolid, mis tekkisid koos industriaalühiskonnaga ning on selle institutsioonidesse sisse ehitatud, *lagunevad monopolid, kuid ei varise kokku maailmad* –

teaduse ratsionaalsusemonopol, meeste karjäärimonopol, abielu seksuaalsusemonopol, poliitika poliitikamonopol.” (Beck 2005, 290.)

Kõrgendatud riski olukorras ei pruugi eiline teadmine täna enam rakendatav olla, väheneb „tunnustatud autoriteetide” võim, eile kindlana tundunud tõed ja arusaamad pannakse kahtluse alla ning nende paikapidavust testitakse pidevalt uuesti. Sama kehtib ka ideoloogiliste tõekspidamiste kohta: nende usaldusväärsust ei määra traditsioonilised vahetegemised „parema” ja „vasaku”, „tagurliku” ja „uuendusliku” vahel, vaid vastavus ühiskonnas esilekerkivatele uutele väljakutsetele ja vajadustele. Refleksiivsus, teadlikkus olukorrast, valmisolek riskidele kiiresti ja adekvaatselt reageerida nõuab värske ja eelarvamustevaba keskustelu ja koostöö võimalust, millele on vastunäidustatud jäigad suhtlusbarjäärid, umbusk ja vaenulikkus „teiste” vastu, olgu selleks poliitiline opositsioon, rahvuslikud ja soolised vähemused või teistsugusesse sotsiaalsesse kihti või ümbrusse kuuluvad inimesed. Miks? Ühelt poolt sellepärast, et ühine oht liidab ka väga erinevaid inimesi: HIV kandjaid, üleujutuse ohvreid, rahvusvahelise finantskrahhi tõttu kogu oma vara kaotanud inimesi, terrorismi hirmust halvatud lennureisijaid. Teisalt on spontaansed koostöövõrgustikud palju tõhusamad, kui nad on avatud erinevatele inimestele ja rajatud usaldusele, üksteise tugevate külgede ja heade ideede võimendamisele.

Eesti väiksus ja ressursside nappus suurendab meie ühiskonna haavatavust

Riskiühiskonna teooria on oluline paradigma Eesti arengu kavandamiseks, eriti arvestades Eesti väiksust, mis suurendab meie ühiskonna haavatavust nii keskkonnoahtude kui ka äkiliste majanduslike tagasilöökide, ebasoodsate poliitiliste välismõjude ja sotsiaalsete konfliktide suhtes. Eesti inim- ja loodusressursside nappus ning samal ajal kõrge arengutempo (ülikiire liikumine avatud turumajandusse, agar kaasaminek tehnoloogiliste ja organisatsiooniliste uuendustega) mitmekordistavad meie ohustatust ebasoodsate välismõjurite või sisemiste kriiside korral. Senised kogemused suurõnnetuste ja kriisidega toimetulekul on olnud positiivsed meie naabrite abivalmiduse tõttu. Eesti enda suutlikkus kriisidega toime tulla on pälvinud väga teravat kriitikat. Samal ajal tuleb tõdeda, et Eesti ühiskonna areng nii tavakodanike kui poliitikute käitumise, valitsemis viisi, sotsiaalsete suhete ja organisatsioonikultuuri vallas liigub pigem riskiühiskonnale vastupidises suunas. Samal ajal kui riskide suurus ja kõikehõlmavus kasvab, on tugevnenud üldine rahulolu ja muretus. Elanikkonnas süveneb tarbijalikkus, levib ülevoolavalt optimistlik laenuvõtmine, ükskõikselt ja üleolevalt suhtutakse ohusignaalidesse ning ülearuseks peetakse solidaarseid kohustusi. Tendents tsentraliseerida ja kommertsialiseerida turvafunktsioone kandvaid institutsioone vähendab kodanike osalust ning valmisolekut nii omaenda kui kogu Eesti turvalisuse ja julgeoleku tagamiseks. Riigivalitsemises on maad võtnud erakondlik korporatiivsus, omamehelikkus ja suletus avalikkuse eest. Selle asemel, et kitsas ringis küpsenud otsustega kaasnevat arenguriske analüüsida, õigustatakse neid vältimatu majandusliku vajaduse, erakondadevaheliste kokkulepete või tõkestavate seaduste puudumisega. Riskiühiskonna kontseptsiooni autor Ulrich Beck hoiatab sellise riske eirava poliitilise käitumise eest: „...salgamine riske ei kõrvalda. Vastupidi: see, mis on mõeldud stabiliseerimispoliitikana, võib väga kiiresti muutuda üleüldiseks *de* stabilisatsiooniks. Asi ei piirdu sellega, et salajas hoitud riskid võivad järsku muutuda nii suure ulatusega

sotsiaalseteks ohtudeks, et nende poliitiline – mitte ainult teaduslik–tehniline – käsitlemine on industriaalühiskonnale omasele kergemeelsusele täiesti mõeldamatu. Ka demokraatlike õiguste internaliseerumise tõttu kasvanud tundlikkusega vajaliku tegutsemise suhtes ei ole pikas perspektiivis võimalik toime tulla pelgalt poliitilisi tühikäike demonstreerides ja kosmeetilis–sümboolseid operatsioone tehes. Samal ajal kasvab ebakindlus kõikides sotsiaalse elu valdkondades (elukutse, perekond, mehed, naised, abielu jne). "Tulevikušokk" (Toffler) tabab riskide süütuna näitamisele häälestunud ühiskonda ettevalmistamatult. Selle mõjul võivad rahva seas kiiresti kasvada poliitiline apaatia ja poliitiline künism ning ruttu laieneda juba tekkinud lõhe sotsiaalse struktuuri ja poliitika, parteide ja valijate vahel. Poliitikast kui niisugusest ärapöördumine tabab siis üha enam vahest mitte ainult selle üksikuid esindajaid või parteisid, vaid demokraatia mängureeglite süsteemi tervikuna. Ebakindluse ja radikalismi vaheline liit elustuks taas. Ähvardavalt kõlab uus hüüe *poliitilise juhi* järele. Igatsus "kõva käe" järele kasvab sedamööda, kuidas nähakse maailma enda ümber vankuma löömas. Nälg korra ja usaldatavuse järele elustab möödaniku vaimud. Kõrvalmõjusid ignoreeriva poliitika kõrvalmõjud ähvardavad selle poliitika muuta omaenda vastandiks. Lõpuks ei ole enam välistatud, et minevik, millest pole veel üle saadud, saab (kuigi teistes vormides)*võimalikuks* arenguvariandiks tulevikus." (Beck 2005, 285.)

Neid ohtlikke tendentse silmas pidades on strateegias "Säästev Eesti 21" keskendutud mitte üksikute riskide iseloomustamisele ja konkreetsete meetmete väljatöötamisele, vaid probleemile, milline peab olema otsustusmehhanism, mis muudaks Eesti ühiskonna vähem haavatavaks välis– või sisekeskkonnast kerkinud ohtude suhtes. Strateegias on kavandatud alternatiivne tee riskide tunnetamiseks ja ennetamiseks, mis toetub ühelt poolt osalusdemokraatia põhimõtetele, teiselt poolt õppiva ühiskonna ideedele. On välja pakutud tee riskiühiskonnale sobiva „voolava” ja paindliku poliitika väljakujundamiseks. Selle keskne institutsioon on rahvuslik arenguvõrgustik, mis hõlmaks nii erakondi, uurimiskeskusi ja ülikoole kui ka kodanikeühendusi.

Mis on rahvuslik arenguvõrgustik?

Tegu oleks erakondadevälise, poliitiliselt sõltumatu strateegilise arengu planeerimise ühendusega, institutsiooniga, mis töötaks välja pikaajalisi kavu, ühildaks eri valdkondade strateegiaid ning jälgiks nende elluviimist. Rahvuslik arenguvõrgustik on üles ehitatud võrgustiku põhimõttel, kuhu kuuluvad nii riigiasutuste, erasektori, kodanikeühenduste, poliitiliste parteide kui ka avalik–õiguslike asutuste (ülikoolid, Teaduste Akadeemia) esindajad. Võrgustiku roll oleks lähteülesannete kujundamine arengustrateegiatele, mille (alternatiivsete versioonide) koostamine tellitakse avaliku konkursi korras nii avalik–õiguslikelt kui ka eraõiguslikelt analüüsikeskustelt. Rahvuslik arenguvõrgustik korraldaks eri variantide arutelusid kolmanda sektori rühmitistega, nende avalikke läbikaalumisi ning kujundaks arengukavad, mis lõppkokkuvõttes lähevad seadusandjale heakskiitmiseks. Võrgustiku koordineeriv lüli võiks olla näiteks Arenguagentuur, mis töötaks sihtasutuse või avalik–õigusliku institutsioonina ning mille kaudu rahvuslikku arenguvõrgustikku ka finantseeritaks. Analoogselt Soome SITRA mudeliga võiks taoline võrgustik koos uute arenguideede väljatöötamisega tegelda ka uue, strateegiliselt mõtlema majandus– ja poliitilise eliidi koolitamisega. Rahvuslik arenguvõrgustik oleks koht, kus valdkondlikud

arengustrateegiad seotakse üldiste arengukavadega, monitooritakse nende realiseerimist, pakutakse täpsustavaid ja korrigeerivaid meetmeid ning võrreldakse Eesti arengut ja suundumusi maailmatrendide ja teistes riikides kavandatavaga. Selline skeem muudaks pikemaajalise arengu kavandamise „istuva valitsuse” kontrolli suhtes suhteliselt autonoomseks ning viiks selle protsessi laiemale alusele, tagades liikumise ühiskonna „enesejuhtimise” mudeli suunas (Säästev Eesti 21, 57).

Riigikogu arutelus 1. juunil 2005 ei jõutud mingile otsusele pakutud juhtimismudeli rakendamise suhtes. Ainsana leidis idee mainimist Urmas Reinsalu sõnavõttus: „Huvitav on see, et kui räägitakse riikluse arengust, siis on toodud sisse konkreetne plaan. Ma tsiteerin: „... püsiva nn rahvusliku arengu võrgustiku (RA) loomine, mis toimiks ühiskonna strateegilise enesejuhtimise instrumendina.” See oleks erakondadeväline, üles ehitatud võrgustiku põhimõttel, kuhu kuuluvad nii riigiasutuste, erasektori, kodanikuühenduste, poliitiliste parteide kui ka avalik-õiguslike asutuste esindajad. RA rolliks oleks lähteülesannete kujundamine riigi tuleviku arengule. Kulude koha pealt, kui me vaatame seda teksti, räägitakse ainult hariduskuludest, RA kulusid siin sees ei ole. Parlament peaks selle dokumendi kinnitama, andma kellelegi ülesande asuda RA-d moodustama. Mis institutsioon see on, kas nendest kuludest oli juttu?” (Riigikogu 2005. aasta 1. juuni istungi stenogramm.)

Paraku jäi ülesanne asuda tegelema rahvusliku arengu võrgustiku loomisega Riigikogu poolt andmata. Ka ettepanekud Riigikogu strateegilise arengu või nn tulevikukomisjoni moodustamiseks on korduvalt maha hääletatud. Mõnevõrra sarnase sihiga loodud Ühiskondliku Leppe Sihtasutus pole aga suutnud kujuneda arvestatavaks kodanikuühiskonda mobiliseerivaks vastukaaluks järjest enam valitsevate erakondade monopoolseks mängumaaks kujuneval Eesti poliitikaväljal.

Kõik on vastastikku seotud, kuid määrav on kultuur

Eesti poliitikat valitsenud majanduskeskse arenguparadigma üks kahetsusväärseid tagajärgi on kultuuri marginaliseerimine. Selle karjuvalt ilmekaks näiteks sai keskkonnaminister Villu Reiljani kuulus nõuanne kultuuritegelastele jääda „oma liistude juurde” ja mitte toppida oma nina presidendivalimisse. Ometi oli just minister Reiljan see, kes valitsuse nimel esitas Riigikogule säästva Eesti strateegia, mille põhisõnum on kultuurikeskne roll nii majandusedu, sotsiaalse sidususe kui ka keskkonnanahoiu seisukohalt.

”Vastasmõjude hindamine osutab, et kõige enam mõjutab teisi eesmärgi (ja ka nende komponente) kultuuriruumi elujõulisus, mille mõju hinnati tugevaks kõigile kolmele ülejäänud eesmärgile. See omakorda tähendab, et jõupingutused just selle eesmärgi osas võivad omada kõige tugevamat mõju ka ülejäänute saavutamisele. Seega, tõstes kultuuriruumi elujõulisuse eesmärgi keskele kohale, andes talle teatud määral tähtsama osa teiste eesmärkidega võrreldes, on alust potentsiaalselt loota, et paralleelselt saavutatakse vähemalt mõni ülejäänud eesmärkidest või nende komponentidest.” (Säästev Eesti 21, 31.)

Kultuuriruumi elujõulisust defineeritakse strateegia raames väga laialt kui *eesti traditsioonil ja keelel põhinevat ühiskonnaelu korraldust, mille kandjad on ennast eestlastena määratlevad ja eesti keeles suhtlevad inimesed*. Kultuuriruumi elujõulisust saab määrata,

analüüsides eestikeelse kultuuri kandjaid ja nende levikut, kultuuri uuenduslikkust ja avatust, funktsionaalsust ja dünaamilisust.

Strateegia toob esile kultuuri mehhanismid, mis võimaldavad eesti rahvusliku identiteedi (kultuurilise kokkukuuluvuse) püsimist ja tagavad eesti rahvuskultuurile omaste väärtuste, traditsioonide, käitumismudelite ja elulaadi elementide edasikandumise põlvest põlve, samuti nende omaksvõtu Eesti uusasukate poolt. Nende mehhanismide tuum on rahvuskeelne haridus, rahvuskeelel põhinev kultuuriloom (sealhulgas teadus), rahvuskeelse suhtlemise ning rahvuslike kultuuriväärtuste ja käitumismallide funktsionaalsus igapäevases elukorralduses ja kõigis eluvaldkondades. Seega ei keskendu strateegia kultuurist rääkides niivõrd kultuuri *tarbimisele* kuivõrd *kultuuriloomele* ja *kultuuriväärtuste säilitamisele, reprodutseerimisele ja transmissioonile* selle kõige laiemas mõttes, mis hõlmab nii professionaalsete kunstnike ja teadlaste tööd, kultuuriasutuste, meedia ja kooli rolli kui ka rahva kultuuriloomet selle igapäevases kontekstis: väärtusteadvuses ja keeles, traditsioonides, kommetes, inimsuhete ja eneseväljenduse laadis, lastekasvatases, kodu- ja töökultuuris, loodushoius.

Suurimate ohtudena kultuuriruumi elujõulisusele on strateegias nimetatud (Säästev Eesti 21, 14):

- eesti keelt kõnelevate inimeste arvukuse füüsiline vähenemine;
- eesti keele ja kultuuri väljatõrjumine teiste keelte ja kultuuride mõjukuse kasvu tõttu Eesti kultuuriruumis;
- eesti keele ja kultuuri teatav stagneerumine, kohanematus uue globaalse tsivilisatsiooni (infoühiskonna ja tehnokultuuri) nõuetega, mistõttu väheneb rahvuskultuuri funktsionaalsus ning nõrgeneb motivatsioon tema säilimiseks;
- eesti keele ja kultuuri labastumine rahvusvahelise rämps-kultuuri mõjul;
- ressursside puudumine eestikeelse kultuurivaramu talletamiseks ja kättesaadavuse tagamiseks, sealhulgas oluliste kultuuritekstide (rahvaluulevaramu, kultuuriloolise arhiivi, muusika, eesti kirjandusklassika, eesti kujutava kunsti varamu, salvestatud teatrietenduste, eesti filmide, raadio ja TV arhiivi jms) kättesaadavaks tegemiseks digitaalkeskonnas.

Strateegia rõhutab looduskeskkonna tähtsat kohta eesti kultuuritraditsioonis, vajadust ja võimalust sünteesida moodne ökoloogiline maailmapilt, keskkonnahoidlik käitumine ning haridus nende väärtustega, mis on püsinud aastatuhandeid eestlaste looduslähedases maailmavaates. Paraku on ajalugu näidanud, et vaesuses vaevlevad ühiskonnad, kui nad on lahti kistud eelindustriaalsest maalähedasest eluviisist ja suunatud lääneliku turukonkurentsi rajale, ei ole enam võimelised loodussäästlikult majandama. Ka Eesti on Läänemere suurim õhusaastaja mitte halvast tahtest, vaid vaesusega kaasnevast odavalt läbiajamise vajadusest. Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna 2005. aasta novembris korraldatud uuringust „Mina. Maailm. Meedia” selgub, et Eestis on valmis keskkonnasäästlikku eluviisi teadlikult harrastama ligikaudu 35% elanikkonnast – madalama sissetulekuga rühmadest 29%, kõrgema sissetulekuga rühmadest 41%. Seega võib oletada, et keskkonnasäästlike põhimõtete üldkehtivus ja ühtlasi ka motivatsioon vastavate seaduste ja

reeglite üldiseks täitmiseks on praegu vähem tõenäoline kui ühiskonnas, mille jõukus on praegusega võrreldes mitmekordselt kasvanud. Soome ja Rootsi näide tundub selles suhtes kõnekas. Seega ei taga ühiskonna rikkuse kasv iseenesest suuremat keskkonnateadlikkust, kuid loob eeldused ökoloogilise teadvuse ja keskkonnahoidliku käitumise edendamiseks ja levitamiseks poliitika ja seadusandluse, kasvatus ja hariduse, kunsti ja meedia vahenditega.

Kultuuri, sealhulgas hariduse ja teaduse keskne roll Eesti jätkusuutlikkuse tagajana on lahutamatult seotud innovatiivsusega majanduses ning ühiskondliku elu korralduses, teisalt aga ühiskonna sidususega. Kultuuri ja ühiskonna seos väljendub ilmekalt teadmusühiskonna visoonis Eesti jätkusuutliku arengu soovitud teena. Eestis on rohkem harjutud kasutama mõistet teadmispõhine majandus kui teadmusühiskond (*knowledge society*) või ka teadusmajandus (*knowledge economy*), mida kasutatakse Euroopas. Vahe ongi selles, kas teadust ja teadmisi käsitletakse ainult rikkuse tootjana kõrgtehnoloogilises postindustriaalses majanduses või nähakse teadmist laiemalt – kui vaimset varamut, ühiskonna haritust, milles teaduslik ja tehnoloogiline teadmine on sünteesitud eetika ja väärtustega ning mis omandab otsustava rolli ka juhtimises ja poliitikas.

Jätkusuutlik on ainult õppiv ühiskond

Kui teadmispõhise majanduse mõiste asetab rõhu tehnoloogilistele uuendustele ning teaduse ja arendustegevuse rakendamisele tootlikkuse kasvu saavutamiseks, seostab teadmusühiskonna kontseptsioon tehnoloogilist innovatsiooni ja inimarengut, nähes haridust, tervist ja sotsiaalset sidusust majandusliku arengu alustena. Need Euroopa Liidu nn Lissaboni strateegias sätestatud teadmusühiskonna arengu põhimõtted kajastuvad ka „Säästva Eesti” strateegias:

1. tööealise elanikkonna üldise haridustaseme tõstmine vähemalt keskhariduseni;
2. kogu elanikkonna hõlmamine elukestva õppega;
3. uute teadlaste ja inseneride põlvkonna piisava arvukuse tagamine ja sellele atraktiivsete rakendusvõimaluste loomine;
4. ülikoolide teadustegevuse intensiivistamine ja teadlaste järelkasvu tagamine.

Lissaboni strateegias on rõhutatud elukestva õppe seotust hariduse teadliku rakendamisega sotsiaalse sidususe suurendamiseks, „teadmisvaeste” ja „teadmisrikaste” vahelise lõhe ületamiseks. Pidades silmas negatiivseid demograafilisi trende kogu Euroopas, on inimeste pikemaajaseks töövõime ja tööjõu kvaliteedi säilitamiseks eriti tähtsaks peetud vanematele earühmadele elukestva õppe eri vormide võimaldamist, sealhulgas õpingute jätkamist kõrgema taseme hariduse saavutamiseks või uue elukutse omandamiseks. Kõiki Euroopa maid kutsutakse üles radikaalselt suurendama investeeringuid haridusse, käsitledes neid mitte „valitsuse tarbimisena”, vaid „teadmusinvesteeringutena”. Seejuures rõhutatakse vajadust tuua haridusse erasektori raha mitte avalike ressursside asemel, vaid nende täienduseks. Meil Eestis, kus tööjõu defitsiit on muutunud sotsiaalse ja majandusliku jätkusuutlikkuse suurimaks ohustajaks, on siiani saavutamata poliitilised kokkulepped, mis viiksid olukorrani, kus tööandja oleks huvitatud oma töötajate regulaarsest täiendusõppest ning üldharidustaseme tõstmise ja akadeemilise kraadiõppe toetamisest. See eeldab maksuseaduste muutmist ning tööandja kaetud töötajate hariduskulude käsitlemist

investeeringuna, mitte erisoodustusena. Sama peaks kehtima ka nende vahendite kohta, mida ettevõtted suunavad kutse- või kõrghariduse infrastruktuuri toetamisse või professuuride sisseseadmisse.

Ehkki vajadusest viia hariduspoliitika vastavusse rahvastikupoliitikaga ja tööturu vajadustega on lõputult räägitud, pole senistes hariduspoliitilistes dokumentides näha radikaalseid vastuseid väljakutsele, mida esitab sündimuse vähenemine. Üleilmne majanduskonkurents ja kiired tehnoloogilised muutused suurendavad haritud ja arenguvõimelise tööjõu defitsiiti. Riskiühiskonna loogika kohaselt peaks haridus andma laia silmaringi, kujundama individuaalse infokasutuse oskust ja kriitilist eneseteadlikkust, looma valmisoleku muutusteks ja iseseisvaks otsustamiseks ning keskkonnas tekkivate probleemide kiireks ja adekvaatseks lahendamiseks. Traditsiooniline koolielu oma suhete jäikuse ja autoritaarsusega ning rõhuga passiivsele aineteadmiste reprodutseerimisele õppurite selliseid omadusi ei soosi. Innukalt propageeritav varajane kutsehariduslik spetsialiseerumine ja kutsehariduse vastandamine kõrgharidusele on ühiskonna sotsiaalse jätkusuutlikkuse seisukohalt samuti küsitav. Samal ajal puudub haridusstrateegiaks vajalik ühiskondlik kokkulepe Eesti üldisema sotsiaalse ja majandusarengu teede ning prioriteetide kohta. Loosunglikud lubadused seda kokkulepet ei asenda.

Eesti vajab Euroopa riikide n-ö kõrgliigasse jõudmiseks innovatiivsust ja loominguilisust ühiskonna kõigil tasandil. See ei teki käsu korras ning seda ei ole võimalik ka sisse osta. Innovatiivsus algab loominguilisest uusi ideid toetavast õhkkonnast igas klassis, igal töökohal ja kogu ühiskonnas. Seda saab luua ainult omavahel avatult suheldes, vastastikku häid ideid tunnustades ja võimendades ning koostööd "ärapanemisele" eelistades.

Sotsiaalteadusliku enesetunnetuse vajadus

Kuidas ikkagi jõuda erakondade konkurentsi kesksest poliitikaprotsessist kogu ühiskonda kaasa haarava osaluseni? Täieliku osalusühiskonna mudel on demokraatia vormina ahvatlev, kuid nagu tõdevad ka „Säästva Eesti 21” autorid, kätkeb endas ebaefektiivsuse ohtu: “Stsenaarium käivitub aeglaselt, kuna eeldab ühiskonnas kindlate kvaliteetide (väljakujunenud kodanikeühiskond, erisuste talumine, läbirääkimisoskused, madal autoritaarsus) kriitilist massi, aga ka heaolu sellist taset, mis lubab inimestel kulutada rohkem aega sotsiaalsele dialoogile. Keskne oht on seotud ajakaotusega – otsuste tegemise protsess muutub pikaajaliseks, läbirääkimised venivad, paljude otsuste vastuvõtmine võib jääda hiljaks. Eriti pikaajaliste koordineeritud jõupingutusi nõudvate programmide käivitamine on siin suure subjektide arvu ja aktiivselt väljendatavate erihuvide tõttu raskendatud.” (Säästev Eesti 21, 41.)

Erihuvide paljususe mitteamvestamisel tõrjutakse teatud osa ühiskonnast lihtsalt kõrvale Riigikogus sissetöötatud kahetsusväärse “teerullipoliitika” sarnaselt. Huvide mitmehäälsuse vähendamiseks vajalik avalik arutelu viib (piisava aja olemasolul) suhtelise üksmeele kujunemisele ainult siis, kui:

1. kõik aruteludest osavõtjad seavad oma siiraks eesmärgiks kokkuleppe saavutamise ega harrasta teadlikku demagoogiat ja poliitilist kaikavedu;

2. kui üksmeele saavutamiseks toetutakse ühiskonna olulistele ühisväärtustele ja
3. kui avalikus arutelus kasutatakse mõisteid ja argumente, mille sisu pole pelgalt emotsionaalne ja individuaalsest argikogemusest lähtuv, vaid põhineb teaduslikel üldistustel ja kontrollimist ning sisulist vaidlust võimaldavatel väidetest. Ehkki ka teadlaste kasutatavad teooriad ja üldistused vananevad ja on vaidlustatavad, on nende paikapidavuse ja vaidlustamise reeglid läbipaistvad, erinevalt mütoloogilistest ja puhtemotsionaalsetest uskumustest. Kujutletavas kodanikuühiskonna, teadlaste ja poliitikute dialoogivõrgustikus jõutaks kiiremini ja tulemuslikumalt vastastikusele arusaamisele, kui arutelu toetuks rohkem nüüdisaegsetele teaduslikele arusaamadele ja objektiivsetele andmetele eri osapoolte nägemuste ühismõõdukuna.

Paraku on just ühiskonnaelu, poliitikat ja ajalugu puudutavad arusaamad mõnigi kord rohkem müütide ja emotsioonide kui teaduslike arusaamade vallast. Liiga sageli on ka Riigikogu kõnetoolis või valitsuse pressikonverentsil väljaöeldud argumendid pelgalt subjektiivsed argiteaduslikud hinnangud. Üks põhjus peitub selles, et Eesti ühiskonna, isegi meie eliidi sotsiaalteaduslik haritus on veel liigagi palju Nõukogude aja "punaste ainete" põhjaga. Enesestmõistetavalt kõnelevad (mõtlevad) ka juhtivad liberaalpoliitikud ikka veel majandusest kui baasist ja kultuurist ning poliitikast kui pealisehitusest ning on veendunud majanduskasvu lineaarses mõjus sotsiaalsele heaolu paranemisele. Iseloomulik on ülim lihtsustamine ja lahterdamine ühiskonna probleemide käsitlemisel, selmet püüda keerukat terviküsteemi mõista, mis aitaks näha üksikotsuste ja harukondlike poliitikate kaugeleulatuvaid sotsiaal-ökoloogilisi, sealhulgas kultuurilisi ja psühholoogilisi tagajärgi. Arusaam sotsiaaluuringute vajalikkusest piirdub huviga arvamusküsitluste reitingute vastu.

Tervikliku visiooni puudus on seotud kodanikuhariduse puudulikkusega

Samal ajal on eesti keeles ilmunud piisav hulk tänapäeva sotsiaalteaduslikku mõtteviisi esitavaid nüüdisühiskonna mõistmiseks võtmetähtsusega teoseid, nagu Jürgen Habermasi „Avalikkuse struktuurimuutus” (2001), tsiteeritud Ulrich Becki „Riskiühiskond”, Pierre Bourdieu „Praktilised põhjused” (2003), Michel Foucault' „Teadmiste arheoloogia” (2005) jt, mille ideestiku tundmine aitab vabaneda vulgaarmarksistlikest stampidest. Ka Eesti sotsiaalteadlaste uuringute tulemusi on juba piisavalt (vt näiteks Eesti inimarengu aruanne 1995–2003; Kutsar 2002; Lauristin, Heidmets 2002; Saar 2002; Vetik 2002; Kalmus, Lauristin, Pruulmann–Vengerfeldt 2004), et Eesti ühiskonna probleeme ja nende põhjusi arutades tugineda mitte müütidele ja subjektiivsetele arvamustele, vaid empiirilistele teadmistele ja põhjuste analüüsile, puudutagu see sotsiaalsed ebavõrdsused, muulaste integratsiooni, väärtuste ja identiteedi muutusi, rahva tervist, tööturu arengut või muid probleeme. Rohkesti sotsiaalseid, majandus- ja kultuuriprotsesse hinnata aitavaid andmeid pakuvad nii statistikaamet kui ka ministeeriumide tellitud ning Interneti kaudu kättesaadavad uuringud. Kuid selleks, et nende andmete põhjal luua terviklikku pilti ühiskonnas toimuvast, protsesside vastastikustest mõjudest, näiteks hoomata seoseid rahvastiku-, identiteedi-, haridus-, meedia-, majandus- ja julgeolekupoliitika vahel, ei piisa ainult arvude teadmisest. Vaja on sotsiaalteaduslikul haritusel ja diskussioonil põhinevat kriitilist refleksiooni, sotsiaalfilosoofilist lähenemisenurka. Painav visioonipuudus Eesti poliitikas on vähemalt osalt seotud just sotsiaalteadusliku harituse ning selle ühe osa,

kodanikuhariduse üldise puudulikkusega. Paraku on sotsiaalteaduslik komponent nii vanas kui ka uuendatud üldhariduse õppekavas jäänud vaeslapse ossa. Kõrghariduses ei pakuta nüüdisaegseid teadmisi ühiskonna kohta ei inseneridele, arstidele ega loodusteadlastele, ehkki nende seast võrsub nii poliitikuid kui ka mõjukaid firmajuhte. Levinud müüt „sotsiaalteadlaste liigsest produtseerimisest” samastab iga lihtlabase ärikoolituse ühiskonnauuringutega. Viimaste jõudmiseks rahvusvaheliselt arvestatavale ja Eesti ühiskonna enesetunnetusvõimet tõhusalt tõstvale tasemele tuleks senisest palju enam panustada. Ühiskonnaelu juhtimine vigade ja eksituste meetodil ei suuda tagada üleilmses riskiühiskonnas väikesele ja haavatavale Eestile parimat arengustrateegiat. Õppivatele ühiskonnaliikmetele lisaks vajab jätkusuutlik ühiskond õppimisvõimelisi, enesekriitilisi juhte ja poliitikuid.

Kasutatud kirjandus

Beck, U. (2005). Riskiühiskond. Teel uue modernsuse poole. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (1994). Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Cambridge: Polity Press.

Bourdieu, P. (2003). Praktilised põhjused. Teoteooriast. Tallinn: Tänapäev.

Eesti inimarengu aruanne 1995–2000. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Eesti inimarengu aruanne 2001–2003. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikool, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut.

Eesti säästva arengu riikliku strateegia "Säästev Eesti 21" heakskiitmine. Riigikogu 2005. a 14. septembri otsus. – Riigi Teataja I 2005, 50, 396.

Foucault, M. (2005). Teadmiste arheoloogia. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Habermas, J. (2001). Avalikkuse struktuurimuutus. Tallinn: Kunst.

Kalmus, V., Lauristin, M., Pruulmann–Vengerfeldt, P. (toim) (2004). Eesti elavik 21. sajandi algul: ülevaade uurimuse „Mina. Maailm. Meedia” tulemustest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Kutsar, D. (toim) (2002). Elutingimused Eestis viis aastat hiljem. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Lauristin, M., Heidmets, M. (eds) (2002). The Challenge of the Russian Minority: Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Tartu: Tartu University Press.

Riigikogu 1. juuni 2005 istungi stenogramm.

Saar, E. (toim) (2002). Trepist alla ja üles: edukad ja ebaedukad postsotsialistlikus Eestis. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Säästev Eesti 21. Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21” (2005). Tallinn: Keskkonnaministeerium.

Vetik, R. (toim) (2002). Kaks Eestit. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus.

Presidendi valimine – erakondade konsensuspoliitika proovikivi

RiTo vestlusing

Seekord räägiti Riigikogu Toimetiste ümarlauas presidendi valimisest, analüüsi valimiskampaaniat, seoseid kohalike ja Riigikogu valimistega, meedia rolli ning võimalusi muuta presidendi valimise korda.

Vestlusingis osalesid poliitikud Rain Rosimannus (Reformierakond) ja Eiki Nestor (Sotsiaaldemokraatlik Erakond), politoloog Vello Pettai (Tartu Ülikool), Rahvaliidu teabejuht Agu Uudelepp ning Eesti Ekspressi ajakirjanik Argo Ideon. Küsimusi esitas Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja Aivar Jarne. Valiku vestlusest tegi RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Kas konsensuskandidaadi otsimine või kevadine poliitiline mäng?

A. Jarne: Vaadakem kõigepealt presidendi valimise kampaania algusaega – kevadesse. Kui tõsine oli erakondade ja poliitikute soov leida Riigikogus presidendikandidaat, kes läheks hääletusel läbi? Ja kas selle formaadiga oleks olnud võimalik leida konsensuskandidaati või oli see rohkem poliitiline mäng?

R. Rosimannus: Meie võtsime seda asja küll väga tõsiselt. Ühiskandidaadi otsimise protsessile eelnenud jutuajamised lubasid eeldada, et sellest võib midagi välja tulla. Rääkisime Eiki Nestoriga huvist valida president Riigikogus juba kaua enne avaliku protsessi algust. Kohtusin hulk aega enne protsessi avalikku algust ka Edgar Savisaarega, kes samuti väljendas soovi valida president Riigikogus. Konkreetsele ühiskandidaadi otsimise formaadile osaks saanud kriitika on minu meelest olnud pealispindne. Reeglid võinuks olla ka teistsugused, kuid selle, kas jõutakse kokkuleppele või mitte, määrasid lõppkokkuvõttes ikkagi erakondlikud huvid.

E. Nestor: Vastan sellele küsimusele väga hea meelega. Siiani polegi olnud võimalust seda teemat käsitleda. Lähtusime sellest, et Riigikogus oli niikuinii vaja mingi kandidaadini jõuda. Alternatiiv oleks olnud see, mis toimus viis aastat tagasi: igal erakonnal oli üks kandidaat ja selle kandidaadi taga seisti nii kaua kui võimalik. Loota, et mõni erakond teatab, et meil seekord kandidaati ei ole ja me loobume kellegi kasuks pikema jututa, ei oleks olnud realistlik. Mis puutub sellesse kandidaati, kes nüüd presidendiks sai, siis näiliselt oli avalikkuse ees tema taha jõudmine palju lihtsam kui tegelikult. Ei olnud sugugi nii, et kõik neli Riigikogu fraktsiooni, kes lõppkokkuvõttes Ilvese taha tulid, oleksid kohe sinna tulnud. Oh ei, alles millalgi juuli lõpus selgus, mis tingimustel on võimalik leida Riigikogu vooru 1–2 kandidaati. Aga antud juhul oli soov selline, et tuleksid kõik ning saaksid võimaluse mitu kandidaati välja panna. Meie käest küsiti pärast iga järjekordset vooru: kas te ikka usute? Kui kaua Keskerakond siin kaasa teeb? Nii kaua, kuni nad seal käisid, olid nad teretulnud. Minu meelest oli ka Keskerakonna tulek ühe presidendikandidaadi taha täiesti reaalne. Seetõttu Riigikogu esimeses voorus Ene Ergma esitatigi, et need 68 häält tõesti kokku saada. Ilvese puhul oli selge, et see ei õnnestu. Aga Ergma puhul ei olnud selge sinnamaani, kuni hääletati.

A. Uudelepp: Kui kandidaatide sõelumist vaadata, siis Rahvaliit oli tõepoolest see erakond, kes ei osalenud mitte kordagi, nii et vähemalt meie puhul ei olnud küsimust, kas võtame seda tõsiselt või ei võta. Samal ajal oli Rahvaliidu kandidaat sisuliselt esimene, kes teada oli. Kui veel sõelumist vaadata, siis olid sellel nii omad tugevad kui ka nõrgad küljed. Kui alustada nõrgast küljest Rahvaliidu jaoks, siis paistis üsna selgelt välja, et sõelumisprotsessis vastandutakse kandidaadile, kes oli Rahvaliidu meelest kõige parem. Meie meelest oleks võinud Arnold Rüütel vabalt Eesti Vabariigi presidendina jätkata. Sõelumisel oli ka positiivne pool. Eesti poliitikutele heidetakse tihti ette, et nad ei suuda läbi rääkida, ei suuda kokku leppida, ei suuda vigadest õppida. Kui samasugune kandidaatide sõelumine oleks olnud viis aastat tagasi, oleks olnud küllaltki tõenäoline, et Eesti Vabariigi president oleks saanud näiteks Toomas Savist. Paremerakonnad toona kokku leppida ei suutnud. Seekord suutsid nad kokku leppida ja tegutseda ühiselt paremini kui teine pool. See kajastus ka valimistulemustes.

E. Nestor: Siin pean kohe tegema ühe paranduse: me ei loe ega ole kunagi lugenud ennast paremerakonnaks. Palun ka politoloogidel selles täpne olla.

Presidendi valimise võimalikkusest Riigikogus

A. Jarne: Vaatame ajas edasi. Kandidaadid Riigikogu voorudeks sõeluti välja, aga tulemus oli nagu varemgi. Mida arvate nii selle viimase näite kui ka varasemate näidete põhjal? Riigikogus on olnud kolm ebaõnnestumist ja ainult VII Riigikogu valis presidendi. Kas edaspidi on üldse võimalik Riigikogu presidenti valida?

R. Rosimannus: Ma arvan, et tänavune valimine näitas, et on võimalik. 1992. aastal oli asi muidugi märksa lihtsam, sest siis ei olnud 68 hääle künnist. Seekord jäi valimisest siiski üsna vähe puudu.

V. Pettai: Ütleksin juba eelmise küsimuse kontekstis, et see protsess oli *summa summarum* väga positiivne. Ja milline oleks olnud alternatiiv? See, et parteibossid tulevad kusagil suletud uste taga kokku ja kauplevad, et jõuda mingile kokkuleppele ühiskandidaadi osas. Seekord oli asi palju läbipaistvam ja ka avalikkus oli mingil määral kaasatud. Analoogia on võtta Saksamaalt, kus president valitakse erakondade baasil ja kus iga erakond käib iga kord välja oma kandidaadi. Ainult et proportsioonid erakondade vahel on seal teistsugused, seetõttu saadakse enamuse kätte valijameeste kogu jaotusest sõltuvalt. Eestis võib praegust traditsiooni jätkates tekkida küsimus, kas Riigikogu saadikutele on tegelikult valikut, isegi kui lõpuks jõutakse kahe kandidaadini. Kus on tagatis, et tuleb kaks kandidaati, kes tõepoolest esindavad eri vaatepunkte, mingeid erinevaid seisukohti? Seekord heideti ju ette, et Riigikogus kandideerinud Ergma ja Ilves olid üks ja seesama, mõlemad olid teineteisega kõigis asjades nõus. Kaks tõelist vastaskandidaati tuleks välja võib-olla siis, kui ühele poole jääksid kaks parempoolset erakonda ja siis tsentrierakond ehk tsentri- ja vasakpoolne erakond, kui sotsiaaldemokraate õigesti identifitseerida ning kui nad suudavad tulevikus ka seda konsensust leida, teisele poole jääksid Keskerakond ja Rahvaliit. Kuidas asi seekord valimiskogus lõppes, oli positiivne, sest seal oli tõepoolest konkurents.

R. Rosimannus: Mina vaidleksin vastu. Esiteks taotlebki praegune seadus seda, et presidendi valimisel otsitaks ühisosa. Selles mõttes ei ole ühe kandidaadini jõudmises midagi negatiivset. Presidendis tulebki otsida ühendavat tegurit – sellele viitab ka seadus, mis nõuab presidendiks valimiseks 68 häält. Kui tahame tohutut valikuvõimalust ja enamushääletusi, on see midagi muud, siis peame süsteemi muutma. Teine asi on see, et avalikkuse ette jõudis seekord 12 kandidaati. Tegelikult jahvatasid erakonnad oma kolme kandidaati otsides läbi palju rohkem kandidaate. Võin oma erakonnast nimetada hulga inimesi, kellega me presidendiks kandideerimise teemal rääkisime: Siim Kallas, Signe Kivi, Toomas Savi, Märt Rask ja Jaak Jõerüüt. Kõigi nendega räägiti, aga nad ei olnud valmis kandideerima. Teiste erakondade siseelu ma nii palju ei tea, aga uudistest oli näha, et sama toimus ka teistes erakondades. Uudiste järgi otsustades oli Keskerakonna üks võimalikest kandidaatidest näiteks Mihkel Oviir.

E. Nestor: Meie juhatus lausa hääletas, kes need kolm inimest on. Meil oli, ma ei mäleta, viis või kuus inimest, kelle nimi välja käidi.

A. Jarne: Kes need olid?

E. Nestor: Näiteks Marju Lauristini võimalike kandideerijate seas ei olnud, sest ta ei pidanud seda vajalikuks. Mõni on nüüd solvunud, mõni – jätan nime ütle mata – on meie erakonnast isegi lahkunud, sest ei mahtunud kolme väljavalitu hulka. Mis selle asja avalikku külge puudutab, siis püüdsime algusest peale, et kõik oleks nähtav, et kõik need kaksteist inimest oleksid teada. Ainus asi, mida me püüdsime kivalt varjata, kuigi esimeses voorus ebaõnnestunult, oli see, kuidas erakonnad erinevaid kandidaate hindasid. Sellegi taga oli üksnes soov säästa inimesi, kes hakkasid välja jääma. Sest kõik, kes kandideerisid, on tublid ja toredad inimesed, ent risk olla kaotaja ei ole kellelegi meeldiv. Esimeses voorus saladuse hoidmine ei õnnestunud, ajakirjandus oli tubli. Järgmises voorus läks kõik korda. Sellepärast see, mis edaspidi ajalehtedes ilmus, ei olnud enam tõsi. Seda teadsid ka kõik erakonnad.

Iga viie aasta tagant tsirkust ja leiba

A. Uudelepp: Tegelikult pole üldse võimatu, et president valitakse Riigikogus ära ka praeguse seadusega. Muidugi võib niisugusel juhul esile tulla kandidaat, kes on sedavõrd kompromissivalmis, et kellelgi lihtsalt ei ole tema vastu midagi öelda, ja siis muutub see, et valime presidendi Riigikogus, eesmärgiks omaette. Tänavu oli osale erakondadele väga oluline jõuda presidendi valimiseni Riigikogus sellepärast, et valimiskogus on soodsa tulemuse saavutamise keerulisem. Nii et tegelikult võiks presidendi vabalt valida ainult Riigikogus, praeguse tagavaravariandita. Nüüd on presidendi valimisse tegelikult sisse kirjutatud, et iga viie aasta tagant saab rahvas tsirkust rohkem ja leiba natuke vähem.

V. Pettai: Ma ütlen kiire lause vahele: valimiskogu oli sama dilemma ees, tema pidi ka presidendi lõpuks ära valima.

A. Uudelepp: Jah, aga kui valimiskogu varianti ei oleks, motiveeriks see ka poliitikuid end käsile võtma ja leppima kokku valimise Riigikogus. Mitte niimoodi, et iga viie aasta tagant hääletatakse kolm vooru tühja. Seejuures teati seda ka viis aastat tagasi väga täpselt, et ei

juhtu midagi, mõlemad kandidaadid saavad Riigikogu teises voorus 33 häält või palju see oligi, ja lähme aga edasi.

A. Ideon: Tänavused presidendi valimised olid ehk siiski veidi teistsugused kui 2001. aastal. Eelmisel korral oli tõesti Riigikogus enne kõiki voore sada protsenti selge, et presidenti ära ei valita. Seekord oli samuti tõenäoline, et presidenti ei valita, aga päris sajaprotsendiliseks tõenäosust siiski pidada ei saanud. Tarvitsenuks vaid mõnel üksikul rahvaliidlasel ja keskerakondlasel oma poolthääl näiteks Ene Ergmale ära anda, kui Ergma olekski olnud president. Seekord oli määramatust veidi rohkem.

Minu meelest käitusid kõik erakonnad siiski oma huvide eestkõnelejana. Rahvaliit, mitte minnes kaasa selle ümarlauaprotsessiga, käitus presidendiparteina. Teised, kes ei olnud huvitatud Arnold Rüütli valimisest või olid huvitatud vähemalt mingite muude võimaluste kompamisest, osalesid ümarlauaprotsessis.

V. Pettai: Kui rääkida protseduurist ja asjadest, mis läksid viltu või korda, siis paljud asjad jah läksid korda. Kripeldama jäävad selle juhtumi puhul kaks asja. Esiteks: millistel tingimustel või kuidas tegelikult käituvad Riigikogu liikmed, kas annavad oma hääle või ei anna, kas osalevad selles valimises või ei osale. Teiseks: kas ja kuidas aitab see kaasa poliitilise traditsiooni ja poliitilise kultuuri kujunemisele, kui suur hulk inimesi toetab küll ühte kindlat persooni, kuid vaatamata vajalikule häälte arvule nad teda Riigikogus ametlikult üles ei sea. Tõsi, Arnold Rüütel ütles ise välja, et ta ei soovi Riigikogus kandideerida, vaid alles valimiskogus. Kandidaadi isiklik soov on ühtpidi arusaadav, teistpidi siiski imelik: inimene, kes tegelikult tahab president olla, ei lase ennast üldse esimeses voorus proovile panna...

Apoliitiline kandidaat kui hüpe tundmatusse vette

A. Ideon: Huvitav, et tõsiselt ei kerkinud esile ühtegi täiesti mittepoliitilist kandidaati.

E. Nestor: Mis on nii-öelda apoliitilise kandidaadi nõrkus? Kõik need, kes peavad teda valima, mõtlevad, kes nüüd ikkagi presidendiks saab. Poliitilise kandidaadi puhul seda küsimust ei teki. Seekord pakuti inimesi ka apoliitilisema poole pealt. Kõigi nii-öelda kõrvalt toodud kandidaatide puhul oleks jäänud küsimus, kes see president siiski on. Kes saab tema kantseleiülemaks, kes on tema meeskonna teine ja kolmas number? Milline partei on siis presidendipartei? Apoliitilisel kandidaadil peaks siiski olema mingi pisutki selgema piiriga erakondlik joon, et poliitikud teaksid, mille peale nad valides lähevad. Päris tundmatusse vette ei taha keegi hüpata, muidu pärast kõik need, kes teda valisid, ütlevad: see ei ole ikkagi meie mees, me ei tunne teda üldse.

R. Rosimannus: Ühiskandidaadi otsimise protsessi alguses üritasime enne nimede juurde jõudmist sõnastada presidendikandidaadile ka üldised kriteeriumid. Üks neist oli: ta peaks aru saama, mis üldse on parlamentaarne demokraatia, mis on erakonnad ja miks nad on olulised. Apoliitilise kandidaadi puhul on alati risk, et ta arvab, et tegelikult on kõik lihtne, erakonnad ongi lihtsalt kehvad ja tema teab kõike, mis on õige. Seetõttu leidsime, et nii parlamentaarse demokraatia kui ka presidendi rolli mõistmine on nende inimeste puhul,

keda võiksime presidendikandidaadiks esitada, väga oluline. Pigem oli küsimus selles, kas välistame erakonna liikmed kandideerijate ringist. Kõik leidsid, et erakonna liikmeid me ei välista, arutasime selle teema päris alguses läbi.

Meedia mõju presidendikampaaniale

A. Jarne: Lähme teise teema juurde. Meedia teemat me otsapidi juba natuke puudutasime, aga mis te arvate, kui palju meedia mõjutas presidendi valimise kampaaniat ja ka lõpptulemust. Kas meedial oli algatav, edasiviiv või hoopis otsustav roll kuni valimispäevani välja? Millal meedia esimest korda sekkus või kas ta üldse sekkus?

A. Ideon: Meedial oli kahtlemata oluline roll presidendi valimise kampaania kajastamisel ja vahendamisel rahvale. Seda nii arutelu üleval hoidmisel, kes võiks olla Eesti järgmine president, kui ka kandidaatide tausta avamisel.

A. Jarne: Kas meedia ainult vahendas või tegi ka midagi muud? Minu mäletamist mööda oli just Eesti Ekspress kampaania suhtes üks üleskutsujaid, et alustagem.

A. Ideon: Jah, kutsusime president Arnold Rüütlit üles teatavaks tegema, kas ta kavatseb kandideerida presidendiks või ei. Nägime, et kampaania algus seisabki selle informatsiooni taga. Arvan, et paljuskki oli see nii, mida näitas ka kõik järgnev.

Kui Rüütel tegi oma otsuse teatavaks, oli ümarlauaprotsess juba käimas, aga kindlasti avas see paljud teemad, mis valimistega seoses arutusele tulid.

Kui küsida, kas meedia mõjutas lõpptulemust, siis kindlasti mõjutas lõpptulemust avalik arvamus. Sealjuures kujundab meedias kajastatav kahtlemata avalikku arvamust oluliselt. Selles mõttes ma ei eita meedia rolli.

Aga kui küsida, kas meedia oligi see, kes tegi kellestki presidendi, siis kahtlemata ei saanud see juba Eesti valimissüsteemi tõttu nii olla. Kui ükskord peaksime nägema presidendi otsevalimisi ja otse rahvale suunatud valimiskampaaniaid, alles siis saame näha meedia tegelikku rolli valimiskampaanias, eriti presidendi valimise kampaanias.

A. Uudelepp: Selle küsimuse püstitamises on juba teatud määral vastus sees, et kas meedia mõjutas valimiskampaaniat. Küsiks in teise poole pealt: kumma poole kampaania suutis meediat rohkem mõjutada ja initsieerida üht- või teistmoodi käituma? See ei ole päris niimoodi, et meedia võtab ja määrab ning siis poliitikud ja kampaaniameistrid jooksevad ja hüppavad. Loomulikult ei ole ma nõus sellega, et presidendikampaania algus viibis sellepärast, et oodata, mida Arnold Rüütel ütleb. Mina küll ei mäleta, et need erakonnad, kes ilmselgelt otsisid Rüütli vastaskandidaati, oleksid võtnud ja oodanud kuni 18. juunini, et vaatame, mida Rüütel teeb, ja hakkame siis mõtlema. Sel ajal oli kandidaatide sõelumine ikka juba täies hoos. Aga kui mõelda, mis veel kogu seda protsessi mõjutas, siis kaudselt oli teatud võtmesündmuseks nüüd juba üle-eelmise riigipea lahkumine. See lõi võimaluse hakata otsima Lennart Meri mantlipärijat. Hakata otsima kandidaati, kes oleks temaga suhteliselt sarnane. See annab ka võimaluse teha meedias paremat kampaaniat. Seega oli

tegelikult see sündmus aktiivse kampaania algus, mitte see, millal Rüütel midagi ütles, millal ametlikult algas sõelumisprotsess või millal üks partei esimees helistas teisele ja ütles, et kuulge, meil oleks kandidaati tarvis.

Kus keerati ja kus ei keeratud vinti üle

E. Nestor: Üldiselt on meie meedia muutunud aastatega väga professionaalseks. Minu meelest kajastati presidendi valimist täiesti mõistlikult, ka 12 kandidaadi sõelumist, millega ei pakutud üle kuni lõpuni välja. Kui vaatame kandidaatide tele- ja raadiodebatte, jäid need minu meelest Rüütli ja Ilvese vahel selgelt viiki või oli seis umbes sama kui hiljem Estonia saalis, suurt vahet ei olnud. Mis puutub kampaanias kasutatud võtetesse, siis ideed inetuks kampaaniaks ei tulnud erakondadest, vaid kusagilt mujalt, mingitelt fännidelt. Ja nii palju kui mina tean, paluti neid inimesi pidevalt sellist kampaaniat mitte teha, et see ei sobi, see ei lähe, me ei ole niisuguse asjaga nõus ja ärge seda tehke. Minul endal oli vähemalt augusti ja septembri jooksul võimalus kolm-neli korda kedagi paluda, et midagi ei tehtaks, sellepärast et see näis mulle imelik, mõttetu ja tarbetu.

R. Rosimannus: Kui vaadata meediapilti presidendi valimise ajal tervikuna, tundub see päris tasakaalus olevat. Mis puutub sellesse, kas meedia mõjutas avalikku arvamust, siis minu meelest oli Toomas Hendrik Ilves enne, kui me üldse protsessi alustasime, kõige populaarsem presidendikandidaat ja ta oli populaarseim ka kampaania lõpus. Nii et selles osas mingeid suuri muutusi ei toimunud, tegi meedia, mida tegi.

V. Pettai: See on tõepoolest õige: kui ühest küljest heideti meediale ette, et see ei kajastanud võib-olla Arnold Rüütli kandidatuuri õiglaselt, siis teisest küljest kajastab meedia iseenesest teatud reaalseid tendentse. See tähendab, et olles otsustanud oma kavatsusi avalikustada nii hilja ning lastes end kandidaadina üles seada ainult valimiskogus ning nähes, kuidas vahepeal olid kaks alternatiivset kandidaati (Ergma ja Ilves) Riigikogus kumbki üle 60 hääle kogunud, muutus Arnold Rüütel paratamatult *underdog*iks ehk tagapool olevaks konkurendiks. Kus kindlasti keerati vint üle, oli kahjurõõm, mida ilmutati ametis oleva presidendi kaotuse puhul. Panin ise hiljem tähele, kuidas Äripäeva asetoimetaja kiitis oma lehe veergudel, et me ei häbene seda ja oleme isegi väga rahul, et me Ilvese presidendiks tegime.

A. Ideon: Nii suur see ajakirjanduse roll kindlasti ei olnud. Ilvesest ei saanud president sellepärast, et mõni ajakirjanik temasse paremini suhtus või temast positiivsemalt kirjutas.

Minu arvates oli meediapilt presidendi valimise kampaania ajal tegelikult väga mitmekesine. Kõik arvamused, mis ühiskonnas olid, leidsid ka meedias kajastuse ja väljundi. Kui keegi hakkab nüüd tegema statistikat ja hindama, milline oli näiteks mingite artiklite toon või hoiak presidendikandidaatide suhtes, võib saada mingi tulemuse, et see oli ühe kandidaadi, näiteks nüüdse presidendi kasuks.

Kas midagi muutnuks see, kui ajakirjandus oleks avaldanud veel kolm või neli artiklit, mis oleks olnud hoiakult meelestatud teise kandidaadi kasuks? Pigem oleks tulemust muutnud,

kui oleks tulnud mingi uus info või uusi mõtteid, aga neid uusi mõtteid enam kusagilt väga ei paistnud. Kõik oluline, mida öelda taheti, sai välja öeldud.

A. Uudelepp: Nii nagu ei pannud Rüütli meeskond eriti tähele artikleid, milles materdati Ilvest, ei häirinud ilmselt ka Ilvese meeskonda absoluutselt need artiklid, kus Rüütli kohta halvasti kirjutati. Eks alati paistab, et just mulle tehti liiga. Arnold Rüütli puhul tuleb arvestada muidugi seda, et teine oli favoriit ja tema seda ei olnud, mis võis mõjutada ka meedia suhtumist kandidaatidesse. Alati on põnevam olla väljakutsuja poolt ning alati on lihtsam ja kuidagi loomupärasem võtta ja urgitseda selle kallal, kes on parasjagu võimul. See ei ole mingisugune Eesti eripära, vaid täpselt niimoodi ongi.

A. Ideon: Minu meelest tegid Rüütel ja tema meeskond selle valimiskampaania ajal ühe vea. Rüütel ei lubanud ennast senikaua käsitleda kandidaadina, kuni Riigikogus valimine läbi oli. Aga see tähendas, et platsil mängisid teised, mis määras ka meedia suhtumise.

E. Nestor: Oli selge, et Rüütli meeskonna põhisuund oli valijameeste mõjutamine ja Ilvese meeskonnal valijameeste valijate mõjutamine. See oli täiesti teadlikult nii tehtud, sest Ilvese meeskonnal seda esimest võimalust lihtsalt ei olnud. Meil ei olnud isegi midagi valida. Meie pidimegi mõjutama valijamehe valikut ja teine pool kasutas seda, mis tal oli lihtsam ja käepärasem, ning mõjutas rohkem valijamehi. Nii et selles mõttes olid kampaaniad tõesti erinevad.

Otsustavaks sai valijameeste jaotumine

A. Jarne: Nüüd jõudsimegi järgmise teemani – valijameesteni ehk kohalike omavalitsuste esindajateni. Mis te arvate, kui palju rohkem kui aasta tagasi aset leidnud kohalike omavalitsuste valimised mõjutasid presidendi valimist? Aastataguste valimiste järel öeldi, et nüüd on ka presidendi valimise tulemus selge, aga paraku läks siiski teistmoodi.

R. Rosimannus: Mina ütleksin, et mõjutasid väga olulisel määral. Kui me pärast kohalikke valimisi arvud kokku lõime, oli valijameeste osas algusest peale selge, et kui Rahvaliit on koos Keskerakonnaga, saavad neile vastu ainult neli ülejäänud erakonda koos. See pilt joonistus välja kohe pärast kohalikke valimisi. Kui ühel pool on neli erakonda ja teisel pool kaks, on küsimus mõnes hääles. Laias laastus oli jaotus umbes selline: 40% ühel pool, 40% teisel pool ja 20% moodustab soo. Umbes selline pilt joonistus kohe pärast kohalikke valimisi. See aitas kõigil erakondadel selle nelja hulgast palju kergemini jõuda äratundmisele, et peame tegema koostööd.

E. Nestor: See on väga õige. Tegelikult oli jaotus 40:40:20 tõesti kohe pärast kohalikke valimisi selge, mis tähendas seda, et nüüd ei olnud kummalgi poolel valijameeste osas mingit probleemi või ebaselgust. Nii seal, kus üks erakond sai volikogus täieliku ülekaalu, kui ka seal, kus kohalikud koalitsioonid läksid samu jõujooni pidi nagu kaks kandidaati presidendi valimistel. Keerukam oli olukord seal, kus kohalikud poliitjooned olid hoopis teistsugused, eriti kus näiteks Rahvaliit ja Keskerakond olid volikogus eri poolel. Aga oli ka selliseid näiteid, et 15–kohalisest volikogust, kus Ilvese ja Rüütli toetajate vahekord oli 11:4 Ilvese kasuks, tuli Tallinna hoopis Rüütli valijamees. Ja mitte midagi ei olnud teha, kui

kohalikud inimesed olid nii arvanud, sest kohalikud võimulepped on sellised ja kogu lugu. Valdav osa valijameestest – minu meelest ikka suurem osa nendest – andis endale aru, mida ta tegema tuli. Kuigi ka valijameeste valimistel ei saadud igal pool nagu päris hästi aru, miks üks või teine inimene Estonia saali saadetakse. Ma arvan, et seda võivad mõlemad pooled kinnitada, igatahes mulle jäi küll kohati niisugune tunne.

A. Uudelepp: Selles, et hääled nii jagunesid, olen Rain Rosimannusega sada protsenti nõus. Pakuksin isegi, et jaotus oli pigem 45:45:10 või vähemalt midagi sennapoole. Rahvaliidule tähendas see, et ainus koht, kus meie saime presidendi valimistel oma kandidaadi läbimineku loota, oli valimiskogu. Seetõttu määras kohalike valimiste tulemus algusest peale väga palju. Aga on veel üks asi, mille tahaks ära õiendada. See puudutab valimistaegset retoorikat, kui lendasid vastastikused süüdistused, et käiakse mööda valdasid valijamehi ära ostmas. Nii loodi mulje, et kohalikud omavalitsustegelased on sellised pisikesed rehepapid, kes ongi viis aastat ainult selles ootuses elanud, et nüüd, 2006. aasta sügisel tulevad Tallinnast suured härrad suure seanahkse, rahapakke täis portfelliga neid ära ostma. Tegelikult on ka kohalike omavalitsuste inimesed natuke lugupidamist ja väärikama rolli ära teeninud selles propagandasõjas, mis oli.

R. Rosimannus: Kui tulla korra tagasi meedia teema juurde, häiris mind sellesama hirmu võimendamine, et Keskerakond ja Rahvaliit jagavad raha ja kes raha ei saa, jääb sellest või teisest asjast ilma. Meie üritasime kogu aeg hoida meedias seda tasakaalu, et tegelikult mitte midagi ei juhtu, kui igaüks tuleb ja hääletab nii, nagu sisetunne ütleb. Aga selle hirmuõhkkonna tekitamise koha pealt ma isegi ei oska öelda, kuhu kivi visata. Meil oli sügav mure, et inimesed hakkavadki kartma, julgemata teha oma valikut nii, nagu süda käsib.

A. Uudelepp: See on kindel, et vähemalt Rahvaliit ei võimendanud seda sõnumit, et meie käime ja ostame hääli. Seda silti me oma rinda raudselt ei tahtnud ja olime selle pärast ka väga mures.

A. Ideon: Aga kui need kahtlused ja hirmud olid ühiskonnas olemas, järelikult tuli nendest ka kirjutada. Keegi ei mõelnud neid välja.

E. Nestor: Tõele au andes pean ütlema, et kui presidenti valiti meil laupäeval, siis reede õhtul pidin kinnitama, et kui Ilves saab presidendiks, siis ikaldustoetusi ära ei võeta. Ja et minu jutust ei piisanud, pidin võtma ühendust Reformierakonnaga ja Rosimannus pidi teatama, et ikaldustoetusega jääb kõik nii, nagu on. Siis ma pidin vanduma, et ta ise küsis Ansipilt ja ikaldustoetused jäävad alles.

R. Rosimannus: Kui minna valimiskogu teemaga üldisemaks, tahan rõhutada, et meie taotlus oli valida president ikkagi Riigikogus, kui vähegi võimalik. Aga juba ümarlauaprotsessi käivitades hakkasime paralleelselt vaatama ka võimalikku valimiskogu seisut. Nii et tegelikult ei hakanud me sellega tegelema alles pärast Riigikogu voore, vaid juba varem, et anda kõigile protsessiosalistele mõista – ei maksa loota, et valimiskogus on asi lihtsam või kellegi seis ilmselgelt parem.

Presidendi valimisest Riigikogu valimiseni

A. Jarne: Aga võtame tulevased valimised. Eelmiste valimistega on selged seosed välja joonistunud ja tulemus teada, aga kuidas on teie arvates presidendi valimine seotud Riigikogu valimisega? Kas presidendi valimine on Riigikogu valimisega seotud või oli ka presidendi valimine osa Riigikogu valimisest?

V. Pettai: Kindlasti on need valimised omavahel seotud. Keskerakond ja Rahvaliid kasutasid seda isegi oma kampaania stardipauguna, sõlmides koostööleppe, mis ei puudutanud mitte ainult presidendi valimist, vaid ka hilisemaid valitsuskoalitsiooni tingimusi. Selles pole midagi hullu, sest need kalendrikombinatsioonid on demokraatlikus riigis (s.t. korrapäraste valimiste puhul) paratamatud.

R. Rosimannus: Presidendi valimise tulemusena on loodud teine õhustik, teine poliitiline reaalsus võrreldes sellega, kui praegu oleks Kadriorus Arnold Rüütel. Kogu kontekst on hoopis teistsugune.

A. Ideon: Jah. Ainult et kui presidendikampaaniat ei oleks olnud, oleks Riigikogu valimiste kampaania praegu võib-olla juba palju märgatavam, kui tegelikult on. Paljud inimesed, ka kampaaniategijad ise, on sellest parasjagu väsinud ning nüüd on olnud kuu aega suhteliselt vaikne. Rahvas saab sellest samuti natuke puhata, enne kui kõik täie hooga jälle käima läheb.

R. Rosimannus: Keskerakonna ja Rahvaliidu lepe on enne eelseisvaid valimisi tegelikult terav küsimus. Mida see nüüd tähendab? Minule on siiani ebaselge, kas see on platvorm, millega kaks erakonda lähevad koos edasi valimistele või kui see ei ole platvorm, siis kuidas sellest lahti öeldakse?

E. Nestor: Toon lihtsa näite. Et Reformierakond tõi Ilvese varem välja, tuleb nendele Riigikogu valimistele minnes vaieldamatult kasuks. See andis neile võimaluse pool aastat enne Riigikogu valimisi Keskerakonnast distantseeruda. Meile kui erakonnale tuli nende samm kahjuks, aga Ilvesele presidendiks saamisel jälle kasuks. Seega ei ole selles mitme peale kokku presidendi otsimises nii, et kõik võidavad. Igaüks pidi kusagil mingit pidi kaotama. Meil tuli see kaotus paratamatult alla neelata, sest vastasel korral oleks meil olnud valida, kas minna Riigikogu valimistele nii, et meil on president, või hoopis nii, et see, keda inimesed arvasid saavat presidendiks, tegelikult ei saanudki selleks. Seetõttu tuli järjekordselt teha poliitiline otsus, et kahest halvast tuleb valida vähem halb. Täpselt samamoodi tuli ka kõigil teistel kusagil milleski järele anda. Kaasa arvatud Rosimannusel, kellel tuli ilmselt rahustada Reformierakonna veendunud valijamehi pärast iga Ilvese intervjuud raadios või televisioonis, mis, nagu ma ette kujutan, polnud kuigi lihtne.

A. Uudelepp: Kui võtta ja vaadata parteide reitingute dünaamikat pärast presidendi valimist, siis ma ei ütleks, et seal on mingisuguseid tohutuid hüppeid või kukkumisi olnud seoses sellega, et Kadriorus olev härrasmees kannab nüüd teist nime kui varem. Sellepärast et Rüütel presidendiks ei saanud, ei lähe Rahvaliidu veendunud valijaskond Rahvaliidu tagant ära. Ja Rahvaliidul on viimaste valimiste jooksul mingisugune hääletpagas kogu aeg olnud.

Pigem on meie valijatel nüüd rohkem motivatsiooni, sest nende alatine lemmik Rüütel on paljude veendunud Rahvaliidu toetajate jaoks pigem nagu märter. Seetõttu allajäämine presidendi valimistel näiteks meie erakonna seisukohalt vaadates üldist häälte massi ilmselt väga palju ei mõjuta, kuigi kindlasti on asju, mis mõjutavad rohkem. Aga kui rääkida KeRa lepingust, siis see leping ei ole kahe partei ühine valimisplatvorm 2007. aasta Riigikogu valimisteks. Rahvaliidu jaoks on selles lepingus põhiline, kui võtta ja lugeda selle esimest lehekülge ehk strateegilisi pikaajalisi eesmärgi, mis on meie ühisosa Keskerakonnaga. Kuna oli teada, et minnakse välja valimiskogu peale, tuli ka meil võtta ja näidata, mis on see ühisosa, kus me saame Keskerakonnaga koostööd teha. Nii nagu Rosimannus pidi Nestori kinnitusel pärast iga Ilvese intervjuud rahustama ning lohutama Reformierakonna toetajaid, nõnda pidime ka meie seletama, mida koostöö Keskerakonnaga nüüd tähendab. Ning seda on palju parem rääkida siis, kui ühised eesmärgid on kirja pandud, et meie meelest on võimalik ühtemoodi tegutseda just selles, selles ja selles asjas.

Presidendi institutsioonist tulevikus

A. Jarne: Mida te lõpetuseks kõigi praeguste valimiskogemuste taustal arvate sellest, kas presidendile ja tema institutsioonile tuleks pädevust ja võimu juurde anda või mõtleb keegi, et presidendinstitutsiooni võiks üldse ära kaotada?

E. Nestor: Minul on selles küsimuses olnud pikka aega päris kindel arvamus. Minu meelest tuleks Eesti presidendi puhul täpsustada tema volitused, ja see on ainuke asi, mida on vaja teha. Praegu on nendes volitustes kaks ebaselget kohta. Üks on seotud kaitsepoliitikaga, kus on tõlgendamise küsimus, ja teine välispoliitikaga. Nimelt peaks põhiseadusest olema võimalik selgelt välja lugeda, et kui Euroopa Liidu riigipead kokku tulevad ja liidu tulevikku arutavad, kas Eestist peab seal istuma president või hoopis peaminister. Need on asjad, mis peaksid olema selged ja täpsed. Rohkem mina Eesti põhiseadust ei puudutaks.

R. Rosimannus: Mul ei jää muud üle, kui – ütleme igaks juhuks – üheksakümne üheksa protsendi ulatuses Eiki Nestoriga nõus olla: volitusi on vaja täpsustada, eriti riigikaitse ja võib-olla ka välispoliitika koha pealt. Aga meie ümarlauas oli juttu ka sellest, et natuke võiks rääkida valimiste protseduuri võimalikust kohendamisest. Valimiskogu probleem ei ole see, et kohalikud omavalitsused selles kaasa räägivad. Vastupidi, see kõik on väga tore. Viga on selles, et tänane seadus on tasakaalust väljas, ebaproportsionaalne, jättes linnad maaomavalitsustega võrreldes alaesindatuks. See on ebalooiline. Valimiskogu tuleks teha koosseisult ühtlasemaks, võttes aluseks näiteks kõige suurema, Tallinna volikogu. Nagu oleme arvutanud, tähendaks see umbes 100–120 inimese juurdevõtmist valimiskogusse ja proportsioonid oleksidki paigas. Teine probleem on, et sisuliselt osalevad presidendi valimisel mittekodanikud, mis on presidendi legitiimsuse koha pealt nii ja naa küsimus. Sellest hoolimata ma ei pooldaks mingi hästi lihtsa äravalimise variandi sissetoomist presidendi valimise seadusse, sest sellise tagaukse olemasolu soodustab enamasti alati vahepealset topeltmängimist ning mängimist just selle kõige lihtsama variandi peale. Mida lihtsamaks me äravalimise teeme – näiteks alandades häätekünnist Riigikogus –, seda rohkem leidub neid, kes püüavad kasutada seda oma egoistlikes erakonnahuvides ja konsensuse otsimine mandub mingiks enamusemänguks. Mida võiks võib-olla kaaluda, on

see, et Riigikogu kolmandas voorus tuuakse vajalike häälte arv 68 pealt 60 peale. Kuigi ka see ei pruugi aidata – me ei oska kunagi prognoosida Riigikogu erakondlikku jaotust. Praegu võib asi minna täielikku kaosesse ka siis, kui ka valimiskogu ei saa oma ülesandega hakkama. Seda on paar korda isegi ennustatud, kuid õnneks pole need ennustused teoks saanud. Valimiskogu läbikukkumisest vallanduva lõputu valimiskarusselli vältimiseks võiks ju kaaluda, et kui presidendi valimine on pärast valimiskogu ebaõnnestumist uuesti Riigikogu kätte läinud, siis piisaks 51 häälest. Kuid nagu ütlesin, ainuüksi sellise võimaluse olemasolu seadustes innustaks erakondi sellise pika ja demokraatiat kurnava võimaluse peale mängima. Seega – väga palju ei ole mõtet midagi muutma hakata.

A. Uudelepp: Olen põhimõtteliselt samuti Eiki Nestoriga nõus, et ei ole mõtet minna presidendi funktsioone torkima. Kui teha presidendist tugevam institutsioon, tähendab see, et talle peab andma tugevama mandaadi. See nõuaks omakorda otsevalimist, mis tähendab, et tuleb hakata väga põhjalikult ümber vaatama ka seda, milline on Riigikogu ja presidendi seos. Näiteks kui ka presidendil on rahva otsemandaat, ei saa Riigikogu presidenti mitte mingil juhul tagandada, sest madalam aste ei saa kunagi ära võtta kõrgemalt astmelt antud mandaati. Praegu, kui põhiseadus on sellisena kehtinud, võib öelda, et see süsteem töötab. Välja on tulnud täpselt need paar kohta, kus pole vaja teha suuri muudatusi, vaid täpsustusi. Selle asemel võiks mõelda, kuidas hoida rohkem parlamendi renomeed. Muidu inimesed mäletavad ainult seda, et näete, poliitikud ei saanud jälle parlamendis hakkama sellega, milleks nad sinna on valitud. Seetõttu tulekski viia seadustesse sellised täpsustused, mis tugevdaksid erakondade tahet leida kompromisse.

Praegust valimissüsteemi ilmselt põhjalikult ei muudeta

A. Ideon: Ajakirjanduse seisukohalt on praeguses presidendi valimise süsteemis üks suur puudus. On võimalik, et kampaaniat sisuliselt ei toimugi, sest kandidaatide esitamise tähtajad on vahetult enne valimisi väga lühikese aja jooksul. Seetõttu on põhimõtteliselt olemas variant, et nendega ei tuldagi varem välja. Mingit kohustust selleks kellelgi ei ole ja presidendi valimine võib toimuda praktiliselt ilma aruteluta.

R. Rosimannus: See tuli tegelikult kõne alla ka meil siin Riigikogu protsessi käigus. Iseenesest oleks võib-olla tõesti mõistlikum tuua tähtaegu natuke ettepoole, nii et kandidaatide ülesseadmise ja valimispäeva vahele jääks suurem vahe. See võiks olla iseenesest mõistlik parandus, sest kandidaat oleks siis kohustatud ka avalikkusega pikemalt suhtlema. Mis puutub üldse kõigisse presidendi valimise korra debattidesse, mis on juba alanud, et kas otsevalimised või mitte, siis peamine arutelu käibki tasakaalu otsimise ümber presidendi mandaadi ja ametivolituste vahel. Kui tahetakse otsevalimist, tuleks hakata ikkagi tõsiselt arutama Siim Kallase pakutud varianti panna peaministri ja presidendi ametid üldse kokku. Meie oleme seisnud praegu pigem selle eest, et ka otsevalimiste puhul presidendi mandaat liigselt tema praegusi põhiseaduslikke volitusi ei ületaks. Selleks oleme pakkunud nn üksiku ülekantava hääle meetodit – et eelduslikult ükski valitud president ei saaks viidata 50% + 1 jõuga otsemandaadile.

A. Uudelepp: Kandidaatide esitamise tähtaeg on tõepoolest liialdatult lühike, nagu Argo Ideon esile tõi, nii et hommikul esitatakse ja lõuna ajal juba valitakse. Tegelikult ma siiski ei

usu, et meedias jääksid võimalikud kandidaadid sellepärast pulkadena lahti võtmata. Kui presidendi valimised on tulemas, hakkab meedia hiljemalt kuu aega varem ikka püstitama hüpoteese, kes on need, kes võivad kandideerida. Ideoni ettepanek iseenesest on õige, aga meedia kirjutaks presidendikandidaatidest ikka, sõltumata nende ülesseadmise tähtajast.

A. Ideon: Kindlasti kirjutaks, aga märksa ebamäärasemas olukorras, ja võimalus hüpoteese püstitada, mis ei pruugi hiljem üldse kinnitust leida, on palju suurem. Võib-olla oleks tarvis ka hea tava kujunemist, kuidas ametis olev president osaleb presidendikampaanias. Meil on Eestis kaks kogemust, kuidas ametis olev president uuesti kandideerib. Üks kord ta valiti tagasi, seekord ei valitud. Nüüd on küsimus kas või selle kohta, millal president teeb teatavaks oma otsuse kandideerida järgmiseks ametiajaks või mitte. Need traditsioonid kujunevad ilmselt aastakümnete jooksul välja, kuid siiani ei ole kujunenud.

V. Pettai: On üldteada politoloogiline tõsiasi, et otse valitud presidendil on tugevam rahva mandaat. Kuid isegi otsemandaadi saades võib seda nii-öelda maandada, kasutades üksiku ülekantava hääle meetodit; see näitab, et on rida alternatiive, mida kaaluda. Kui panna Riigikogu kolmandas voorus künniseks 60 häält, võib tekkida oht, et lihtsalt mängitakse pangani välja ja seejärel hüpatakse kõik koos üle, või kasutatakse ära lihtsam tee. Lihtsaid valikuid siin ei ole, küll aga tuleks avalikkusele selgeks teha, et tegelikult ei ole ükski erakond enam väga tõsiselt otsevalimisest huvitatud. Seetõttu ei maksa seda ka eelseisvas Riigikogu valimiskampaanias välja käia. Lahkudes 2001. aastal ametist, andis president Meri pidulikult üle presidendi otsevalimise seaduseelnõu algatuse. Aga kui isegi sellest midagi välja ei tulnud, tundub, et reaalsus on ikkagi see, et praegust süsteemi nii põhjalikult ümber ei tehta. Pigem keskenduda nendele väikestele parandustele, mis siin on välja toodud.

Maailmavaade ja hariduseelarve

Mailis Reps (RiTo 9), haridus- ja teadusminister, Eesti Keskerakond

Maailmavaade ja hariduseelarve seoseid saab käsitleda haridusideoloogiatega – väärtushinnangute – ja neist tuletatud hariduspoliitiliste otsuste seisukohalt, see määrab hariduse kättesaadavuse.

See, kui palju riigieelarves eraldatakse haridusele raha, näitab, kuidas riik väärtustab haridust. Seetõttu kõrvutatakse pidevalt riikide statistilisi näitajaid aastate lõikes ning poliitikud ja ökonoomikaspetsialistid otsivad võimalusi haridust ulatuslikumalt rahastada või teatud oludes kärpeid põhjendada.

Statistilised näitajad on arvandmed, mille tähendust on võimalik mõista ainult riigi hariduselu ja selle kujunemislugu põhjalikult tundes. Mõistetavalt on kõik reformid seotud lisakulutustega, mis kajastuvad ka eelarves. Kui aga on jõutud pikemaajaliste strateegiliste eesmärkideni – süsteemi mingil osal või süsteemil tervikuna on uus kvalitatiivne tase –, võivad kulutused haridusele ka väheneda. Reformi tulemuslikkust näitab selle maksumuse ja uue sisulise kvaliteedi suhe ning saavutatud sotsiaalne efekt. Haridusökonoomika kui omaette tegevusvaldkond on Eestis veel noor, kuid viimaste aastate areng lubab loota, et edaspidi suudame kasutada ressursse ratsionaalselt ja teha informeeritud otsuseid.

Hariduskulud meil ja mujal

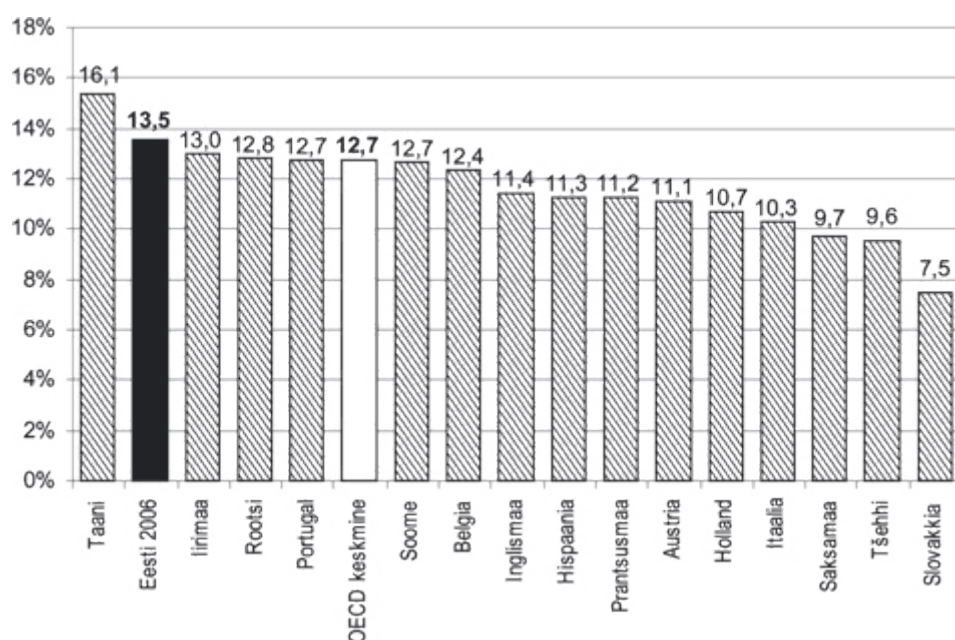
Hariduskuludena rahvusvahelise statistika mõistes käsitletakse kõiki avaliku sektori eelarvest (sealhulgas välisabi arvel ning riiklikest fondidest) regulaar- ja huviharidusele (v.a sport) tehtud väljaminekuid. Teadus- ja arendustegevusele, täiskasvanuharidusele, keeleinspeksioonile, Tartu Ülikooli kliinikumile ja residentuurile tehtud kulutusi ei loeta hariduskuludeks, sest need on makstud omatulu arvel. Hariduskulude analüüsi puhul kasutatakse alati jooksevhindu ehk nominaalset SKT-d.

Joonis 1 annab ülevaate avaliku sektori kogukuludest haridusele OECD maades. Järgmised tabelid põhinevad haridus- ja teadusministeeriumi analüüsiosakonnas koostatud materjalidel (seisuga 4.10.2006, koostaja Anu Lihtmaa).

Arvandmete allikad on järgmised:

- haridusnäitajad: haridus- ja teadusministeeriumi analüüsiosakond;
- muu statistika Eesti kohta: majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ametlikud prognoosid; statistikaamet;
- OECD riikide statistika: *Education at a Glance 2004. OECD Indicators*.

Joonis 1. Avaliku sektori kogukulud haridusele, % eelarvest



Märkus: OECD 2001, Eesti 2006.

Teiste riikidega võrreldes investeerib Eesti küllalt suure osa oma avaliku sektori eelarvest haridusse – 2006. aastal 13,5%. OECD keskmine oli 2001. aastal 12,7% ning Skandinaavia maade keskmine 13,6%. Eestist rohkem investeerib OECD maadest haridusse ainult paar riiki, keda Eesti tavaliselt võrdlusmaterjalina ei kasuta: Mehhiko 24%, Korea 18% ja USA 17%.

Eri haridustasemete rahastamist tuleb analüüsida selleks, et selgeks saada, kas mõnda neist on vaja eelisarendada – näiteks muutusi tööturu nõudluses arvestades –, või peab olude sunnil mingit tegevusvaldkonda eriliselt väärtustama, näiteks keelesituatsiooni muutumine ja elanikkonna enamuse eriline soov parandada oma keeleoskust.

Tabel 1. Üld-, kutse- ja kõrghariduse rahastamise osakaal hariduskuludes (miljon krooni)

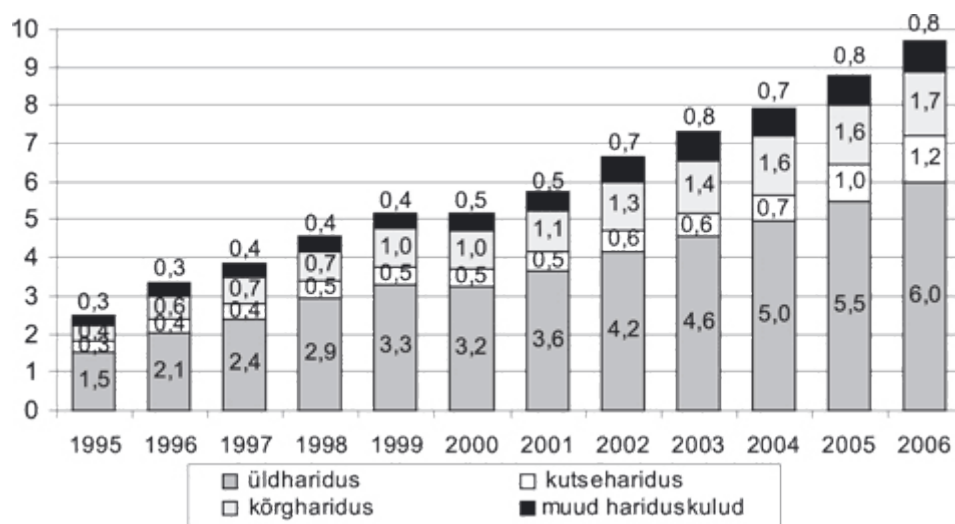
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004**	2005**	2006**
Üldharidus	1538	2054	2401	2947	3285	3236	3637	4151	4593	4975	5491	6005
Kutseharidus	269	350	416	473	494	493	526	552	582	658	961	1206
Kõrgharidus	421	606	687	737	978	982	1058	1286	1374	1558	1562	1670

Muud hariduskulud*	261	328	356	412	435	459	525	662	760	715	750	824
Hariduskulud avalikus sektoris kokku	2489	3338	3869	4570	5192	5170	5745	6650	7308	7905	8764	9705

* Sisaldab kõiki neid kulusid, mida pole võimalik haridustasemete vahel jagada, sealhulgas näiteks kahte haridustaset ühendavaid haridusprojekte.

** 1995.–2003. aasta eelarve täitmise järgi; 2004. aasta eelarve täitmise järgi, andmeid veel täpsustatakse; 2005. aasta andmed osalt eelarve, osalt eelarve täitmise järgi; 2006. aasta eelarve järgi.

Joonis 2. Üld-, kutse- ja kõrghariduse rahastamine (miljard krooni)



Nagu tabelist ja joonistelt näha, on kõigis haridusvaldkondades kulud kasvanud. Viimasel kaheteistkümnel aastal kokku (1995–2006) on kasv olnud järgmine: hariduskulud on suurenenud 3,9 korda, samas tempos on suurenenud ka üldhariduskulud – 3,9 korda ning kõrghariduskulud – 3,96 korda. Viimase kahe aasta tugev tõuge on viinud kutsehariduse rahastamise kogukasvu 4,5 korrani. Muud hariduskulud, mida pole võimalik tasemete vahel jagada, on kasvanud kõige aeglasemalt ehk 3,15 korda.

Tabel 2. Üldhariduse rahastamise kasv kulukohtade lõikes aastail 2000–2005
Rahastamine, tuh krooni Rahastamise kasv kordades, 2005. a võrreldes 2000. a

	Rahastamine, tuh krooni		Rahastamise kasv kordades, 2005. a võrreldes 2000. a
	2000	2005	2005
1. Õpetajate palgavahendid ja täienduskoolitus (3% vahendeist)	1 256 828	2 228 944	1,8
2. Muu täienduskoolitus	7542	7590	1,0
3. Koolide investeeringud	158 896	261 828	1,6
4. Sotsiaaltoetused (toitlustamine, õpilaskodud, sõidusoodustused)	24 458	141 759	5,8
5. Õppevahendid (sh õppekirjandus)	75 070	60 546	0,8
6. Hariduslike erivajadustega lapsed	37 441	53 176	1,4
7. Infokommunikatsiooni tehnoloogia	35 412	21 566	0,6
8. Erakoolid (sh spordikoolitus)	13 536	21 000	1,6
9. Kvaliteedi hindamine	5553	10 274	1,9
10. Andekas laps	2167	3746	1,7
11. Õppekava ja arendustegevus	1015	3541	3,5
12. Muud*	32 880	25 173	0,8
sh munitsipaalkoolide majandamiskulud	25 431		
sh riigigümnaasiumide majandamiskulud	4181	8728	2,1
Kokku üldhariduse valdkond	1 650 798	2 839 143	1 7

* 2005. aasta, sealhulgas suuremad rahasummad: maakondlike õpilasürituste korraldamine munitsipaalkoolides 8 mln krooni; nõustamiskomisjonid ja aineseksioonid munitsipaalkoolides 8 mln krooni.

Riigi ja kodaniku panus

Nagu eelnevalt märgitud, tähendab hariduspoliitika eelkõige riigi ja kodaniku vahetõrva hariduse kättesaadavuse küsimuses – mida rahastab riik ning mida kodanik. Mida rohkem panustab riik hariduse omandamise võimaluste suurendamisse, seda paremaks kujuneb inimeste teadmiste tase. Hariduseelarves kajastuvad eelistused põhinevad riiklikult aktsepteeritud ideoloogiatel (Spring 2005, Task force... 1983), millest omakorda on tuletatud konkreetsed otsused. Tavaliselt püütakse saavutada haridussüsteemi kui terviku tasakaalu eri tasemete lõikes, mis vastaks riigi ja regiooni vajadustele.

Eesti andmestikku vaadates on selgelt näha viimaste aastate püüdlust suurendada riigi hariduspoliitikas sotsiaalset mõõdet. Eriti tuleb rõhutada kutseharidusele osutatud tähelepanu kahel viimasel aastal, selle sotsiaalne tähendus on tähelepanuväärne kahes aspektis. Esiteks võimaldab see sotsiaalseid probleeme leevendada ning tagab vähem kindlustatud peredest pärit õppureile parema juurdepääsu paindlikule ametiõppele ajakohastatud õpikeskkonnas (nt Pärnu Õppekeskus). Teine oluline tulemus on üld- ja kutsehariduse omavaheliste proportsioonide paranemine, mis vähendab senist gümnaasiumi poole kreenisolekut ning aitab õpilastel teha teel tööturule õigemaid valikuid. Kutsehariduse toetamine lubab noori ka tööturul varem rakendada, samas pakub õppija võimeid ja võimalusi arvestades jätkuõpet kõrghariduse tasandil. Lisarahastamine on aidanud taastada ressursimahukaid tehnoloogilisi erialasid, mille õpetamine vahepeal hääbus. Jätkuvalt saab kasutada nn euroraha.

Hariduskohustust on paljud analüütikud käsitlenud väärtusmõõduna – selle täitmise finantseerib riik täismahus –, kuid hariduse kättesaadavaks tegemine eeldab ka kodanike aktiivsust hariduse omandamisel. Heatasemeline ja ühtluskooli põhimõtet rakendav üldharidus ning paindlik kutseõppesüsteem on taganud Soomele kvalifitseeritud tööjõu ja elanike hea toimetuleku tööturul ning koos sellega oodatud majandusedu ja elukvaliteedi tõusu (Aho *et al* 2006).

Hariduse sotsiaalsel mõõtmel on kaks tähtsat ülesannet: luua õpikeskkonnad, et toetada majanduslikult vähem kindlustatud õppureid, ning rahastada kulupõhiselt koolides õppekavasid.

Prioriteetidest

Toetustest rääkides on Eestis kõige suuremad edusammud tehtud viimasel aastal. 2006. aasta jaanuarist rakendus tasuta koolilõuna kõigis põhikoolides ning 1. septembrist ka kutseõppeasutustes, see tähendab riigieelarvest umbes 300 miljonit krooni.

Üldhariduskoolides õppivate ja koolikohustust täitvate õppurite nõudlus õpilaskodude järele kasvab elanikkonna suure sotsiaalse kihistumise tõttu. Praegu töötavad õpilaskodud 32 kooli juures – seal on üle 700 õpilase – ning nende rahastamiseks oleme eraldanud 38 miljonit

krooni. Tahame rakendada eksperimentaalset pikapäevakooli projekti, milleks oleme kavandanud 10 miljonit krooni.

Õpetajate palgaküsimuste lahendamine on olnud oluline prioriteet. Eriti tähelepanuväärseks tuleb pidada õpetajate palga alammäära de kehtestamist ning suurimat palgatõusu – üle 18% – kogu taasiseseisvumisajal. Et koolid saaksid paindlikumalt oma ressursse kasutada ning tarvilikke õppevahendeid osta, eraldatakse 2007. aasta 1. jaanuarist õpilase kohta 750 krooni senise 265 krooni asemel. Õppevahendite ostmiseks kavandatud rahasumma kasv kuni 1500 kroonini sõltub sellest, kuidas me suudame kavandada õpikeskkonna optimaalset arengut.

Oleme tähtsaks pidanud noorsootöö rahastamist – kahekordistasime toetust noorsoo-organisatsioonidele. Noortekeskuste abistamiseks eraldasime ligi 10 miljonit krooni, sellele lisandub 2007. aastast 400 miljonit krooni euroliidult. Huvikoolide edendamiseks on senistele juhendajate palkadele lisaks kavandatud raha mitmesuguste vahendite soetamiseks, näiteks muusikainstrumentide, kartide, kunstitarvete jms ostmiseks. Tähelepanuväärne on noorte Varaaida projekt maksumusega kaks miljonit krooni. Selle raha eest osteti inventari, mida noortekeskuse külastajad saavad laenutada.

Erilist tähelepanu pöörame üliõpilastele, kelle toetamisvõimalused pole veel kõiki soovitud lahendusi leidnud. Ühiselamute taastamiseks oleme eraldanud näiteks Tallinnas 10 miljonit krooni.

Õppelaenude rakendamine pole end õigustanud. Õppe- ning muude laenude tagasimaksmiseks lähevad paljud pärast lõpetamist tööle välismaale, sest seal teenitav raha aitab võlgadega paremini toime tulla. Eesti riigile on koolitatud spetsialistid kadunud. Mõistetavalt kasutavad kõik riigid mitmesuguseid viise, et meelitada tööle mujal väljakoolitatud asjatundjaid, seejuures võidavad need, kelle sotsiaalsed tagatised ja toetused töötajaile on parimad.

Teadmiste keskse kooli poole

Hariduse sisu uuendamise ja nüüdisajastamise seisukohalt rääkides on enamikus riikides koolide õppekavaarendus suunatud selliste teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute kujunemisele, mis lubavad inimesel sotsialiseeruda avara maailmapildi alusel kõlbelise ja vastutustundliku kodanikuna.

Kõnealustes püüdlustes on eriliselt esile kerkinud kooli kõlbluse tingimatu nõude taastamine, teadmiste keskse ühiskonna arendamine ja elukestev õpe. Tuleb aktsepteerida tõsiasja, et teadmiste keskne ühiskond ei teki teadmiste keskse koolita ning eri õpikeskkondade loomine eeldab, et elanikkond oskab neid võimalusi optimaalselt kasutada. Siinkohal võiksime esile tuua Soome koolieelse hariduse korraldust: koolieelset haridust on võimalik omandada kõigil lastel alates kuuendast eluaastast. Kohustust pole kehtestatud sellepärast, et lastevanemate teadlikkus on nii kõrge, et enamik eelkooliealisi võtab sellest osa vabatahtlikult ja kodu toetusel.

Samal põhjusel osalevad täiskasvanud väga aktiivselt elukestvas õppes (ca 60%), sest valdaval osal elanikkonnast on positiivne hoiak õppimisse ja motiveeritus ennast arendada. Meil võimaldaks koolieelne õpe parandada nii laste koolivalmidust kui ka lasteaiaõpetajate palgatingimusi.

Omaette analüüsivaldkond on süsteemi ja projektipõhine rahastamine. Kõigi arenenud riikide kogemus on näidanud, et haridussüsteem on väheseid riiklikult ja tsentraliseeritult toimivaid süsteeme, mille stabiilsus ja jätkusuutlikkus on kriitilise tähendusega. Majanduses rahastatakse toimivate süsteemide kõrval projektipõhiselt konjunktuuri vajadusi katvaid tegevusi. Ka hariduses kasutatakse projektipõhist rahastamist uuenduste käivitamiseks ja süsteemi sulandumiseks. Kui nõudlus nimetatud vajaduse järele kaob, lõpetatakse projekt ja selle all olnud vahendeid saab kasutada uute vajaduste ja väljakutsetega toimetulekuks.

Siinkohal võiks näitena kasutada multikultuursuse erinevaid lahendusi hariduses. Sidusa ja stabiilse ühiskonna jaoks on erilise tähendusega eri rahvusgruppidest pärineva elanikkonna osa lõimumine (Läänemets 2006). Nagu kirjutab meie eurovolinik Siim Kallas: võõravihale rajatud äärmuslus ohustab demokraatiat (Kallas 2006). Rein Veidemann (2006) peab eestilikkust diskursiivseks praktikaks, "vaimseks tehnoloogiaks", kuidas erinevatest mõjutustest, liikumistest tuletatakse või kujundatakse identiteediloo. Identiteedi omaksvõtu põhjendused on ja jäävad mõistetavalt erinevaks, kuid Eesti kultuuriliseks jätkusuutlikkuseks tuleb mitmekultuurilisust aktsepteerida ja targalt kasutada. Sellest ka vajadus riiklike programmide kui makroprojektide ja nende ajakohase rahastamise järele.

Võrdlusandmeid vajatakse alati

Teaduse rahastamine Eesti haridusruumis nõuab eri tasandil tehtud otsuseid, sest teadusharude tase on erinev. Oleme suurendanud teaduse rahastamist 38%, kuid eri uuringuvaldkondade rahastamine eeldab erinevate rahastamispõhimõtete rakendamist. Teadusmaailm on oma olemuselt universaalne, näiteks rahvusteadused tegelevad Eesti looduse, folkloori, pedagoogika jt alade uurimisega, mida peale meie keegi tegema ei hakka. Võrdlusandmeid vajatakse alati ja seetõttu on eriti kahjulik loobuda pikaajaliste korduvuuringute võrreldavate andmete kogumisest. Paljuräägitud seiresüsteemid on tegelikult infrastruktuuri osa, sealhulgas näiteks meditsiin ja haridus.

Diskussioone on peetud eelkõige teadusuuringute rahastamise läbipaistvuse suurendamise huvides, kuid see pole ratsionaalne lähenemine. Protseduuride täpsustamine ammendub peatselt, sealjuures sobib see kõige rohkem uurijate *status quo* säilitamiseks ja senistele alustele otsustamisprotsessis. Tuleb kaaluda, mida on Eesti riigi ja majanduse seisukohalt kõige kasulikum rahastada ning mida ütlevad võimalikud tellijad, näiteks põlevkiviõli tehnoloogiate arenduse kohta.

See, et Euroopa teaduspoliitikas rõhutatakse uuringute kasutuspotentsiaali arvestamist oma regioonis, ei ole juhuslik. Kindlasti saab Eesti oma teadlasi paremini rakendada, pakkudes neile võimalust süveneda oma valdkonda ja loomulikult osaleda ka rahvusvahelises koostöös. Vaja on arutada, kas luua võrdlevateks haridusuuringuteks institutsioon, mis

sarnaselt Tervise Uuringute Instituudiga annaks põhjalikult uuritud lähtealused informeeritud haridus otsuste tegemiseks.

Hariduseelarves ja –seadustikus peegelduvad nii haridusideoloogilised kui ka hariduspoliitilised eelistused. Meie eesmärk on olnud suurendada hariduse sotsiaalset mõõdet – toetust inimese sotsialiseerumisel, mis väljendub võimes tulla iseseisvalt toime. Ühiskonna sidusus ja inimeste rahulolu oma eluga pole rahas mõõdetavad suurused, kuigi need pole saavutatavad kaugeleulatuva tähendusega riiklike assigneeringuteta. See on sotsiaalselt hooliva riigi kohustus – selle täitmise nimel me töötamegi.

Kasutatud kirjandus

Aho, E., Pitkänen, K., Sahlberg, P. (2006). Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968. The World Bank, May. Washington D.C.

Education at a Glance 2004. OECD Indicators.

Kallas, S. (2006). Verduni palve. – Postimees, 17. okt.

Läänemets, U. (2006). Education as a Means of Social Cohesion and Identity Building. University of Tampere and IAACS conference "Curriculum as an International Conversation".

Spring, J. (2005). Political Agendas for Education. Lawrence Erlbaum Associates.

Task Force on Education for Economic Growth (1983). Action for Excellence. Denver CO: Education Commission of the States.

Veidemann, R. (2006). Multikultuurse Eesti uued väljakutsed. – Postimees, 14. okt.

Õppekava koostamine on kompromisside otsimise kunst

Peeter Kreitzberg (RiTo 14), Riigikogu liige, Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Üldhariduskooli õppekava uuendamisele kulutatud raha on siiani vähe tagasi toonud. Uue õppekava koostamine algas analüüsita, mida senises kavas muuta.

Õppekava on tähtsaimaid riigi ja rahvuse enesemääramise dokumente. Sestap peab see sündima suure osaluse toel ning dokumenti tuleb võtta suhteliselt suure konsensusega. Taasiseseisvumise algusest saadik on üldhariduskooli õppekava olnud pideva diskussiooni objekt. Sageli on diskussioon kantud kujutlusest, et õppekava koostamiseks on olemas mingi ühene, teaduslik skeem. Sellisel kujutlusel põhinev vaidlus tähendab üksteise süüdistamist ebakompetentsuses ja teema mittevaldamises, mis ei soodusta konsensuse otsinguid.

Vaieldavamat toodet kui õppekava pole olemas. Vaidluste väli on avar nagu siis, kui räägitakse elu mõttest, õnnest, armastusest ja riigi eesmärkidest. Õppekava koostamisel lõimuvad kujutlused inimese arengust, ühiskonna suundumustest, teadmise olemusest. Kõigis neis valdkondades valitsevad filosoofias, sotsioloogias, psühholoogias ja pedagoogikas erinevad paradigmaatilised kujutlused ja rõhuasetused. Meenutades hiljuti lahkunud prantsuse filosoofi Jacques Derridat, võib väita, et õppekava ning kõikvõimalike teooriate ja skeemide vahele jääb tükk tühja maad, mida ei täida muu kui vastuolulised, raskesti kirjeldatavad kaalutlused.

Õppekavale on pakutud kümneid koostamise skeeme. Tuntuim neist on Ralph Tyleri (1950) skeem. Selle järgi kohaneb haridus ühiskonna vajadustega, isiksuse arengul on kindlad seaduspärasused ning õppematerjali saab ratsionaalselt järjestada ja süstematiseerida. Selline lähenemine üritab õppekava tuletada peamiselt teaduslikest uuringuist. Õppijat vaadeldakse kui teadmiste absorbeerijat, mitte tõlgendajat. Õpitulemused on standardsed ja mõõdetavad. Sellisele positivistlikule lähenemisele vastanduvad hermeneutilise suuna esindajad ja konstruktivistid, kes väidavad, et inimene tõlgendab sageli nii maailma kui ka teiste tekste unikaalsel viisil, ning näevad õpitu standardmõõtmises isegi teatavat vägivalda. Järgides Karl Popperit, ei pea nad teaduslikke süsteeme paremaks, kui seda on inimeste subjektiivsed kohanemisskeemid. Nende arvates peitub igas inimesehakatises mitmesuguseid inimeseks saamise teid, demokraatliku ühiskonna arengus on palju võimalusi. Sellist asja nagu ühiskonna vajadused pole olemas. Tähtsaimale kohale tõuseb inimeste vaba või ka kokkuleppeline valik. Õppematerjali järjestamiseks on palju viise.

Kaks erinevat paradigmat

Eespool on esitatud üksnes kaht polaarset mõtlemissuunda, kaht erinevat paradigmat. Domineerib esimene, positivistlik suund, teine siseneb ainekavadesse suurte raskustega, kuigi vastavaid deklaratsioone võib õppekavade üldosast kindlasti leida.

Meie kaasmaalane Hilda Taba püüdis sünteesida Tyleri detailsemalt ettekirjutatud õppekava käsitlust ning John Dewey avatud, õppija huve enam rõhutavat käsitlust, kuid jäi lõpuks

lähemale Tylerile. Hilda Taba lahendas detailse ettekirjutatuse ja avatuse dilemma teatud raamkava koostamise kaudu, millesse peaks õppimine–õpetamine mahtuma. Detailsem kava sünniks tema järgi õppeprotsessi käigus. Omaette küsimuseks jääb, kuidas raamkavani jõuda ning kuidas käsitleda õpitulemuste kontrolli, mis meil on taasiseseisvumise ajal võtnud üha standardsema kuju.

Õppekava koostamine on praktiline, mitte teoreetiline tegevus. Valem ja algoritm puuduvad. On hulk kujutlusi inimesest, ühiskonnast ja teadmisest, millesse õppekava koostajad isemoodi suhtuvad. See on erinevate tõekspidamistega inimeste meeskonnatöö, mis ei pea tingimata lõppema ühistele seisukohtadele jõudmiseks kellegi ümberkasvatamisega, nii nagu ei peaks lõppema poliitiline võitlus kõigi parteide ühinemisega.

Õppekava koostamine on eelkõige kompromissi otsimine ja eeldab sellise soovi olemasolu. Olles läbi lugenud peaaegu kõik, mis praeguse õppekava üldosa koostamise kohta on kirjutatud, tundub, et võitlus käib vastaste vahel, kus kompromiss on välistatud. Praegu näib, et õppekava üldosa võidakse aastaks 2007 kehtestada küll ainult jõupositsioonilt, argumendiks kunagise haridusministri ja rektor Jaak Aaviksoo vahel sõlmitud leping – millest küll ei selgunud, mida õieti tegema asuti, kuid mis peaks andma lõpptulemuse aastaks 2007. Ma loodan, et eksin.

Õppekava koostamine on kunst, mis ei allu üksikutele teooriatele, kui see ei taha muutuda karikatuuriks. Teadmisest, hariduse eesmärkidest ja kõigest, mida hõlmab sõna haridus või kasvatus, on palju teooriaid, ühiskonnakäsitlusi, arusaamisi. Erinevatel poliitilistel ideoloogiatel on oma kujutlused. Siiski ei saa õppekava muutuda iga paari aasta tagant sõltuvalt valitsusest või kilbile tõstetud teooriatest. Pealegi ei räägi haridusteooriad sellest, kuidas asjad paratamatult peavad olema, vaid pigem sellest, kuidas eesmärke saavutada. Teooriad on langetatud valikute suhtes sekundaarsed. Samal ajal aitavad teooriad valikute elluviidavust hinnata.

Iga laps on tähtis

Meie eelistuste ja kujutluste, pluralismi ja valikuvabaduse ideede erinevusi tunnistades peame ometi jõudma rahvusliku õppekavani, nii nagu jõudis Inglismaa 1988. aastal. Peame saavutama selle, mida võiks nimetada Eesti hariduseks. Sellest lähtudes julgen kahelda sellise kriitika mõttekuses, mis arvustab, et õppekaval puuduvad kontseptuaalsed alused, kui peetakse silmas õppekava koostamise teoreetilisi aluseid. Kui aga peetakse silmas seda, et puudub arusaam, mida koostatav õppekava tahab paremini teha, on see kriitika õige. Olen kindel, et uue õppekava koostamine ei saa piirduda ainult materjali mehaanilise vähendamisega ainekavades.

Äsja ringlema saadetud kolmanda õppekava alusidee järgi on väikesele ja kahanevale ühiskonnale iga laps tähtis. See idee ringleb Soomes juba aastakümneid. Mõned napped kolmandast õppekavast. Esiteks on selge, mida õppekavas tahetakse muuta ning põhimõtteliselt teisiti teha. Teiseks saavutatakse paljud eesmärgid vahetu õppimise–õpetamise protsessi ülesehitusega, mitte ainevalikuga. Riikliku Eksami– ja Kvalifikatsioonikeskuse (REKK) õppekava üldosas õpetamise protsessi arvestataval kujul ei

ole. Küsimus on selles, kas tormatakse õpilase iga viga parandama ja hindama, kas arutatakse õpilastega läbi, mida ja kuidas tunnis tehakse, kas sallitakse ja esitatakse erinevaid seisukohti või ainult õigeid vastuseid õigetele küsimustele, kas küsitakse ainult konvergentseid või ka divergentseid küsimusi jne. Kolm andaks on see õppekava väga odav, väljaspool igasuguseid kahtlustusi raha ebaotstarbe kast kulutamisest.

Praeguse hariduspraktika taustal on väga kohane loosung kaasav kool, mis tõesti üritab muuta elitaarseks muutunud koolisüsteemi egalitaarsemaks, et iga lapse pärast tuntaks muret ning rõhutataks võrdseid haridusvõimalusi.

Rõhutada tuleb seda, mida nimetame kasvatuses kitsamas mõttes. Vanemad haridustegelased on kurnanud, et kasvatus on koolist peaaegu kadunud. Liberalismile toetuv võistlus ja haridus majanduskasu nimel on liialt domineerivaks saanud. Koolistress on paisunud määrani, et sellele peab reageerima.

Vabaduse mõistlikud raamid

Kui keegi tahab väita, et kasvatus pole õppekava probleem, siis julgen öelda, et on küll. Ennekõike seostub see just ametlikus õppekava projektis napilt esindatud õpetamise-õppimise protsessi põhimõtetega. Kool peab muutuma õppijale turvaliseks selle sõna laiemas tähenduses. Õppekava peab looma selleks võimalused.

Seoses rõhuasetusega pluralismile ja selle lähteideele, et iga laps on tähtis, püstitaksin imperatiivi:

- kõigile kuni 18-aastastele noortele peab leiduma koht Eesti haridussüsteemis;
- koolist, haridussüsteemist väljalangemine enne 18. eluaastat ei ole lapse arenguhäire, vaid haridussüsteemi anomaalia;
- igaühele peab leiduma haridustee.

Rõhuasetus õppekava pluralismile, valikuvabadusele on õige praegust olukorda arvestades. Kui tahame säilitada ühtluskooli, peame asetama pluralismi ja vabaduse mõistlikesse raamesse. Õppekava koostamise suurim kunst on tagada vabaduse ja etteantud raamide rahuldav vahekord. Kumbagi neist ei saa eitada.

Nõustun täielikult kolmanda õppekava rõhuasetusega – keskenduda alus- ja põhiharidusele. Siit algab ja siin ka kahjuks lõpeb sageli paljude noorte haridustee.

Toetan palavalt tugisüsteemide rakendamist, alates abiõpetajast, et õpiraskusi ennetada. See on õppeprotsessi, mitte sisu element, kuid kõik saavad aru, kui suure uuenduse viiksime ellu, kui selle kasutusse võtaksime.

Olen sama meelt kolmandas õppekavas tooduga, et klassijuhataja roll ning selle tasustatava töö maht peavad tunduvalt suurenema. Samal ajal pole ma vaimustatud Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse pakutavast koolistruktuurist: 1.–3. klass, 4.–6. klass, 7.–9. klass, 10.–12. klass. Ideaal on võimalikult kaua kestav üldõpe, turvalisust suurendab klassijuhataja,

kes on lastega koos 1.–6. klassini, kui vähegi võimalik. Koolile on üle läinud palju sotsiaalseid funktsioone, mida keegi teine ei täida. Selle teemaga seoses tõstatan samuti õppekava igivana ja krooniliselt halvasti lahendatud teadmiste lõimumise probleemi.

Lõimumist ei taga õppekava, see toimub õppija enda peas, keda sunnib selleks teatud probleemide ja ülesannete lahendamine, mis nõuavad erinevate aineteadmiste kasutamist. Lõimumise parim tagatis on, et õpetaja annab 1.–6. klassini võimalikult palju aineid ja 7.–9. klassini õpetab ainerühmi.

Sild lapse ja kultuuri vahel

Kui kunagi arutasime Tartu Ülikoolis põhikooli loodusteaduste õpetaja ettevalmistamist, sellise õpetaja, kes annaks kogu loodusõppe tsükli – keemiat, füüsikat ja bioloogiat –, tekkisid ülikoolis suured raskused. Põhjus – nii ülikooli struktuurid kui ka õppejõud on teemade kaupa spetsialiseerunud. Arvan, et ka see on üks õppekava ülepaisutatuse põhjust. Meile meeldib, et teiste ajud on täidetud sama materjaliga kui meie enda oma. Kuni õppekava koostamist dikteerivad ainespetsialistid, ei saa me ülepaisutatuse probleemist lahti. Vähim eeltingimus edukaks lõimumiseks on õpetajate hea ettevalmistus, korralik üldharidus.

Kindlasti tuleb õppekava koostamisel hoiduda äärmusse kaldumisest. Pole õige vastandada last ja ainet, nagu tehti sadakond aastat tagasi USA-s, kus mindi tänavatele loosungiga: me ei õpeta ainet, vaid last. Ilus, kuid mõttetu. Õppekava koostamise kunst seisneb selles, et ütlemel: aine ja laps, mitte aine või laps. John Dewey, üks selle vastandamise põhjustaja, jõudis elu lõpupoole lihtsa tõdemuseni – õppekava on sild lapse ja kultuuri vahel.

Me ei pea ütlemat, et mälu asemel loovus, vaid mälu ja loovus. Me ei pea vastandama omanäolist kooli Eesti koolile, mis järgib teatud kindlaid standardeid. Me ütlemel omanäoline kool ja Eesti kool, isegi Euroopa kool. Ühelt poolt peaks haridus kohandama, sotsialiseerima, ette valmistama sotsiaalsete rollide täitmiseks, teiselt poolt aga ühiskonda muutma, rekonstrueerima, uut ühiskonda looma. Ei üks ega teine, vaid mõlemad. Me peame sünteesima polaarseid vastandeid, mitte küsima Aristotelese loogikat järgides, kas üks või teine.

Arvan, et üldrahvaliku õppekava üle peetud arutelude käigus on saadud üsna väärtuslikke mõtteid:

- gümnaasiumi- ja kutseõppekavad peavad moodustama ühtse terviku;
- 6-klassiline algkool peaks jääma paigale; kui piirkonna olud nõuavad, võiksid eksisteerida ka 4- või 5-klassiline osaline algkool (arvan, et 1–3-klassiline või 1–4-klassiline algkool tekitab veel suurema tõmbe panna laps kohe sinna kooli, kus on 1.–12. klass ehk see viib maakooli veel kiiremale kadumisele);
- riigieksam vabatahtlikuks;
- huviharidus ja eelkutseõpe peaksid olema lülitatud üldhariduskooli õppekavasse.
-

Rituaalne osa õppekavas

Õppekavade kroonilisi vigu on kontrollimise ja hindamise eksamisüsteem. See tekitab variõppe ning võtab võimaluse viia ellu häid eesmärke õppekava üldosas. On arusaamatu, kui järjekindlalt nähakse õppekavade eesmärke ja hindamist teineteisest lahutatult, eesmärgiks kriitiline mõtlemine. Kontrollülesanne on ühest faktivastust eeldav küsimus või tüüpülesanne, mitte aga eri lahenduste võrdlev argumenteerimine või oma seisukohtade põhjendatud vastandamine teistele. Iga õpetaja ja kool kohaneb lõpuks sellega, mida mõõdetakse ning hinnatakse.

Võime õppekava üldosas kirjutada kui palju tahes kriitilisest mõtlemisest ja omanäolisest koolist, kui aga kontrollisüsteem on üles ehitatud kindlasse vormi surutult ja kohustuslikke nõudeid rakendades ning tugineb kergesti mõõdetavusele, tähendab omanäolisus parimal juhul otsinguid, kuidas ühtmoodi omanäoline olla. Ülestandarditud kontroll ja hindamine hävitab pluralismi, kriitilise mõtlemise, loovuse, iseseisvuse, kooli ja õpetaja näo. Standarditud kontrolli piirid peavad olema selgelt paigas. Halb näide on meie riigieksamite süsteem, mille peamine mõte on võimalus konkureerida korraga mitmesse ülikooli, mitte aga kooli massiline lõpetamine ja õppetaseme hindamine.

Ükski vähegi arukas õppekava ei määra ju koolile ette, milliseid ülesandeid peab õpetaja ühes või teises aines täpselt lahendama, millistele küsimustele õpilane vastama. Seega on oht, et standardkontroll, milleks on riigieksam, mõõdab klaverimängu oskust, kuigi õpetaja on hoopis trombooni õpetanud. Kui riigieksamid säilivad ülikooli astumise konkursieksamitena, tuleb aru anda, kas riigieksamid on üles ehitatud nn tuum- ehk kohustuslikule õppekavale või laiemale õppekavale, milliseid eesmärke nad mõõdavad.

Me võitleme õppekava üldosa eest. Probleem on aga selles, et üldosa võetakse sageli kui õppekava rituaalset osa, mis ei tohi segada ainekavade koostamist. Üldosa on sageli kahetsusväärsest vähe seotud ainekavadega, vähemalt on seda seotust raske näha. Kui variõppekava all mõelda sellist kava, mis realiseerib deklareeritud eesmärkide asemel teisi eesmärke, siis ongi suur osa meie hariduse põhieeskirjast varjatud õppekava. Tegelik õppekava on riigieksami ülesanded. Samas oletan, et meie õpetajate ettevalmistamine on ainekavade üldosaga vähe seotud.

Ma pole üldse kindel, et väga hea üldosa üksmeelne vastuvõtmine takistaks viletsa õppekava sündi. Samuti usun, et ainekavade koostamise käigus peaks saama korrigeerida ka üldosa. Üldosa ja ainekavad peaksid pidevalt üksteist vastastikku mõjutama. Esitan küsimuse: kas üldse on õige võtta üldosa lõplikult vastu enne ainekavade valmimist?

Kuidas edasi minna?

Lõpuks esitan üldistatud küsimuse: mis on toimunud üldhariduskooli uue õppekava üldosa ettevalmistamise käigus aastail 2000–2006 ning mida peaksime sellest õppima? Kuidas edasi minna?

1. Õppekava uuendamine algas piisava analüüsita selle kohta, mida tuleks senises kavas muuta. Küsimus pole ainult õppekava mehaanilises vähendamises, vaid kogu eesmärgiseade nihutamises. Näiteks kasvatuse taastamises, klassijuhataja rolli ümbermõtestamises, korraliku karjäärinõustamissüsteemi sisseviimises, narko- ja aidsipreventsioonis, abiõppesüsteemi sisseviimises, õpilastele pakutavate valikute süsteemi läbimõtlemites olukorras, kus maapiirkonna koolivõrk tõmbub kokku, huvihariduse ja eelkutseõppe üldiseks muutmises, üldhariduskooli pinnal toimuvaks tegevuseks jne. Just sel etapil oluks vaja käivitada üldine arutelu, et saavutada uus eesmärgiseade. Olenevalt probleemide tõsidusest oleks saanud hakata rääkima tähtaegadest.
2. Pärast eesmärkide läbirääkimist oleks alanud professionaalne tegevus ja saanuks selgemaks, kes võinuksid olla sobivaimad tegijad. Kulutatud raha on vähe tagasi toonud.
3. Õppekava vajab pidevat monitooringut ja uuringuid. Peame taastama Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi, enne kui kõik järjepidevuse kandjad on lahkunud.
4. Õppekava üldosa ja ainekavad peavad vastama õpetajate ettevalmistusele ja olemasolule, koolivõrgu kujunemise kavale. Praegu selleks kindlus puudub.
5. Peame tunnistama, et puudub konsensus olemasoleva õppekava üldosa projekti suhtes. Kui me ei suuda selgelt näidata, et valmis õppekava üldosa projekt muudab haridusprotsessi paremaks, ei tohi kiirustada selle rakendamisega aastal 2007.
6. Edasine diskussioon on viljakam, kui REKK-i õppekava üldosa autorid esitavad võimalikult hõlmava ja selge käsitluse neist kehtiva õppekava muudatustest, mis tingisid uue õppekava loomise.
7. Õppekava ei ole üht või teist teoreetilist või poliitilist eelistust ellu viiv dokument. Õppekava on ühiste arutelude tagajärjel sündiv kompromiss.
8. Ei poolda haridust destabiliseerivat, selge eesmärgiseadeta uuendustegevust. Tõsised muudatused hariduses vajavad pikka ja põhjalikku ettevalmistust. Kõige enam käib see uute õppekavade koostamise ja kehtestamise kohta. Õppekava on tähtsaimaid riigi ja rahvuse enesemääramise dokumente.
9. Toetust väärrib õppekava üldosa arutamine Riigikogus, kuid mitte selleks, et nimetatud dokument jõupositatsioonilt, vähe informeeritult ja kiiresti vastu võtta.

Kasutatud kirjandus

Derrida, J., Ewald, F. (1995). A Certain "Madness" Must Watch Over Thinking. – Educational Theory, Vol 45, No 3, pp 273–290.

Popper, K. (1979). Objective Knowledge. Oxford: Clarendon Press.

Taba, H. (1962). Curriculum Development. Theory and Practice. New York: Harcourt, Brace and World.

Tyler, R. W. (1950). Basic Principles of Curriculum and Instruction. Chicago: University of Chicago Press.

Õppekavadest, teooriast ja praktikast

Urve Läänemets (RiTo 14), haridus- ja teadusministri nõunik

Õppekava arendus on pidev protsess, mis eeldab professionaalide pikaajalist süsteemset tegevust ning elanikkonna suurt osalust dokumendi arutelus.

Taasiseseisvunud Eesti hariduse käsitlemisel on olnud erilise tähelepanu all õppekavade arendus, eriti üldhariduskoolide oma. Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudis kavandatud üldhariduse sisuline arendus sai alguse juba 1987. aastal õpetajate kongressil. Kui kavandatu oleks realiseerunud, oluks meil 2000. aastaks valmis uued üldhariduskoolide ja koolieelsete lasteasutuste õppekavad. Paraku läks teisiti ning nüüd oleme sunnitud tunnistama, et meie koolihariduse arendamiseks on vaja teadusuuringuid, sealhulgas õppekava teooria ja praktika vallas. Loosungite ja deklaratsioonidega pole võimalik tagada hariduse kvaliteeti ei selle sisu kavandamisel ega hiljem koolipraktikas, tarvis on eelkõige võrdlevaid käsitlusi.

20. sajandi infobuumis tekkis vajadus eristada vajalikku vähem vajalikust, eriti üldhariduses. Hakati valima nn vajalikke teadmisi ja otsima nende organiseerimise võimalusi. 1949 kirjutas Ralph Tyler väikese, kuid mõjusa raamatu, milles esitas õppekavade ratsionaal- ehk põhistruktuuri, mille kohaselt tuleb määrata eesmärgid, nende saavutamiseks vajalik õppesisu, viis, kuidas seda tervikuks kujundada ja saavutatut hinnata (Tyler 1949, 1). Pärast 1960. aastate sputnikušokki muutus vastav teadusharu hädavajalikuks juba strateegilistel põhjustel.

Meil on põhjust uhke olla eesti rahvusest ameerika pedagoogika klassiku Hilda Taba (1902–1967) üle, kelle suurteost “Curriculum Development” (1962) tsiteeritakse tänaseni, eriti tema lühikest ja tabavat definitsiooni: õppekava on õppimise plaan. Nii on kõigis riikides erilise tähelepanu all üldhariduskoolide õppesisu, mis määrab inimeste sotsiaalse ja kultuurilise lähtealuse ning potentsiaali elukestvaks õppeks, mida Hilda Taba käsitles juba 1932. aastal oma doktoritöös “The Dynamics of Education ” (Taba 1932).

Tagasi põhitõdede juurde

Teoorias ja praktikas on jõutud mitmekesiste õppekavasüsteemideni, milles üksmeelselt tunnustatakse lähtealustena haridusfilosoofiat ja hariduspoliitikat kui õppekavade kujundamise väärtushinnangulisi alusdistsipliine. Mõistega õppekavade generatiivne mehhanism tähistatakse uuringulisi ja praktilisi-rakenduslikke tegevusi asjakohase (riikliku) dokumendi koostamiseks. Hariduspoliitika kujuneb ühiskonnas aktsepteeritud sotsiaalsete gruppide (sealhulgas parteide) haridusfilosoofiliste arusaamade ja ideede alusel. Sellest tuletatakse õppekavade ideoloogiad, millest omakorda kujuneb sotsiaalne tellimus – ühiskonna haridusnõudlus teatud perioodil. Selle kohaselt sätestatakse hariduskohustus ja vajalikuks peetavad sisuvaldkonnad, mille alusel koostatakse õppekavad. Koostajad peavad olema kõrge kvalifikatsiooniga professionaalid, kes tunnevad nii teoreetilisi koolkondi kui ka koolipraktika võimalusi ning haridustraditsioone kohalikus kultuurikontekstis (meie puhul – Eesti kooli ajalugu). Haridusfilosoofilisi lähtealuseid tundmata on raske mõista pedagoogilise

mõtte arengu lugu ning ühe või teise idee või teadmise väärtust ja rakenduskõlblikkust ajas ja ühiskonnas.

Raamatu "Blackwell Guide to Philosophy of Education" eessõnas väidavad Nigel Blake jt, et haridusfilosoofia tõestas alles 20. sajandil oma elujõudu. Filosoofid on kõigil aegadel ilmutanud huvi hariduse vastu ning käsitlenud inimese ja õppimise probleeme. Piisab, kui nimetada Confuciust, Platonit, Aquino Thomast, John Locke'i või Rousseaud. 21. sajandi algul on taasavastatud Kanti kõlbeline imperatiiv seoses võitlusega selliste fundamentaalsete eksiirvamustega nagu eetiline relativism ja epistemoloogiline reduktivism.

Tagasipöördumine eetiliste põhitõdede juurde on suuresti tingitud aina vähenevast stabiilsusest riikidevahelistes suhetes ja üleilmses julgeolekus. 11. september 2001 mõjutas hariduse arengut rohkem, kui keegi esmapilgul mõista oskas, ning tõi kaasa vajaduse tunnustada ühiseid kõlbelisi norme.

Teadmiste pidev uuenemine ei muuda asjaolu, et igal noorel tuleb paratamatult alustada algusest, ehkki mitte päris puhta lehena, nagu kunagi arvas John Locke. Nii koolis kui ka elukogemusest õppides saavad kõik põlvkonnad kiirkäigul ülevaate inimkultuuri põhilistest saavutustest, seda tähistatakse tavaliselt mõistega üldharidus. Selle alusel kujuneb üldine maailmapilt ning järgmised haridusastmed on juba täpsemalt spetsialiseerunud.

Mitmed rõhutavad hariduse autonoomia taotlusi, mis on erilise tähenduse omandanud hariduse kommertsialiseerumise ja riikide valitsuste kasvava dirigismi ehk otsese suunamise tõttu. Kanti juurde pöördutakse tänapäeval tagasi siis, kui tahetakse kaitsta aegumatute väärtuste autonoomiat kõikvõimalike sotsiaalsete, poliitiliste ja grupikultuuriliste nõudmiste eest. Briti haridusfilosoofid Paul H. Hirst ja Richard S. Peters, inspireerituna Ludwig Wittgensteini keelekäsitlustest, leidsid Kanti kolmest kuulsast kriitikast lähtealused, mis kindlustavad teadusliku, eetilise ja esteetilise ratsionaalse teadmise vastastikuse autonoomia. Hariduses tuleb teha haridusfilosoofilistel väärtushinnangutel põhinevaid ideoloogilisi valikuid.

Õppekavade ideoloogiad

Ideoloogia mõiste pärineb sõnast idee ehk mõte, mis tähistab arusaama. Philip W. Jacksoni *Curriculum*'i entsüklopeedias defineerib Elliot Eisner haridusideoloogiat kui uskumuste süsteemi, mis väljendab teatud väärtushinnanguid, mille alusel tehakse otsuseid praktilistes hariduskorralduse küsimustes (Eisner 1992, 302). Nn õppekavade ideoloogiadena tuntakse põhiliselt kuut klassikalist ideoloogiat:

- religioosne ortodokssus, mille eesmärk on reprodutseerida omaks võetud tõdesid ja püüda säilitada *status quo*'d. Tänapäeva sellekohased kristlikus traditsioonis hariduse sisu käsitlused paljudes maades ei rõhuta niivõrd kõnealuse ideoloogia dogmaatilisust, kuivõrd taotlust säilitada traditsiooniliselt tunnustatud autoriteete;
- ratsionaalne humanism, mille kohaselt on kõike võimalik seletada ratsionaalse mõistuse abil; esmakordselt väärtustati teadmiste rakenduslikkust ja taotleti leida ühist, ühiskonda ühendavat kultuurikonteksti, millel põhineb ka ühtlushariduse idee;

- progressivism, mille rajaja John Dewey pidas kooli ülesandeks õpetuslike situatsioonide loomist, mille alusel laps õpib toime tulema probleemide lahendamisega ning protsessi käigus kasvav kompetents ongi haridus, mida pole vaja ega võimalik fikseerida;
- kriitiline teooria, mis põhineb hermeneutikal ehk tekstide tõlgendusel ning mis positiivset programmi määramata keskendub kooli ja ühiskonda mõjustavatele peidetud mõjuritele (*hidden curriculum*), milleks on näiteks rassisuhted, religioon, legitiimsus jm;
- rekontseptualism, mis tekkis 1970. aastail ja mille tähtsaim esindaja tänapäeval on William Pinar (1996; 1998), peab vajalikuks õppijat toetava hariduskeskkonna loomiseks rekontseptualiseerida ehk ümber mõtestada hariduslikke programme oma ühiskonna kultuurikontekstis;
- kognitiivne pluralism, mis püüab määrata suhteid kolme teadmiste liigi, teoreetiliste, praktiliste ja loovate teadmiste vahel. Selle kaks suunda käsitlevad inimese omadust luua sümboleid ja nendega manipuleerida ning intelligentsuse pluralismi küsimusi.

Kui arvestada lapse lähtetaset kooli tulles ja asjaolu, et tema mõtlemisoskuste areng on kas või osaliseltki mõjutatav sellest, kui palju lapsele vahendatakse sellist hariduse sisu, mis annab võimaluse tegelda iseseisva mõtlemisega, võib nõustuda Basil Bernsteini väitega, et õppekava ongi inimese mõttemaailma muutev vahend.

Niisama tähtis kui see, mis õpetusliku sisu hulka arvatakse, on ka see, mis sealt välja jäetakse. Seetõttu võivad juhuslikult õppimiseks valitud teemadel ja materjalidel olla ettearvamatud tagajärjed. Oluline on oskus suhestada uusi tähendusi traditsioonilistega, eriti kõlbeliste mõistete puhul. Ausus tähendab ausat käitumist, mitte oskust leida seadustest või kõlbelistest normidest möödahiilimise võimalusi. Kognitiivse pluralismi põhiseisukohti tundes pole õppekavade koostajail põhjust vastandada nn teadmiste või loovusele orienteeritud õppekavasid.

Hariduspoliitika ja hariduskohustus

Tänapäeva haridusideoloogiad on eeltoodud klassikalistest käsitlustest ja uutest väärtushinnangutest moodustunud uued, oma aja märki kandvad tõekspidamised (nt Spring 2005). Kõik ideoloogiad on mingil määral mõjutanud riikide haridusteoreetikuid ja poliitikuid, mille alusel on kindlaks määratud liberaalse, demokraatliku või autoritaarse põhisuunaga hariduspoliitika.

Hariduspoliitika oleneb ühiskonna sotsiaal–poliitilisest ja kultuuri kontekstist. Erinevaid ideoloogilisi suundi ja kultuuritraditsioone tundmata toob eklektilistest juhuideedest lähtumine kaasa hariduspoliitika ebastabiilsuse. Seda juhtub suurte poliitiliste ümberkujunduste perioodidel. Nii on ka Eestis, kus teiste riikide hariduskogemust pole veel suudetud piisavalt üldistada ja oma kultuurikonteksti sobitada.

Riigi hariduspoliitika määrab riigi ja kodaniku (elaniku) suhted ning sellest tulenevalt ka hariduskohustuse, mis ei tähenda ainult elanikkonna kohustust koolis käia, vaid ka riigi kohustust haridusele juurdepääs tagada. Sealjuures tuleb eristada mõisteid juurdepääs

haridusele ja hariduse kättesaadavus. Juurdepääs tähendab, et vastava hariduse omandamise võimalus on olemas, kättesaadavus aga inimese konkreetset suutlikkust seda võimalust kasutada. Esimene mõiste on teisest alati avaram ja enamasti õigusaktidega reguleeritud.

Siinkohal üks näide Eesti Vabariigi 1931. aasta avalikkude algkoolide seadusest:

§ 1. Avalik algkool moodustab ühtluskooli esimese järgu.

§ 2. Algkool on emakeelne ja maksuta.

§ 3. Õpilaste emakeel arvatakse nende vanemate rahvuse järgi. Vanemate kahte rahvusse kuuluvusel määratakse laste emakeel vanemate või hooldajate kokkuleppel. Kui ei jõuta kokkuleppele, on lapse õppekeeleks riigikeel.

§ 10. Lapsed, kes saavad õpetust kodus, erakoolides või muul teel, mis ei seisa alamal avaliku algkooli õpetusest, vabastatakse avalikus algkoolis käimisest vastavalt linna- või maakoolivalitsuse poolt, viimasel juhul kohaliku omavalitsuse ettepanekul. Selle õpetuse tasapinna kõrguse üle otsustavad asutised ja isikud, kelle hooleks antud kooli pedagoogiline instrueerimine ja ülevahe. (Riigi Teataja 1931, 46, 348.)

Juba tol ajal olid seadustatud nii hariduse kvaliteet, järelevalve kui ka õppekeel, üllataval kombel nähti ette isegi seadusekonks kokkuleppele mittejõudvate inimeste tarbeks.

Iga õppekava rakendumisega kaasneb mingi maailmavaateline tulemus. Näiteks Nõukogude ajal teenis matemaatika ja loodusainete prioriteet riigikaitse huve, vähene, et mitte öelda olematu võõrkeelte õpetus aga hoidis elanikkonna eemal aktiivsest suhtlemisest muu maailmaga. Rootsi üldhariduskoolide 1950.–1960. aastate õppekavad olid orien teeritud tööturule jne.

Õppekava koostamine ja rakendus

Alles 1970.–1980. aastail hakkas Euroopas kiiresti laienema õppekava teoreetiline teadustegevus ning levima arusaam ühiskonna, indiviidi ja kultuuri omavahelistest seostest, mida arvestati nii hariduspoliitikas kui ka õppekavade koostamisel. Silmapaistev on Oskar Maderi õppekavateooria käsitus (1979), kujunema hakkavad erinevad koolkonnad.

Üldistavalt võib öelda, et ingliskeelses teaduskirjanduses käsitletakse *curriculum*i tüüpi raamõppekavu, mis oma detailsuse astmelt erinevad valdavalt saksakeelsetest nn *Lehrplan*i tüüpi õppekavadest. Venekeelsed õppekavateooriad on lähemal *Lehrplan*ile ja toetavad saksa didaktika sarnaselt õpipsühholoogiliselt tõhusaid metoodilisi lahendusi.

Õppesisu määratuse ehk ettekirjutuse detailsuse aste oleneb õpetaja professionaalsusest. Mida haritum ja loomingulisem on õpetaja, seda suurem on tema vabadus õppesisu valikul ja õppeprotsessi kujundamisel. Avatuse ja kohustuslikkuse suhe kujuneb kokkulepetest riigi, kohaliku omavalitsuse, lapsevanemate ja kooli vahel, sellest ka vastutusosalad koolikorralduses ja koduse õppetegevuse toetamisel.

Eestis otsitakse õppekavadest sageli õpetamise metoodika kindlaksmääramist. Tavaliselt on õppekava siiski sisudokument ja õppeprotsessi metoodika jäetakse õpetaja kui

professionaali hooleks, kes suudab seda kõige paremini teha oma õpilasi ja õpikeskkonda arvestades. Põhisuund on nn arusaamisega õppimisel ehk õppesisu mõistmisel. Soovitusi selleks vahendatakse aaineraamatutes ja täienduskoolituses. Tyleri ratsionaalmudeli kõrvale on loodud teisigi struktuurimudeleid, mille väärtus seisneb võimaluses ratsionaalselt organiseerida hariduse sisu integreeritud ja mõtestatud tervikut.

Õppesisu valikul on erilise tähendusega vastava regiooni kultuuritausta, koolitraditsiooni ning õpipsühholoogia arvestamine. Eestis palju vaidlusi tekitanud ainekesksus pole probleemiks, sest õpilase suutlikkuse määramine ja mitmekülgne ainekäsitus on pedagoogilise kompetentsuse võrdsed pooled, mida pole põhjust vastandada. Professionaalne õpetaja arvestab nii õpilast kui ka õpetatava aine sisu ja õppeprotsessi korraldamise võimalusi.

Õppekava kui süsteemne dokument põhineb ühisel alusstruktuuril ja lõimingul. Ühe valdkonna piires (näiteks keeled või loodusained) kujundatakse see teooria, teema ja mõiste tasandil ning väärtushinnanguline lõiming kõigis õppeainetes vormitakse läbivate teemade abil. Viimane võimaldab väärtustada eri õppeainete potentsiaali rakendusliku teadmisenähtuse ehk oskustena, mida saab arendada vilumusteks. See omakorda aitab õpilastel mõista meid ümbritsevat maailma eri vaatenurkadest.

Muutub aeg, muutuvad arusaamad

Nagu juba öeldud, on õppekava poliitiline ja deklaratiivne tekst oma sotsiaalkultuurilises kontekstis ning pole võimalik osta ega kasutada ühegi teise riigi õppekavu. Seetõttu ei mõistnud meid ka soomlased, kui Eesti soovis 2001. aasta lõpus Soomest õppekava osta.

Üldhariduse sisu kindlaksmääramine on keeruline protsess, mis eeldab esmalt muutuva haridusnõudluse pidevat monitooringut ning sellest pärinevate ettepanekute rakendust õppesisu nüüdisajastamisel. Õppekava arendusega tegelevad institutsioonid koguvad tavaliselt andmeid 5–7 aasta ulatuses. Tänapäeval ei ületa õppekavade keskmine eluiga kümmet aastat, millest viimased kolm kuluvad järgmise õppekava ettevalmistamisele. Õppekava uuendamine tähendab tavaliselt haridusreformi, mille abil püüeldakse kõrgema kvaliteedi poole. Selle hindamiseks on vaja kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete näitajatega tulemust kirjeldavat süsteemi.

Paraku muutub arusaam kvaliteedist koos ajaga. Hariduses ei saa nii nagu majanduses püüelda optimaalse kasumi ja hinna suhte poole, haridusökonomilised kalkulatsioonid on vajalikud määramaks õpikeskkonna maksumust, optimeerimisvõimalusi ja saavutatut sotsiaalset mõõdet. Viimane varieerub raske puudega inimese enesega toimetuleku õpetamisest kuni tippintellektiga noorte leidmiseni ja kõrgkooliõpinguiks ettevalmistamiseni. Kui palju ja kuidas ning milliste õppekavade alusel suudab riiklik haridussüsteem erinevate õppurkontingentidega tegelda, on samuti hariduspoliitiline küsimus.

Oleme jõudnud rahvusvahelise koostööni ning sellega koos hõlmamatu informatsioonini, kuid haridusdiskursus on üsna hägus. Euroopa Liidus on kokku lepitud ainult üldise keskhariduse tunnustamine. Mõttearendus on muutunud raskeks eelkõige mõistete

tähenduse muutumise tõttu, seetõttu on raske mõista eri paradigmades mõtlemaid ja tegutsevaid inimesi. Sageli otsustame valesti suutmatusest modelleerida oma elukeskkonda ning märkamata ja mõistmata olulisi mõjureid meie igapäevases (kooli)elus.

Kuidas mõistame meie Melanie Phillipsi 1996. aasta bestsellerit "All Must Have Prizes", mis tekitab suunamuutuse Briti hariduses? Tegemist on terava kriitikaga kõlbelise relativismi ning hariduse näilise kvaliteedi kultiveerimise kohta, mis ei luba jätkata õpinguid ülikoolis. Suur valikuvabadus nelja kohustusliku põhiaine kõrval ei kutsu noori õppima töömahukaid akadeemilisi matemaatika- ja loodusainete kursusi. Euroopa Liidu organisatsioonid on soovitanud suurendada 15% võrra loodusteaduse erialadel õppivate üliõpilaste arvu. Paraku ei ole see tähendanud ei Inglismaal ega Soomes (National Curriculum 2004) loodusainete tundide arvu suurendamist põhikoolis, rohkendati ainult stipendiumide arvu neil erialadel ja kõrgema lähtetasemega välisüliõpilaste vastuvõttu. Tunnistagem – inseneri ja arsti saab koolitada ikka vastava lähtetaseme ja eeldustega gümnaasiumilõpetajast, kuid põhikoolis tuleb jõuda otsusele oma haridustee võimaluste üle ja valehäbita kõnelda õpilase tegelikust suutlikkusest.

Hariduse põhisuund on aidata kaasa inimese sotsialiseerumisele oma elukeskkonnas, koosluses loodus, kultuur ja ühiskond. Vastasel juhul pole sotsiaalne transformatsioon ja üleilmne jätkusuutlikkus inimkonnana võimalik. Teadmistekeskne ühiskond ei saa toimida teadmistekeskse koolita.

Kasutatud kirjandus

Avalikkude algkoolide seadus (1931). – Riigi Teataja 1931, nr 46, 348.

Eesti arvamusiidrid haridusest (2003). Haridus- ja Teadusministeerium.

Eisner, E. W. (1992). Curriculum Ideologies. – P. W. Jackson. Handbook of Research on Curriculum. New York: Macmillan, pp 302–326.

Mader, O. (1979). Fragen der Lehrplantheorie. Beiträge zur Pädagogik Berlin. Volk und Wissen.

National Curriculum 2004. Finnish Ministry of Education.

Phillips, M. (1996). All Must Have Prizes. London: Little, Brown and Company.

Pinar, W. (1998). Curriculum: Towards New Identities. New York: Garland.

Pinar, W., Reynolds, W., Slattery, P., Taubman, P. (1996). Understanding Curriculum. New York: Peter Lang.

Spring, J. (2005). Political Agendas for Education. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

Taba, H. (1932). The Dynamics of Education. London: Kegan Paul.

Taba, H. (1962). Curriculum Development: Theory and Praxis. New York: Harcourt, Brace and World.

The Blackwell Guide to the Philosophy of Education (2003). Ed by Nigel Blake et al. Blackwell Publishing Ltd.

Tyler, R. (1949). Basic Principles of Curriculum and Instruction. Chicago: University of Chicago Press.

Uue õppekavaga venitamine võtab õpetajatelt kindlustunde

Ilje Piir (RiTo 14), Tartu Forseliuse Gümnaasiumi ajalooõpetaja

Uus õppekava on Eestile tulevikku silmas pidades väga tähtis, seetõttu ei tohi jätta kõike õppekavaga seotut ainult kitsa inimesteringi otsustada.

Olen töötanud kooliõpetajana 1987. aastast alates. Suurema osa sellest ajast on reformitud, õppekava välja töötatud, arendatud ja korrastatud... Lõpuks tahaksin mingisugustki kindlustunnet.

1996/1997. õppeaastal rakendus esmakordselt uus õppekava, ainekavade väljatöötamisega paralleelselt valmis üldosa. Seepärast on arusaadav, miks ainekavad ja üldosa ei olnud kooskõlas. Kuid õppekava oli vaja vastu võtta, ebamäärane olukord ei saanud lõpmatuseni kesta. Oli mõistetav, et õige pea pärast õppekava rakendamist ilmnevad suuremad või väiksemad puudujäägid, mis vajavad parandamist.

2001/2002. õppeaastal jõustus uue õppekava parandatud ja täiendatud variant. Ainekavadesse oli võimalik teha parandusi, kuid ka näiteks üldosas oli kindlatele ainetele ette nähtud mahtu. Nii jäi teise kooliastme ajaloo minimaalseks tundide hulgaks nädalas 3 tundi senise 3–4 asemel ning gümnaasiumis 7 kursust varasema 8 kursuse asemel.

Juba 1996/1997. õppeaasta lõpus korraldati esimest korda riigieksamid, peatselt lisandusid põhikooli lõpus ühtlustatud nõuetega lõpueksamid. Need eksamid on püsunud tänaseni, sealjuures on vahepeal gümnaasiumi lõpetamise nõudeid karmistatud.

Kahtlusi tekitavad ootamatused

Olles tegev ajaloo ainekava loomisel, rõõmustas mind väga, et uut ainekava hakati välja töötama varakult. Veelgi enam, asjaga hakkasid tegelema just selleks loodud institutsiooni tööle võetud inimesed. Varem olid õppekava ja ainekavade arendamisega tegelnud õpetajad, teadlased ja ametnikud peamiselt paljude muude ülesannete kõrvalt, sageli pelgalt missioonitundest üsna tagasihoidliku tasu eest. Minulgi ei lähe meelest nädalavahetused, mis olen olnud ainekavaga tegeldes kodust eemal, tõsi küll, äärmiselt meeldivas seltskonnas. Muu töö kõrvalt ainekavu või õppekava üldosa lühikese ajaga välja töötada oleks ühiskonna praegusi nõudmisi arvestades ilmselgelt järelemõtlematu tegu. Kokkuvõttes tundus, et õppekava arendamine hakkab minema mööda loogilist rada.

Seetõttu oli üllatav kuulda, et Tartu Ülikool ei ole talle konkursiga antud ülesandega õppekava arendamisel toime tulnud, seesugust seisukohta väljendati juba enne lõpptähtaja täitumist. Tööle asus uus grupp õppekava ja ainekavade arendajaid. Kooliõpetajana tekitavad seesugused ootamatused üsna suuri kahtlusi: kellele ja milleks niisugused äkilised sammud?

Kõigi suurte muutuste juures on küllaltki paljud aineõpetajad sattunud keerulisse olukorda. 1996. aastal rakendunud õppekava ja ainekava eel esitati korduvalt küsimusi: kas uue õppekava rakendamisega kaasneb piisav tasuta koolitus, kas rakendumise ajal on olemas

õppekirjandus? Tegelikuses esines mõlemal juhul puudujääke. Needki ajad on üle elatud. Tasapisi on edenenud asjakohane koolituste korraldamine, vähemalt ajaloo õpetamisel on olnud võimalik valida mitme õpiku vahel või on õppekirjandusel vähemalt teine ring peal.

Varasemate ainekavade väljatöötamisel kaasati vähemalt ajaloo puhul nii komisjonide töösse kui ka laiapõhjalistesse aruteludesse palju inimesi. Asjaomased isikud on informeerinud õpetajaid, küsinud nõu, konsulteerinud jne. Kõige viimase õppekavavariandi arendamisel on aga paljudele asjast huvitatutele jäänud mulje mõningasest info puudumisest toimuva kohta. Näiteks pidid uued korrastatud ainekavad olema valmis käesoleva aasta 30. septembriks, seejärel oleksid need saadetud brošüüridena koolidesse arutamiseks. Kuid veel oktoobri lõpus olid Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse (REKK) kodulehel ainekavade suvised variandid, ilmselt pole ka eelnimetatud brošüürid koolidesse jõudnud.

Mõistlik edasi lükata

Muret valmistab veel see – saan taas näite tuua ajaloo ainekava alusel –, et uue õppekava väljatöötamine on muutunud õppekava korrastamiseks. Kümne aastaga on mõned asjad siiski selgeks saanud, mida muuta või kuidas muuta. Enam ei ole otstarbekohane taas midagi kohendada. Kui ei jõutud õppekava uuendamist, ka avalikku arutelu küllalt hästi korraldada, oleks nähtavasti mõistlik uue õppekava rakendamine edasi lükata.

Sageli on küsitud, missugustele uuringutele tuginevad õppekava korrastamise nõuded. Veenvat vastust sellele küsimusele ma kuulnud pole. Haridusuuringutega tegeldakse, kuid näiteks Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituuti enam ei ole. Seega jääb ikkagi alles küsimus, milleks järjekordne korrastamine, kui juba ammu oli seatud eesmärk välja töötada uus õppekava.

Teine oluline probleem on asjasse puutuvate või ka asjast huvitatute kaasamine. Õppekava tervikuna on Eestile väga tähtis, meie tuleviku küsimus. On mõeldamatu jätta nii tähtis probleem kitsa inimesteringi otsustada. Eelduseks peaks olema võimalikult laiaulatuslik arutelu. Ise olen olnud hästi informeeritud (olen üleriigilise ajaloo ainenõukogu liige, osalesin Tartu Ülikooli töörühma töös ning lõpuks ka REKK-i ja ülikooli ühisrühma töös), kuid minu kolleegid – ja mitte ainult minu aines – teavad küll üsna ebamääraselt, mis ees ootab.

Tänu Eesti Ajalooõpetajate Seltsi agarusele kohtuti augustis–septembris kolmel korral ajaloo ja ühiskonnaõpetuse ainekava aruteluks töörühmade liikmetega, arutelu oli kohati üsna konstruktiivne. Initsiatiiv tuli seltsilt, kes on mures nii õpetajate kui ka ainekava pärast. Ajalooõpetajate seltsi liikmed on varemgi arutanud ainekavaga seotut ning tõstatanud olulisi küsimusi, muu hulgas näiteks ainekava ülekoormatuse kohta. Oma panuse õpetajate toetamisse on selts andnud ka koolitajana.

Kokkuvõttes oleks õppekava uuendamisel mõistlik arvestada viimase kümne aasta positiivseid ja negatiivseid kogemusi.

Kelle tarbeks õppekava luuakse?

Üsna kriitiliselt suhtutakse riigieksamitesse. Kohati näivad riigieksamid olevat justkui omaette eesmärk, mille keskmistest tulemustest sõltub kooli elu või surm. Riigieksami keskmine tulemus saab siiski olla ainult üks kooli hindamise mõõdupuu. Paraku järjestatakse koole riigieksamite tulemuste alusel, antakse hinnanguid õpetajate tööle, kuid ei arvestata, et tubli töö ei pruugi kajastuda kõrges eksamitulemuses.

Vähemalt ajaloo riigieksam on olnud ajalooõpetuse arendamise vahend, mis lõpuks on ka esimesi vilju kandnud. Nimelt on ajalooõpetuses teadmiste kõrval järjekindlalt tähtsustatud oskusi, eriti seda, kuidas teadmisi kasutada. Sellest lähtudes on riigieksami abil suunatud ajalooõpetust oskuste arendamise radadele, mille aluseks on omakorda olnud vastav osa ainekavast, samuti õppekava üldosast.

1998. aasta ajaloo riigieksamist alates on keskmine eksamitulemus järk-järgult paranenud, õpetajaile on antud teatud kindlustunne täpsete juhendmaterjalidega, millest on ka kinni peetud. Kuidas kasutada ajalooteksti, töötada kaardi ja pildimaterjaliga, kirjutada ajalooalast arutlust, põhjendada oma seisukohti – niisuguste oskuste arendamine viimase kümne aasta jooksul on kindlasti aidanud ühiskonnas hästi toimetulevaid inimesi kujundada. Seetõttu ei ole minu arvates õigustatud riigieksamites ainult halva nägemine, pigem oleks mõistlik rakendada riigieksamitega saadud kogemused uue õppekava väljatöötamisse. Kõige muu hulgas kajastavad riigieksamid küsitavusi õppekirjanduses ja puudujääke õppetöös, rääkimata ainekavast, mille alusel on õppetöö planeeritud.

Järjest enam mõtlen, kelle tarbeks õppekava luuakse. Sajad õpilased ei omanda isegi põhiharidust, samal ajal püüdlevad paljud lapsed gümnaasiumi ja sealt edasi kõrgkooli, nähes edu võtit kõrghariduses. Kooliõpetajatele ja koolidele seatakse kõrgeid nõudmisi, kuid adekvaatset töötasu õpetajatele millegipärast ei maksta. Ainult palgarahaga haridusprobleeme ka ei lahenda.

Eesti tulevikku silmas pidades on oluline põhimõte – iga laps on tähtis, iga inimene, sealhulgas kooliõpetaja, on tähtis. Seepärast pean vajalikuks uue, kaalutud ja mõtestatud õppekava arendamist, mis põhineb haridusuuringuil, seniste kogemuste arvestamisel ja laiaulatuslikul arutelul. Eesti majandusedu võimaldab nähtavasti tulevaseks eduks igakülgselt tuge.

Eesti kõrgharidusstrateegia arutelu

Marika Kirch (RiTo 14), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Neljas Valge saali foorum keskendus küsimustele, kas Eesti kõrgharidusstrateegia aastaiks 2006–2015 tagab meie kõrghariduse konkurentsivõime. Kui strateegias seatud eesmärgid ei seota finantseerimisega, ei muutu midagi.

Riigikogu menetluses olev kõrgharidusstrateegia aastaiks 2006–2015 määrab kõrghariduse arengusuunad. Strateegias seatakse eesmärk tagada Eesti konkurentsivõime Euroopas, sidudes õppe- ja teadustöö innovatsiooniga ning kindlustades samal ajal eestikeelse hariduse ja kultuuri arengu.

Kas kõrgharidusstrateegias kajastatud tegevussuunad võimaldavad neid eesmärgid saavutada? Kas strateegia elluviimine suudab avatud Euroopas Eesti kõrgharidussektori konkurentsivõimelisuse tagada? Nendele küsimustele keskendus neljas Valge saali foorum. Foorumile esitasid oma seisukohad paljud haridus- ja teadusvaldkonda juhtivad ja haridusvaldkonna pärast südant valutavad inimesed (vt ka <http://www.riigikogu.ee/?id=31541>: http://www.riigikogu.ee/?c_tpl=1037&id=40991).

Põhiprobleemiks kvaliteet ja koostöö

Veebifoorumile järgnenud Valge saali foorumil tekkis kriitiline diskussioon kõrgharidusstrateegia teksti ümber. Riigikogu esimees Toomas Varek nimetas kõrghariduse võtmesõnadeks kvaliteeti ja koostööd. Ka paljud teised sõnavõtjad, sealhulgas haridusminister Mailis Reps, rääkisid hariduse väärtusest. Kõrghariduse kvaliteedi kindlustamine tuleb muuta vähem kulukaks. Samal ajal peab investeringuid kõrgharidusse (konkurentsivõimeline palk, nüüdisaegne töökeskkond) suurendama, võttes abiks ka Euroopa Liidu tõukefondide ressursse. Haridusministri sõnul tuleb paremini kasutada kõrgkoolide (kokku on praegu 36 õppeasutust) enda nappe vahendeid. Kõrgkoolides tuleks vältida erialade dubleerimist ja rohkem rõhku panna spetsialiseerumisele.

Ministri arvates peaks tulevikus jääma vähemalt 6300 õppekohta ehk 50% riigi koolitustellimuseks, ning seda tellimust tuleb suurendada eelkõige riigile vajalikel erialadel. Sõnavõtja pidas vajalikuks ka majanduslikult vähem kindlustatud peresid rohkem toetada, sest ei saa pidada normaalseks olukorda, kus suur osa üliõpilasi käib õppimise kõrvalt tööl.

Hariduse kvaliteedi teema on kompleksne ja kontekstitundlik. Valges saalis küsis Tartu Ülikooli rektor Jaak Aaviksoo retooriliselt: kas Eesti ühiskond ja majandus on teadmistepõhisemad kui kuus aastat tagasi, kui võeti vastu dokument "Teadmistepõhine Eesti"? Ja vastas ise: seni kui ei osata sellele küsimusele vastata, ei tea me ka seda, mida teadmistepõhine ühiskond tähendab.

Tallinna Ülikooli rektor Rein Raud rääkis võimalikest valikutest kõrghariduse valdkonnas. Meie koolisüsteem ei ole egalitaarne ja kehvematest tingimustest pärit noored ei saa võrdseid võimalusi. Praegu pääsevad eliitkoolide noored kergemini riigi rahastatud

üliõpilaskohtadele. Ta väitis, et kuigi igasugune kõrgkool ei saa olla õppijale tasuta, võiks eestikeelne kool siiski tasuta olla. Õppekavade akrediteerimisel pannakse liiga suurt rõhku formaalsetele näitajatele, aga kvaliteeti ei saa suurendada bürokraatia abil või ainult töandjate ja tööturu soovidele vastu tulles.

Ka Peep Lassmann Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiast nimetas olulisemateks tegevussuundadeks seotust tööturuga, kvaliteedi kindlustamist, ühisõppekavade loomist, doktoriõppes õppivate üliõpilaste arvu suurendamist, infrastruktuuri ajakohastamist (investeeringud riiklikus koolitustellimuses).

Hardi Tullus Eesti Maaülikoolist rõhutas oma sõnavõtus, et kvaliteedi kindlustamiseks ei piisa doktoriõppe rahastamise suurendamisest (2–3-kordne doktorantide arvu kasv), vaid tuleb tugevdada ka üliõpilaste ja õppejõudude motivatsioonisüsteemi. Doktorikraad on riigiametis ja erasektoris vähe väärtustatud. Kui seatakse ainult kvantitatiivsed eesmärgid, võib tekkida oht, et doktoriõppes ei jätkata kõige andekamad üliõpilased.

Riigikogu liikme Helmer Jõgi arvates tuleb väärtustada euroopalikke kvaliteedipõhimõtteid, ülikoolide teadustööks vajalike infrastruktuuride loomist. Kõrghariduse maksumus ei tohiks erineda Eestis sellest, mis on teistes Euroopa riikides. Rohkem tuleks silmas pidada teiste riikide ülikoolireforme, et luua nendega ühilduv mudel.

Ülikoolide autonoomia ja konkurents

Ühine mure nii avalik-õiguslikel kui ka eraülikoolidel oli vajadus säilitada ülikooli autonoomiat. Jakob Kübarsepp mainis, et ülikoolide autonoomiat ei tohi piirata, ainsaks aluseks litsentside andmisel peab jääma kvaliteet. Rein Raud väitis, et ülikoolidesse on koondunud ühiskonna kõrgeim kompetentsus, seetõttu peab kõrgkool oma sisulise töö planeerimisel olema autonoomne. Kvaliteedi tagab teaduslikul uurimistööl põhinev õpe, õppekavade otstarbekuse üle peaks otsustatama ministeeriumis.

Erakõrgkoolide esindajad jagasid muret ebavõrdse konkurentsi ja ülikoolide autonoomia pärast. Lähemal ajal kahaneb üliõpilaste arv paljudes riikides ning suureneb surve tudengite meelitamiseks teistesse Euroopa koolidesse. Konkurentsiolukorras on meie ülikoolide eeliseks mitmekesisus ja omanäolisus. Väiksemad koolid on operatiivsemad, kuid neil on keerulisem akadeemilisi nõudeid täita. Erakõrgkoolide esindajate arvates on praegune kõrgharidusstrateegia liiga suurte ülikoolide keskne. Kvaliteedileppe on välja töötanud klassikalise teadusülikooli esindajad ja see ei sobi peamiselt õpetamisele pühendunud ülikoolidele.

Kiira Kivinurk Akadeemiast Nord mainis erakoolide ebavõrdset kohtlemist avalik-õiguslike ülikoolidega võrreldes. Ka erakoolide lõpetajad töötavad avaliku huvi nimel avalikus sektoris ning riik peaks seda väärtustama. Kui riik tunnustab erakooli õppekvaliteeti ja tellib sealt õppekohti, siis maksab ta ainult õpetamise eest, kuid peaks maksma ka investeeringute jms eest. Praegu peavad erakõrgkoolid osa riigieelarvest koolitavate üliõpilaste kulutusi kinni maksma teiste üliõpilaste arvel.

Strateegias on ülikoolide määratluses välja pakutud kolm astet – rakenduskõrgkool, ülikool, spetsialiseeritud ülikool. Peeter Mürsepa (*International University Audentes*) arvates võiks spetsialiseeritud ülikool olla nn ameerika tüüpi *teaching university*, kus ei nõuta evalveeritud teadussuundi ja doktoriõpet teistega võrdsel tasemel. Ta käis välja *public-private partnership*– idee, mis võimaldaks avalik-õiguslike ja eraülikoolide koostööd.

Väikeses riigis tuleb leida lahendusi, kuidas piiratud varude juures akadeemilise ja rakendusliku suunaga kõrgkoole omavahel paremini integreerida. Ühelt poolt tuleb silmas pidada erialade dubleerimise ohtu. Teiselt poolt võib mõni valdkond üldse katmata jääda. Otstarbekas oleks luua ühised õppekavad ja võrgustikülikoolid, ühiskraadide väljaandmine ja doktoriõpe koondada ühistesse doktorikoolidesse. Peeter Kross (*Estonian Business School*) ja Peeter Mürsepp pakkusid välja haridusosakute idee, mis oleks samm demokraatliku, võrdväärset kohtlemist tagava ja õppurikesksema rahastamise suunas.

Strateegias seatud eesmärgid olgu seotud finantseerimisega

Akadeemia ja ülikoolide juhid rõhutasid, et strateegilised dokumendid ei tohiks jääda finantsilise katteta. Nii Eesti Teaduste Akadeemia president Richard Villems kui ka Tartu Ülikooli rektor Jaak Aaviksoo mainisid, et aktuaalsete kõrgharidusvaldkonna tuleviku probleemidega on tegeldud varemgi – “Teadmispõhises Eestis” on osaliselt needsamad põhimõtted. Kui strateegia tekst jääb üksnes tekstiks ning praktilises poliitikas (riigieelarve kaudu finantseerimine) ei pöörata selles seatud eesmärkidele tähelepanu, ei muutu midagi.

Jaak Aaviksoo toonitas, et peame lähtuma üleilmse konkurentsi survest, mis on väljakutse kõigile Euroopa Liidu riikidele. USA kulutab teadus- ja arendustegevusele 2,9% ja kõrgharidusele 2,6% oma rahvuslikust rikkusest, Euroopa Liit umbes kolmandiku, Eesti ligikaudu neli korda vähem. Avalikkus armastab koostada maailma ülikoolide pingeridu, kuid sellisesse pingeritta kuulumine eeldab teistsugust finantseerimist.

Mõned kõrgkoolide esindajad (sealhulgas Jakob Kübarsepp, Tallinna Tehnikaülikool) leidsid, et strateegia tekstis oleks kohane mainida ka konkreetseid suhtarve: 1) 2010. aastaks suurendada kõrgharidussektori rahastamist 1,5%-ni sisemajanduse kogutoodangust; 2) baasmaksumuse kasv vastavalt sisemajanduse kogutoodangu kasvule; 3) tagada investeeringute minimaalne protsent riiklikus koolitustellimuses. Jakob Kübarsepa väitel on ülikoolid oma eesmärgist (professorile 4, dotsendile 3, vanemteadurile 2 keskmist palka) sama kaugel kui 7–8 aastat tagasi. Konkurss õppejõudude kohale on vaja muuta atraktiivseks ja rahvusvahelist konkurssi võimaldavaks. Selle aluseks on baasmaksumuse arvestav kasv ülikoolide rahastamises. Eestis on üliõpilaste finantstoetus avalikest kuludest haridusele mitu korda väiksem kui Soomes. Strateegiadokumendis peaks ette nägema õppetoetuste olulist suurendamist. Seda seisukohta toetasid nii Rein Jürgenson (üks strateegia teksti koostajaid) kui ka Erkki Tori (üliõpilaskonna esindaja). Muuta tuleks rahastamisskeemi, luua garantiide süsteem, mis võimaldaks pühenduda õppimisele ja kaotada olukord, kus pooled tudengid peavad õpingute eest ise maksma.

Foorumi lõpetas Riigikogu liikme Olav Aarna sõnavõtt. Kultuurikomisjoni esimehena märkis ta, et strateegia kujundab hoiakuid ja näitab, kuhu me liigume. Arvestades seda, et mõne

aasta pärast tuleb hakata koostama uut kõrgharidusstrateegiat, peab mõtlema ka meie üldise haridussüsteemi kui terviku arengustrateegia koostamisele.

Professionaalsest parlamendist ja parlamendiliikmest

Küllo Arjakas (RiTo 13), Riigikogu liige, Eesti Keskerakonna poliitiline sekretär

Riigikogu töös osalemine nõuab kõigilt rahvaesindajailt järjest rohkem professionaalsust, seetõttu vajavad ka Riigikogu töökorraldus ja parlamendiliikme õiguslik regulatsioon paratamatult täiendamist.

Avalikkuses on suurimat vastukaja tekitanud Riigikogu liikmete sotsiaalsed tagatised. Kindlasti ei seostu Eesti parlamendi saadiku staatus ainult sotsiaalsete tagatistega. See on mõnele ajakirjanikule atraktiivne teema, eriti rahvaasemike kuluhüvitusdokumendid. Riigikogu liige on rahva valitud esindaja ja temalt eeldatakse professionaalset tööd.

Ootused ja nõuded professionaalsele rahvaesindajale on kõrged – alates riigile ja ühiskonnale vajalikust seadusloomest ning Eesti esindamisest rahvusvahelistel üritustel kuni üksikisikute kommunaal- jm olmemurede lahendamiseni, kiirest reageerimisest päevapoliitilisele sündmusele kuni tõhusa osalemiseni mõne strateegilise, 15–20 aasta arengukava koostamises. Seda rida võib pikalt jätkata. Nii nagu teised institutsioonid– asutused, on ka Riigikogu liikmed läbi lasknud tööalast praaki või käitunud ebaväärikalt. Meenutagem, et praeguse, X Riigikogu ajal tekkis ühe seaduse rakendussätete ebakõlast mõnepäevane periood, kui Eesti Vabariigis ei kehtinud osalt liikluseeskiri. Hätta on jäädud rahvusvahelisel areenil mõne Venemaa diplomaatilise rünnaku pareerimisega. Iga töö edukus ja tõhusus olenevad mõnevõrra töötingimustest, ning selles osas erineb parlamenditöö suuresti teistest töödest.

Parlamendiliikme õiguslik staatus

Parlamendiliikmel on esindusfunktsioonide täitmiseks eripärane õiguslik staatus.

Olulisimad on immunitet ehk saadikupuutumatus ja indenniteet ehk vastutamatus hääletamise ja poliitiliste avalduste eest. Riigikogu liikmel on eriseisund kriminaalmenetluses süüdistuse esitamise ja teatavate kriminaalmenetlustoimingute tegemises – tema kohta ei saa koostada süüdistusakti ega tema suhtes teha kriminaalmenetlustoiminguid enne, kui Riigikogu koosseisu enamus ei ole selleks oma nõusolekut andnud, välja arvatud kriminaalmenetluse seadustikus ettenähtud juhtumid.

Saadikuga seostub vaba mandaadi põhimõte, see tähendab Riigikogu liikme sõltumatust ning rahvaesindaja ülesannete täitmist kooskõlas riigi põhiseaduse, seaduste, avalike huvide ja südametunnistusega. Riigikogu liiget ei või sundida parlamendist tagasi astuma, teda ei saa tagasi kutsuda, saadik ei ole õiguslikult seotud oma erakonna valimisplatvormi ega erakonna üldprogrammiga. Saadik on vabastatud kaitseväeteenistusest. Ametisse astudes peab rahvasaadik andma ametivande. Parlamendisaadiku ametiga kaasneb hulk kitsendusi: ametite ühildamatus – saadik ei tohi samal ajal olla tööl avalikus teenistuses ega täita ülesandeid, mille täitmine on vastuolus võimude lahususe põhimõttega või mis muul moel

võib viia huvide konfliktini. Alates 2005. aasta sügisest ei saa saadik samal ajal olla linna- või vallavolikogu liige.

Riigikogu liikmele ei laiene töö- ja puhkeaja seadus ning puhkuseseadus.

Parlamendiliikmel on sisuliselt piiramatu tööaeg – seegi rõhutab omal moel rahvaesindaja erilist staatust.

Riigikogu liikmel ei ole võimalik taotleda ajutiselt oma volituste peatamist, näiteks alla kolmeaastaste laste kasvatamiseks või ajutise töövõimetuse perioodiks.

Juba 1937. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus (rakendus 1. jaanuarist 1938) lähtus parlamendi autonoomia põhimõttest, mille kohaselt on parlament teiste riigiasutuste sekkumiseta pädev kehtestama endale töö korraldamiseks vajalikud reeglid. Selline põhimõte on sätestatud näiteks Hispaania, Itaalia, Saksamaa ja Soome põhiseaduses. Teatavasti oli Põhiseaduslikule Assambleele Eesti Vabariigi uue, 1992. aasta põhiseaduse koostamisel suureks eeskujuks 1938. aasta konstitutsioon.

Praegu reguleerivad meil Riigikogu tegevust ja liikme staatust Riigikogu kodukorra seadus, Riigikogu töökorra seadus ja Riigikogu liikme ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadus. Meie parlamendi liikme staatust võib võrrelda teiste Euroopa riikide parlamendiliikme staatusega, kasutades selleks Riigikogu kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna kogutud materjale.

Palk, puhkus ja hüvitised

Riigikogu liikme palgasüsteemi põhimõte kujunes välja 1992. aastal ning VII Riigikogust alates on see seotud Eesti keskmise palga ja koefitsiendiga. Riigikogu liikme töötasu on neli keskmist eelmise kalendriaasta palka. Varem korrigeeriti töötasu igas kvartalis, 2003. aasta kevadest (X Riigikogu) on arvestuse aluseks eelmise kalendriaasta IV kvartali palk ja see ei muutu aasta jooksul. Riigikogu liikmele maksti varem igas kuus esinduskuludena 20% ametipalgast, 2003. aasta kevadest makstakse kuni 30%, aga asjakohaste kuludokumentide esitamisel.

Nii nagu Eestis korrigeeritakse rahvaasemike palka üks kord aastas ka Lätis, Austrias – alusnäitaja on eelmise aasta tulu inimese kohta – ja mujalgi. Küprosel korrigeeritakse palka kaks korda aastas. Samamoodi kui Eestis on parlamendiliikme töötasu seotud keskmise palgaga Lätis ja Leedus, ka Horvaatias ja Sloveenias. Bulgaarias on palga arvestamise aluseks kolm avaliku sektori keskmist palka. Kõrge palk on rahvasaadikuil Itaalias, seal on palga arvestamise alus Itaalia Riigikohtu kodade esimeeste kõrgeim palk, näiteks 2005. aastal oli saadiku brutokuupalk 10 974 eurot (ca 171 000 krooni). Kreeka saadiku põhipalga alus on Riigikohtu presidendi palk.

Esinduskulude praktika on erinev. Kreekas kompenseeritakse ainult parlamendi esimehe, Belgias spiikri ja asespiikri, Horvaatias lisaks veel komisjoni esimeeste esinduskulud, Portugalis ja Islandis kõigil 10% kuupalgast, Soomes ja Ungaris kõigil, aga summa suurus oleneb saadiku valimispiirkonna kaugusest pealinnast. Siiski ei saa neid võrdlusi üks ühele

hinnata, sest Belgias on samas ka kõigil saadikul mittemaksustav tulu tööga seotud kulude hüvitamiseks kuni 28% põhipalgast, paljudes riikides kompenseeritakse eraldi transporti ja sideteenuseid, mis meil mahuvad esinduskulude alla jne.

Samuti on raske võrrelda sõidukulusid. Valdavalt hüvitatakse üldised sõidukulud, aga näiteks Leedus on iga parlamendiliikme kasutada nn riigiauto (Volkswagen Passat), Rootsis peab parlamendiliige valima odavaima sõiduvahendi, kui pole muuks mõjuvat põhjust, Prantsusmaal kompenseeritakse aastas kuni 40 edasi-tagasi lennusõitu Pariisi ja valimispiirkonna vahel, Norras hüvitatakse taksokulud ainult siis, kui istung lõpeb pärast kella 22.

Mitmes riigis on üsna põhjalikult sätestatud pealinnast eemal elavate rahvaasemike kulude katmine. Eestis ei ole selles osas märkimisväärseid erisusi, välja arvatud see, et väljaspool Tallinna ja Tallinnaga piirnevaid kohalikke omavalitsusi elavaile Riigikogu liikmeile hüvitatakse elamiskulud kuni 5000 krooni kuus. Ka näiteks meist viis korda väiksemal Küprosel sõltuvad saadikute kõrvaltoetused valimisringkonna kaugusest saareriigi pealinnast.

Parlamendiliikmel on sisuliselt piiramatu tööaeg. Enamikus riikides ei ole parlamendiliikmele seadusega puhkust sätestatud. Rootsis öeldakse, et Rikstagi liige täidab oma kohustusi seitse päeva nädalas ja 365 päeva aastas, sama kehtib Ameerika Ühendriikide Kongressi kohta. Parlamendi korralised istungjärgud ja puhkuseperioodi määrab üldiselt kas parlamendi kodukord (Soomes, Rootsis) või parlamendi juhatus (Lätis, Leedus). Mitmes riigis (Lätis, Rootsis, Sloveenias jm) võib parlamendiliige võtta isiklikel põhjustel veel ühe nädala lisapuhkust.

Eesti on väheseid riike, kus rahvaesindajale ei ole ette nähtud personaalset abilist.

Võrdluseks: Lätis on saadikul üks abiline, Leedus õigus kuni kahele assistendile (üks pealinnas, teine valimisringkonnas). Isiklike abilisi ei ole Norras, ent seal teenindab parlamendiliiget erakonna sekretariaat ning igal aastal tehakse parteile vastav rahaline ülekanne. Enamikus riikides on igal parlamendiliikmel õigus palgata endale assistent või nõunik, Kreekas assistent ja kolm nõunikku, Prantsusmaal koguni kuni viis abilist.

Eesti on nende väheste riikide seas, kus parlamendiliikmel ei ole eripensioni, sest parlamendipensionid kaotati 2003. aasta algusest. Võrdluseks: Austrias on parlamendipension saadikul pärast 10-aastast teenistust, Belgia lubab parlamendiliikme pensionile juba 55-aastaselt (kuni 75% põhipalgast), Norras ja Portugalis tekib õigus täispensionile 12-aastase parlamendistaažiga, Rootsis 6 aastaga, Saksamaal isegi ühe aastaga (küll suhteliselt väike hüvitis) jne. Parlamendipensione ei ole näiteks Tšehhis, Šveitsis, Ungaris. Paljudes riikides (Belgia, Itaalia, Prantsusmaa, Sloveenia jt) teevad parlamendiliikmed ise paralleelselt sisse makseid pensionifondi.

Rahvaasemike tähtsus väheneb

Põhiküsimus on mõistagi rahvaesindaja ja Riigikogu kui institutsiooni edasises arengus ja selle töö jätkuvas professionaliseerumises.

Võrdlus mitme eelmise Riigikogu ja viimase Eesti Vabariigi Ülemnõukogu (1990–1992) koosseisuga näitab, et rahvaasemike üldine tähendus ja tähtsus ühiskonnas väheneb. Samavõrra on tõusnud valitsusliikmete osakaal ning koalitsioonilepingute siduvus ja põhjalikkus. Vähenenud on Riigikogu saalisine debatt, sest varem katkestati enamiku seaduseelnõude teine lugemine, mõnikord koguni mitu korda. Parlamendi istungid on tunduvalt lühemad, seda on suuresti mõjutanud Riigikogu kodukorra muutmine, kus esimesel ja kolmandal lugemisel saavad sõna ainult fraktsioonide esindajad. Eelnõu teise lugemise käigus tõuseb nüüd esiplaanile komisjoni esindaja, mitte antud valdkonna minister. See on vähendanud ka ajakirjanduse huvi Riigikogu vastu. Sootuks on kadunud esmaspäevane nn vaba mikrofoni – rahvaesindajate seisukohtade operatiivne ettekandmine päevapoliitilistes küsimustes. Pikki aastaid meenutas vabale mikrofonile registreerumine olümpiasprinterite starti, sest aegsasti asetati sõrm vajalikule klahvile.

Riigikogu praeguse koosseisu eripära on saadikute ulatuslik vahetumine. See ei ole tingitud ainult ühe valitsuskoalitsiooni ja mõnede ministrite vahetusest. Mõned astusid Riigikogust ise tagasi ja naasid endisele põhitööle (telemees Hannes Vörno, dirigent Hirvo Surva, professor Ülo Vooglaid), mõned suundusid uutesse riigiametitesse: Eesti Panka (Andres Lipstok), kõrgkooli rektoriks (Signe Kivi), maavanemaks (Värner Lootsmann), Riigikohtu esimeheks (Märt Rask), Euroopa Komisjoni (Siim Kallas). Mitu saadikut (Siiri Oviir, Andres Tarand jt) valiti 2004. aastal Euroopa Parlamenti, kaks saadikut lahkusid Riigikogust pärast 2005. aasta kohalikke valimisi tööle omavalitsustesse (Vilja Savisaar, Mihhail Stalnuhhin), manalateele läks Robert Lepikson. Joomaskandaali tagajärjel lahkusid parlamendist Peep Aru ja Toomas Tein. Vähemalt 25 saadikut on andnud Riigikogu ees ametivande ning samal päeval kirjutanud loobumisavalduse. X Riigikogus on kolme ja poole aastaga vahetunud ca 75 saadikut, sealhulgas mitu suurte kogemustega fraktsiooni esimeest (Jürgen Ligi, Vilja Savisaar) ning komisjonide esimehi. Seegi on mõjutanud Riigikogu sisemist õhustikku ja töövõimet.

Kiirelt vahetuvate saadikutega Riigikogu niigi ähmane vastutus oma töö eest on veelgi enam ähmastunud. Rahvaesindajate tihe vahetumine paneb oma pitseri Riigikogu töö järjepidevusele, komisjonide igapäevatööle, kaudselt Riigikogu kui terviku mainele.

Mida on vaja reguleerida?

2003. aasta lõpus moodustati Riigikogu toonase aseesimehe Rein Langi algatusel fraktsioonidevaheline tööühm, et arutleda parlamendiliikmete õigusliku seisundi, kohustuste, prerogatiivide jms üle, mis on vajalikud selleks, et rahvaesindaja saaks oma ülesandeid vabalt, professionaalselt ja sõltumatult täita. Kõik eluvaldkonnad arenevad ja muutuvad professionaalsemaks, ka poliitika ja rahvaesindus. Enam kui poolteise aastaga vaadati üle Euroopa Liidu riikide parlamentide töötingimused ja arutati arvukaid meie

parlamendiga seotud küsimusi, alates asendusliikme tulekust kuni võimaluseni palgata endale abilisi.

Ka Euroopa Liidu riikides arutletakse parlamendiliikmete töö, aruandluse ja vastutuse üle. Mõndagi on sätestatud, mõnigi tavaga välja kujunenud ja traditsiooniliselt isereguleeruv. Mõnes riigis on sätestatud trahvid komisjonidest põhjusega puudumise korral – meil seda pole. Mõnes riigis (meile lähimana Lätis) makstakse eraldi komisjoni ja alamkomisjoni koosolekutel osalemise eest – meil mitte.

Mida tähendab vaba mandaadi põhimõte? Kus on sõnavabaduse ja tegutsemisvabaduse piirid? Rahvaasemikul on küll immunitet (isikupuutumatus), ent samal ajal ei saa rahvaasemik üheski riigis endale kõike lubada. Isegi purjus peaga Võitleva Sõna baaris lallamisest tekkis õiguslikke küsimusi. Kas eraettevõtte turvamees tohib sekkuda vahejuhtumisse või peaks konflikti korral rahvaesindajaga kohale tulema politseinik kui riigivõimu otsene esindaja? Siingi on erinevaid regulatsioone.

Mitmes riigis on sätestatud, et parlamendiliikme märgukirjale peavad riigiasutused ja omavalitsused vastama kümne päeva jooksul – meil seda ei ole. Mitmes riigis on sätestatud, et kohalik omavalitsus peab võimaldama oma ringkonna saadikule sobiliku tööruumi valijatega kohtumiseks – meil seda ei ole. Kui sõnavõtja kasutab ettekandes selgelt ebakohaseid väljendeid, teeb istungi juhataja esinejale märkuse. Seda meil juhtub. Aga kui märkus jäetakse tähele panemata, saab istungi juhataja katkestada sõnavõtu mikrofoni väljalülitamisega – meil seda sätestatud ei ole. Kas parlamendiliikmel peaks olema võimalik palgata endale abi – nõunik? Millised oleksid parlamendiliikme asendamise võimalused? Mõnes riigis on see protseduur hõlbus, sest erakond võib saata lühikeseks ajaks, just teatud küsimuse arutamise ajaks parlamenti uue esindaja.

Isegi väikesed küsimused annavad ootamatu vastukaja. Praeguse Riigikogu korra kohaselt on nii, et kui rahvaesindaja viibib oma komisjoni töö ajal teises komisjonis – näiteks kaitseb oma seaduseelnõu või on seal asendusliikmena –, on ta arvestuslikult oma põhikomisjoni koosolekult puuduja. Ajakirjanikud on teinud korduvalt imelihtsast puudumiste statistikast Riigikogu liikmeid halvustavaid artikleid, põhjendamatu löögi alla võivad sattuda just aktiivsed saadikud.

Eelnimetatud fraktsioonidevahelises tööühendas käidi välja mitmesuguseid arvamusi. Täiendusi ja ettepanekuid Riigikogu praegusele töökorraldusele pakkusid kõigi erakondade esindajad. Et aga kõigis vaidlusküsimustes ei õnnestunud konsensuslikku lahendust leida, ei jõudnud kõnealune fraktsioonide ühiskomisjon oma eesmärgini – esitada 2004. aasta lõpupoolel menetlusse seaduseelnõu Riigikogu liikme staatuse kohta. Tõenäoliselt tuleb uus, 2007. aasta märtsis valitav Riigikogu sama teema juurde tagasi.

Strateegiline planeerimine Eestis eile ja täna

Keit Kasemets (RiTo 9), Riigikantselei strateegiadirektor

Strateegilise planeerimise süsteemi puudumine tekitas olukorra, kus eri tasandil kiideti heaks hulk arengukavu, mille eesmärgid ei olnud omavahel kooskõlas, sisu kattus osaliselt ja elluviimiseks puudus raha.

Üleilmastumisega kaasnevas tihedas rahvusvahelises konkurentsivõimuses muutuvad järjest tähtsamaks õiged strateegilised valikud. Konkurentsivõime tagamiseks ning jätkusuutlikuks ja ressursisäästlikuks arenguks on põhjalikule analüüsile tuginevate pikaajaliste strateegiliste plaanide paikanek ja õigete valikute tegemine määrava tähtsusega. Peaaegu sama oluline on kõigi osapooltega plaanid põhjalikult läbi arutada, et ministeeriumid ja valitsusvälised organisatsioonid tajusid Eesti ees seisvaid väljakutseid ja seatud eesmärgid ühtemoodi. Ainult siis on võimalik kokkulepitud plaane ellu viia.

Kuidas on Eestis strateegilised valikud õnnestunud? Kuidas toimib strateegilise planeerimise süsteem? Neile küsimustele üritan järgnevalt vastuseid leida. Keskendun viimaste aastate mõjudele ja peamistele väljakutsetele nii üksikute arengukavade kui ka kogu planeerimissüsteemi arendamisel.

Strateegiline arengu suunamine on Eestis edenenud planeerimissüsteemi puudumisest selle killustatuse ja seejärel kontsentreerituse suunas. 1990. aastate algul oli planeerimine Eestis arusaadaval põhjustel sõna, mille mainimine kutsus esile kolleegide hukkamõistu. Arengut suunati erineva kaaluga üksikotsuste kaudu. Poliitikavaldkondade ja organisatsioonide arengukavu praktiliselt polnud. 1990. aastate teisel poolel algas strateegilise planeerimise laine, mis oli seotud eelkõige eelarvehandlite – nii riigisisese kui ka Euroopa Liidu raha – pikaajalise planeerimisega. Arengukavata oli keeruline Euroopa Liidu vahendeid taotleda, seetõttu üritasid kõik oma organisatsiooni või poliitikavaldkonna arengut strateegiliselt määrata.

Mitmete arengukavade väljatöötamise ja Riigikogule heakskiitmiseks esitamise kohustus sätestati valdkondlikes seadustes. Tervikliku visiooni puudumine sellise kohustuse sätestamisel lõi olukorra, kus mitmete üsna kitsaste valdkondade arengukavad – turism, energeetika, transport, põllundus, metsandus ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstus – eeldavad Riigikogu heakskiitu. Näiteks on turismi arengukava heakskiitmine Riigikogus sätestatud turismiseaduse paragrahvi 4 (RT I, 2000, 95, 607. – <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1036425>). Samal ajal jääb valitsuse kinnitada kogu ettevõtlusvaldkonda hõlmav Eesti ettevõtluspoliitika, mis peab sisaldama ka eri majandussektorite, sealhulgas turismi arendamise plaane.

Arengukavadega kord majja

Süsteemi korrastamiseks ning selgete seoste loomiseks valdkonna arengu ja eelarve planeerimise vahel võttis Vabariigi Valitsus 2005. aasta detsembris vastu rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatud määruse "Strateegiliste arengukavade liigid

ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord" (valitsuse määrus nr 302, 13.12.2005.

– <https://www.riigiteataja.ee/ert/ert.jsp?link=print&id=968099>). Määrus paneb paika valdkonna arengukavade väljatöötamise nõuded, loob seosed planeerimisdokumentide vahel ja sätestab täpsemalt eri institutsioonide (ministeeriumid, Riigikantselei) rollid strateegilise planeerimise protsessis. Määruse heakskiitmine aitab märkimisväärselt kaasa strateegilise planeerimise kvaliteedi paranemisele ning hõlbustab selgete strateegiliste valikute tegemist. Toon ära peamised positiivsed muutused.

1. Tekivad täpsemad seosed kesksete strateegiliste plaanide, valdkonna arengukavade, organisatsiooni arengukavade ja riigieelarve strateegia vahel. Valdkonna arengukavade koostamise lähtealusena on kesketena määratud riigi julgeolekupoliitika, riigi konkurentsivõime suurendamise ning säästva ja jätkusuutliku arengu strateegilised arengukavad. Arengukavade koostamisel tuleb arvestada ka valitsuse tegevusprogrammiga. Valdkonna arengukavad annavad sisendi organisatsioonipõhisele arengukavale, milles määratakse ministeeriumi ja selle valitsemisala prioriteedid. Organisatsiooni arengukavadest lähtudes koostab rahandusministeerium riigieelarve strateegia neljaks aastaks, seda igal aastal uuendades.

Joonis 1. Riigieelarve strateegia koostamine



2. Valitsusel on paremad võimalused suunata arengukavade väljatöötamist ja jälgida seatud eesmärkide täitmist. Kõigepealt kiidab valitsus heaks arengukava väljatöötamise ettepaneku, mis kooskõlastatakse eelnevalt rahandusministeeriumi ja Riigikantseleiga. See võimaldab valitsusel seada arengukavale selge sihi – valitsuse kesketest prioriteetidest lähtuvad eesmärgid ja kohased meetmed aitavad vältida dubleerimist, tagada planeeritud meetmete ressurssidega kaetuse ning kõigi osapoolte kaasatuse arengukava koostamisse. Valitsus saab ülevaate arengukava elluviimise tulemuslikkusest, sest arengukava elluviimise eest vastutav ministeerium peab esitama igal aastal strateegia täitmise kohta aruande.

3. Arengukavade kvaliteet on aastaga tunduvalt paranenud. Nõuded arengukava sisule ja vormile võimaldavad analüüsida seatud eesmärkide otstarbekust ning planeeritud meetmete kohasust. Kõige tähtsamad positiivsed sammud on eesmärkide saavutamiseks vajalike ressursside põhjalikum planeerimine ja põhimõtte rakendamine, mille kohaselt arengukava

eesmärkide täitmiseks vajalike vahendite maht peab olema kooskõlas riigieelarve strateegiaga. See võimaldab vältida strateegiate vastuvõtmist, mille täitmine on juba vastuvõtmise hetkel ebatõenäoline, sest riigieelarvelisi vahendeid ei piisa.

Pikk samm õiges suunas

Seega on tänavu astutud õiges suunas väga pikk samm, kuigi king pigistab üsna tugevalt veel paljudest kohtadest. Toon ära peamised küsimused, millele peaksime planeerimissüsteemi arendamisel ja arengukavade kvaliteedi parandamisel vastused leidma ning pakun ka ise neile lahendusi.

Esimene küsimus: millised on riigi peaeesmärgid, mille täitmisse enamik arengukavu peaks panustama ning millises dokumendis need kajastuvad? Et konkreetsetes arengukavas täpseid eesmärke seada, on ennekõike vaja ühist arusaama Eesti peamistest väljakutsetest ja eesmärkidest.

Niisuguseid eesmärke sisaldavate strateegiliste dokumentide hulka võib liigitada valitsuse koalitsioonilepingu, riigi konkurentsivõime strateegia, säästva ja jätkusuutliku arengu strateegia, riigi julgeolekupoliitika ning riigieelarve strateegia. Nendes dokumentides on kesksed arengueesmärgid olemas. Kokkuvõttes on keskne eesmärk saavutada võimalikult kiire ja pikaajaliselt jätkusuutliku heaolu kasv. Heaolu hõlmab nii majanduslikku konkurentsivõimet, sotsiaalset sidusust, puhast keskkonda kui ka turvalisust.

Kahjuks ei seostu eri valdkondade arengukavade peamised eesmärgid sageli kesksete eesmärkidega, vähemalt mitte otseselt. Sageli ei mõelda sellele, mis on valdkonnapõhised lahendamist vajavad võtmeprobleemid ja võtme-eesmärgid ning kuidas need aitavad kaasa laiemale poliitikavaldkonna või Eesti-kesksete eesmärkide saavutamisele.

Ehk parandaks olukorda see, kui valitsuse kesksed eesmärgid oleksid eelseisvaks valitsemisperioodiks koondatud ühte dokumenti, mis saaks oma sisendi pikaajalistest strateegilistest plaanidest ja koalitsioonilepingust. Selline strateegiline dokument võiks olla valitsuse tegevusprogramm, mis koostatakse neljaks aastaks ehk kogu valitsemisperioodiks. Niisugust mudelit kasutavad meie naabrid soomlased, leedulased ja üldjoontes ka iirlased. See hõlbustaks valdkonna arengukavade planeerimist ning võimaldaks määrata, missuguste eesmärkide täitmisele ametisse astuv valitsus eelkõige tähelepanu pöörab.

Tark õpib teiste kogemustest

Teine küsimus: kas teame, kuidas püstitatud eesmärke saavutada? Oluliselt saaks parandada arengukavades olukorra analüüsi. Hea analüüsi alus peaks olema eelmise perioodi arengukava rakendamise tulemuslikkuse sisuline kokkuvõte: missugused meetmed toimisid ja missugused mitte? Kas seatud eesmärgid saavutati? Kui ei, siis miks? Kas puudu jäi rahast või hoopis üldisest haldusvõimekusest? Niisugust analüüsi sisaldavaid arengukavasid on väga vähe. Tulemuslikkuse analüüsile peaks lisanduma olukorra põhjalik ülevaade, mis lähtub rahvusvahelistest trendidest ja teiste riikide kogemustest ning valdkonna statistika analüüsist. Üksnes olukorda õigesti hinnates on võimalik kujundada toimivad meetmed.

Põhjalikule analüüsile lisaks tuleb senisest rohkem tähelepanu pöörata indikaatorite ja sihtmäärade paikapanemisele, mis aitavad mõõta püstitatud eesmärkide saavutamise edukust. Seejärel tuleb mõõdetavad eesmärgid seostada kavandatavate meetmete ja rahaliste vahenditega. Kahjuks kohtab arengukavade väljatöötamisel liiga tihti teistsugust tegevuste järjekorda – kõigepealt arendatakse välja meetmed ning alles seejärel mõeldakse, missugused indikaatorid võiksid tulemust näidata ning milline on hetkeolukord.

Arengukavade kvaliteet saab paraneda järk-järgult. Kvaliteedi täiustamiseks tuleb ennekõike tähtsustada analüüsides ja uuringute tegemist (või tellimist enne arengukava koostamist) ning panustada eri tasandi ametnike ja valitsusväliste organisatsioonide esindajate koolitamisest. Lisaks valitsusväliste organisatsioonide kaasamisele plaanide kooskõlastamise kaudu peaksid peamised partnerorganisatsioonid osalema planeerimisprotsessis juba hetkeolukorra kaardistamise ja probleemide tuvastamise faasis.

Rohkem tähelepanu tuleb pöörata teiste riikide kogemuste analüüsimisele – Eesti ees ja sees on vähe unikaalseid probleeme, samasugused arenguetapid on läbinud paljud teised riigid. Nende kogemusest tasuks õppida. Kui võrrelda näiteks Lirimaa arengut 1990. aastate algusest tänaseni ning Eesti arengut käesoleval sajandil, leiame üllatavalt palju sarnast nii edutegurite, makromajanduspoliitika, majanduse kui ka tööturu arengus.

Eesti on jõudnud arengufaasi, kus Lirimaa asus 1990. aastate teisel poolel, seetõttu on meil liri edasist arengut analüüsides lihtsam ette näha ja vältida tulevikus tekkivaid probleeme. Samuti võiksime õppida Soome kogemusest haridussüsteemi arendamisel ning Taanilt tööturu paindlikkuse tagamisel. Need on üksikud näited, eeskujud ja ka vigu, mida vältida, leiab igas poliitikavaldkonnas.

Strateegiate arv pole esmatähtis

Kolmas küsimus: kui palju strateegilisi dokumente on vaja? 2006. aasta novembri alguse seisuga suunab Eesti arengut 113 strateegilist dokumenti, neist 17 on heaks kiitnud Riigikogu ja 96 Vabariigi Valitsus. (Ülevaade kõigist Riigikogu ja valitsuse heakskiidetud kehtivatest strateegilistest dokumentidest (koos nende dokumentide tekstidega) on Vabariigi Valitsuse veebilehel: <http://www.valitsus.ee/?id=5226>. Sealsamas on ka valitsuse heakskiidetud valdkonna arengukavade ettepanekud ning arengukavade elluviimise iga-aastased aruanded.)

Kõige rohkem strateegilisi dokumente on majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumil ning sotsiaalministeeriumil, kummaski 21. Ühelt poolt tuleneb strateegiliste dokumentide suur arv nende ministeeriumide valitsemisala ulatusest, teiselt poolt näitab see eri poliitikavaldkondade suurt killustatust. Killustatuse näitena on sageli toodud ka haridus- ja teadusministeeriumi lähenemist, kus igal haridustasandil on omaette strateegiline dokument.

Ka peamiste kesksete arengukavade eesmärkide elluviimisega on seotud märkimisväärne hulk strateegilisi dokumente. Riigi konkurentsivõime strateegia eesmärkide täitmisest panustab 20 dokumenti. Säästva ja jätkusuutliku arengu strateegia eesmärkide

saavutamise seotud dokumentide hulk on veelgi suurem, küündides 66-ni. Need 66 arengukava saab rühmitada järgmiselt: 5 horisontaalset, 12 Eesti kultuuriruumi elujõulisuse eesmärgi, 23 heaolu kasvu eesmärgi, 10 sidusa ühiskonna eesmärgi ning 16 ökoloogilise tasakaalu eesmärgi saavutamise seotud strateegilist dokumenti. Kehtivatele arengut suunavatele dokumentidele lisaks on väljatöötamisel veel 9 riikliku strateegia "Säästev Eesti 21" eesmärkide elluviimisega otseselt seotud arengukava.

Ilmselt on strateegilisi dokumente liiga palju. Kuid mis on optimaalne arv? Kui võtame peamiseks aluseks säästva arengu strateegia, lähtume kesksetest eesmärkidest ja koondame strateegilised dokumendid nende täitmiseks, võiksime lisaks juba kolmele mainitud katusstrateegiale, valitsuse tegevusprogrammidele ja riigieelarve strateegiale piirduda nelja valdkonna strateegiaga – kultuuriruumi elujõulisus, heaolu kasv, sotsiaalne sidusus ja ökoloogiline tasakaal.

Teistpidi on neli strateegiat siiski liiga vähe. Pikemas vaates vajame demograafilisi suundumusi arvestades veel rahvastiku arengukava, mõelda tuleks tööjõu arendamise strateegiale, loobuda ei saa energiasstrateegiast ja teistest olulistest valdkonna poliitikatest. Seega on optimaalne arv kusagil 10 ja 113 vahepeal.

Võtme täpse vastuse saamiseks annavad vastused kahele eespool toodud küsimusele. Kui kesksed eesmärgid on selged ja põhjalik olukorra analüüs olemas, on lihtsam määrata strateegiliste dokumentide arvu ja eesmäärke. Peame liikuma väiksema arvu, kuid valitsuse prioriteetidest lähtuvate, selgelt eesmärgistatud ning põhjalikule analüüsile toetuvate strateegiliste dokumentide suunas. Kui need eeltingimused on täidetud, ei ole strateegiate täpne arv enam esmatähtis ning Eesti suudab teha heaolu jätkuvaks kasvuks õiged strateegilised valikud.

Valimised kui hinnang võimu kvaliteedile

Allar Jõks (RiTo 4), Õiguskantsler

Rahvas usaldaks võimu rohkem, kui ühiskonnas toimiksid riikliku sunniga tagatud õigusnormide asemel hea tahte kokkulepped ning kui vabatahtlikult allutataks end ausa mängu reegleile.

On hetki, kui ühiskonnas toimuv sunnib haarama sulepea järele.

Käesolevat artiklit sundisid mind kirjutama viimase poole aasta jooksul antud hinnangud demokraatia olukorrale. Avalik debatt oli paks väljendeist, nagu “demokraatia on ohus” või “eksitud on põhiseaduse mõtte vastu”.

Kas olukord on tõesti nii dramaatiline, et Eesti demokraatiale tuleb lüüa hinged?

Kindlasti on paljud mahlakad väljaütlemised põhiseaduse eiramise kohta seotud möödunud halastamatu valimisvõitlusega presidenditooli pärast ja need võiks pärast valimisi lihtsalt unustada.

Samal ajal ei saa tähelepanuta jätta, et valimiste eel ja järel paljastuvad kõige ilmekamalt demokraatia kitsaskohad. Just võimu saavutamiseks ja kinnistamiseks kasutatakse kõige enam vahendeid, mis ei sobi kokku demokraatia põhimõttega.

Olles viie ja poole aasta jooksul töötanud koos nelja valitsuse ja kahe Riigikoguga, ei panegi mind enam imestama võimule tulnud erakondade katsed oluliselt muuta Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste seadust või erakonna rahastamise põhimõtteid ning muul sobival või ebasobival viisil kindlustada valimisteks oma positsioone. Suuremad erakonnad on huvitatud suuremate erakondade soosimisest, enamuses olevad erakonnad oma enamuse põlistamisest, kõik Riigikogu erakonnad uute erakondade esilekerkimise vältimisest ja nii edasi.

Tuletame korra meelde eelmise koalitsiooni kava Riigikogu valimise seaduse muutmiseks, mis jõustumisel oleks moonutanud häälte vahetorda Riigikogus ebaproportsionaalselt suuremate erakondade kasuks ning võinuks mõne valimiskünnise ületanud väiksema erakonna sootuks mandaatideta jätta.

Lisaks valimisliitude keelustamine, samuti 2004. aastast kehtiv erakondade rahastamise süsteem, mis on läbipaistev ja lihtne ainult näiliselt ega taga sõltumatut kontrolli erakondade rahaasjade üle.

Tänu Vabariigi Presidendile ja Riigikohtule õnnestus ära hoida Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme istekoha taasühitamine.

Need on ainult mõned näited sellest, kuidas ilusate loosungite varjus demokraatiat ahistatakse. Seetõttu on lähenevate Riigikogu valimiste ootuses õige aeg hakata kaardistama demokraatia toimimise kitsaskohti.

Õiguskantsler ei ole ainult kaebuste lahendaja

Nõudlik lugeja võib siinkohal küsida, millisest õigusaktist küll tuleneb õiguskantsleri õigus hinnata demokraatia toimimist, viidata võimalikele ohtudele ja trendidele. Tõesti, põhiseadus ja õiguskantsleri seadus (RT I 1999, 29, 406; 2006, 7, 42) sellist pädevust sõnaselgelt ei sisalda. Õiguskantsleri seaduse paragrahvi 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle, analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande.

Nii põhiseadus kui ka õiguskantsleri seadus annavad siiski ainult raamid, milles õiguskantsler saab tegutseda, kuid oma rolli ja tegevuse prioriteedid põhiseaduslike ülesannete täitmisel kujundab õiguskantsler ise.

Õiguskantsleri kantselei arengukava kohaselt – mis on arvutivõrgus aadressil <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=9> – ongi õiguskantsleri kui demokraatia idee kandja ja tutvustaja ülesanne hoolitseda selle eest, et demokraatlik võimu vahendamine on aus, läbipaistev ja kontrollitav.

Ka erialakirjanduses on õiguskantsleri rolli nähtud laiemana – õiguskantsler on eelkõige õigusriigi ideoloogia kandja ja tutvustaja (Ernits 2003a, 14–17). Seega võib ja peab õiguskantsler osundama põhiseaduslikku korda ohustavatele arengutele.

Põhiseadusliku demokraatia piiramise püüded ei hiili kunagi kohale üleöö. Et ennetavalt ja tõhusalt tegutseda, ei saa jääda, käed rüpes, kaebusi ootama. Õiguskantsler peab suutma kinni haarata ka ühiskonda painavatest nähtustest, mida üldiselt kas ei suudeta või ei taheta defineerida. Õiguskantsleri tegevus isikute põhiõiguste ja põhiseaduslike väärtuste kaitsel ei saa piirduda üksnes piltlikult öeldes tulekahju kustutamisega ehk reageerimisega alles siis, kui on küpseks saanud riigipoolse väärtevõime või tegevusetuse hapud viljad. Õiguskantsler peab hoidma ühiskonna valupunktide suhtes varakult silmad lahti.

Ausad valimised – kas helesinine unistus?

Põhiseaduse paragrahvi 1 lõige 1 ütleb, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Abraham Lincoln on sõnastanud demokraatia mõiste järgmiselt: demokraatia kui rahva valitsus rahva üle, rahva heaks (*Government of the people, by the people, for the people*. – Gettysburgi kõnes aastal 1863. – <http://www.loc.gov/exhibits/gadd/4403.html>).

Põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia. Esindusdemokraatias kuulub riigivõim küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad tema nimel riigiorganid. Demokraatia põhimõte on suunatud riigivõimu legitiimsusele – tagamaks legitiimsust, peavad kõik riigivõimu otsustused ja tegevus olema tagasiviidavad rahva tahte, rahvas peab saama efektiivselt mõjutada riigivõimu teostamist. “Demokraatia printsiip hõlmab organite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvad küsimused ning mõjutab kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid,” nagu kinnitab Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (§ 10 kommentaar, punkt 3.3, lk 106).

Eesti põhiseadus loetleb Euroopa konstitutsioonilise valimisõiguse pärandi põhimõtted, mis on aluseks demokraatlikule ühiskonnakorraldusele: valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed, hääletamine on salajane ning valimistulemuse selgitamisel rakendatakse proportsionaalset valimissüsteemi. Ausatest valimistest põhiseadus ega valimisseadused ei räägi, ja kas saavadki? On ju ausus pigem moraali ja eetika valdkonda kuuluv kategooria.

Samal ajal on mõiste ausad valimised meie arusaamades kindlasti juurdunud. Meile eeskujuks olevad läänemaailma standardid näevad ette, et valimised peavad lisaks mõistele *free* (vabad) olema ka *fair* (ausad). Ei tohi vastandada põhiseaduses loetletud printsiipe ja ausaid valimisi. Valimiste ausus on nende põhimõtete tingimatu eeldus ja samal ajal nende lahutamatu ühisosa. Paraku tuleb mõõnda, et praegune Eesti poliitiline eliit näeb valimisperioodil valimisprintsiipide taga eeskätt juriidikat. Valimiste võidujooksus püütakse kinni pidada seaduslikkusest, balansseerides tihti selle piiril, kuid unustatakse seejuures sageli aus mäng ja hea tava. Arvatakse, et demokraatlikuks riigiks olemiseks piisab valimisseaduse olemasolust ja seaduslike valimiste võrdsustamisest ausatega.

Austus valija vastu – ausate valimiste eeldus

Miks on üldse vaja rääkida ausatest valimistest? Sest ausus tekitab usaldust. Võimu usaldusväärsus on aga just see, mida Eestis napib. Miks suureneb pidevalt isikute arv, kes ei toeta ühtegi erakonda? Viimastel Euroopa Parlamendi valimistel osales ainult 27% valijaist, kohalikel valimistel maadleme järjekindlalt 50% osaluspiiriga. Mõistagi on võimu usaldusväärse puudumise põhjused laiemad kui ainult valimiste ebaausus, kuid valimiste kui võimu saavutamise vahendi tähtsust ei saa siinkohal alahinnata.

Ausad valimised on märk võimu kvaliteedist.

Valimiste ausus eeldab eelkõige seda, et valitavad usaldavad ja austavad oma valijaid ja ei püüa valija eest ise asju ära otsustada, neid hullutada ega hirmutada. Paraku on sõnad valija tarkusest ja iseotsustusvõimest saanud käibefraasiks, mida kasutatakse täpselt nii, nagu see kasulik on.

Näiteks põhjendati valimisliitude keelustamist kohalikel valimistel väitega, et valijat tuleb kaitsta vastutusvõimetute valimisliitude eest.

Kui valimisliitude puhul ei olnud valija piisavalt “tark” otsustamaks ise, kes on poliitiliselt vastutustundlik, kes mitte, siis ministrite ja Riigikogu liikmete kandideerimist kohalikel

valimistel õigustati vastupidiselt. Tegu ei olevat valija petmisega, sest valija on ise piisavalt tark ja informeeritud otsustamaks, kas anda hääl ministrile või mitte.

Siinkohal unustatakse üks pisi asi. Nii nagu poliitik ei pruugi teada, kuidas arst opereerib või kingsepp kingi parandab, nii ei pruugi ka valija olla teadlik kõigist juriidilistest üksikasjadest – sellest, et minister ei saa korraga istuda mõlemal toolil ning suure tõenäosusega on ta pigem erakonna häältepüüdja, jätkates pärast valituks osutumist oma senises ministriametis. Meenub üks kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel suure hääletsaagi kogunud minister, kes silmagi pilgutamata sõi oma lubaduse asuda valituks osutumisel linna juhtima.

Valija vastu tuleb olla aus, et tema valik oleks teadlik valik. Selleks peaksid kandideerijad küllalt varakult enne valimisi üheselt ja avalikult ütlema, kas valituks osutumisel lähevad nad tööpoolest valija huve esindama või loovutavad saadud hääled erakonnale.

Kas peibutusparadi kasutamise puhul pole tegu mitte tarbija, antud juhul valija eksitamisega? Mis juhtuks, kui peibutuskaupa pakutaks kaupluse vitriinis? Eelnev võrdlus ei tähenda, et ma kutsuksin tarbijakaitseametit üles peibutusparte valimistelt kõrvaldama.

Hea tava kultuurse valimiskampaania aluseks

Ausate valimiste kontekstis ei saa mööda minna meil viljeldud praktikast valimiskampaania läbiviimisel. Kahtlemata on kampaania ja agitatsioon valimisvõitluse lahutamatud osad.

Paraku on kampaania raskuskese kandunud valijale oma seisukohtade selgitamise asemel puhtakujulisele ajupesule suuremahuliste reklaamklippide ja sisutu postkastipropaganda kaudu.

Valimisreklaam on valdkond, mida on raske õiguslikult reguleerida. Praegu ei sätesta poliitilise reklaami sisu ja võtteid õigupoolest miski. Valimisreklaam on reklaamiseaduse reguleerimisalast väljas. Seega peaks siin toimima eelkõige hea tava. Ometi oleme pidanud iga valimiskampaania ajal nägema hea maitse piiril balansseerivaid ja teiste erakondade aadressil üha rügemaid võtteid sisaldavaid valimisklippe. Kas tõesti uskuda Euroopa Parlamendi valimiste reklaamides väidetut, et “poliitika – see on löögid allapoole vööd”?

Kui poliitiline kultuur ei arvesta head tava või kui poliitiline kultuur puudub, kuidas siis reguleerida valimisreklaamides sisalduvat? Pakun välja esmapilgul mõeldamatu, kuid intrigeeriva šansi ajakirjandusele – taandada hetkeks oma huvi reklaamide kaudu väljaande kukrut täita ning pakkuda poliitikuile välja valimisreklaamide avaldamise hea tava, mis kehtestab eetilised ja sündsusele tuginevad reeglid avaldatavatele valimisreklaamidele.

Erakonnaraha kontroll kui ausa mängu tagatis

Valimisreklaamile kulub kahjuks suur osa kõigist valimiskuludest. Eriti taunitav on see olukorras, kus erakondade rahastamisskeeme ei saa lugeda piisavalt läbipaistvaks, valimiskulude kontrollimeetodeid tõhusaiks ja erakondade võrdsust valimisvõitluses tagatuks.

Demokraatia põhimõtte toimimiseks peab erakondade rahastamine olema läbipaistev ja seosed rahastajatega kontrollitavad.

Erakondade rahastamise kontroll on vajalik selleks, et vähendada raha olulisust poliitilise võimu saavutamisel. Samuti selleks, et välistada korruptsiooni, organiseeritud kuritegevuse võimalusi poliitikat mõjutada ning valijate manipuleerimist turundustehnikatega.

Erakondade rahastamise tõhus järelevalve on tähtis ka erakondade võrdsuse tagamisel, mis on osa erakonnapõhiõigusest (põhiseaduse paragrahvi 48 lõike 1 teine lause).

Erakonnavõrdsuses väljendub erakondade võimaluste võrdsuse idee, see tähendab, et poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid (Jörn Ipsen teoses: Michael Sachs. Grundgesetz. 2. väljaanne. München 1999, äärenr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt Ernits 2003b). Loodud järelevalvesüsteem peab olema sedavõrd tõhus, et kõik erakonnad ausa mängu reegleid kinni peaksid.

Erakondade ebaseaduslik ning varjatud rahastamine on oht põhiseaduslikule demokraatiale, sest just siin hakkab libisema võim rahva käest raha kätte. Kahjuks ei ole nende ridade kirjutamise ajaks veel algatatud eelnõu erakondade rahastamise tõhusaks kontrollimiseks ja põhiseadusvastase olukorra kõrvaldamiseks.

Kas demokraatiat jätkub kõigile?

Toimiva ja terve demokraatia alus on informeeritud ja läbipaistev kodanikuühiskond koos ideede, arvamuste, veendumuste vabaduse ja paljususega. See tähendab, et poliitilise tahte kujunemise protsess on läbipaistev ja aus ning igaüks võib õiguslikke või sotsiaalseid sanktsioone kartmata oma mõtteid avaldada.

Viimase aja diskussioonid ühiskonnas on näidanud, et poliitilise eliidi poolt sotsiaalsete sanktsioonidega ähvardamine, halvustamine, naeruvääristamine ja hirmuõhkkonna loomine on kujunenud avaliku debati lahutamatuks osaks.

Kuidas teisiti nimetada möödunud presidendivalimisi ilmestanud võimueliidi hinnanguid kodanikualgatusele stiilis “igaüks jäägu oma liistude juurde” või “tänavapoliitika tegemise aeg on möödas”. Kas tõesti on kodanikualgatus põlastusväärne riigis, mille parlament on heaks kiitnud kodanikuühiskonna kontseptsiooni?

Sama ängistav on jälgida inimeste lahterdamist mineviku- ja tulevikutegijaiks. Kas demokraatlikus ühiskonnas peavad inimesed sulgema suu seetõttu, et nad on sündinud “valel” ajal ja töötanud okupeeriva võimu all?

Põhiseaduse paragrahvi 45 mõte selles ju seisneb, et igaüks võib – kartmata seejuures ühtegi õiguslikku või sotsiaalset sanktsiooni – oma mõtteid avaldada.

Mida lähemale valimised jõuavad, seda enam kuuleme ja loeme lugusid sellest, kuidas vales erakonnas kandideerimine võib tähendada töökoha kaotust ja kuidas õiges nimekirjas kandideerimine võib ka materiaalses mõttes kasuks tulla.

Kõike eeltoodut põhjendatakse küll poliitilise vastutuse suurendamise ja poliitilise maastiku korrastamisega, küll vajadusega arvestada rahva õiglustundega. Poliitilist diskrimineerimist õigustatakse stiilis: “Mis tahes parteisse astudes ei saa aga siiski ühelgi maal ega ajal keegi arvestada ainult dividendidega. Paratamatult tuleb opositsioonis olles kanda ka riske.”

Küll väga osavalt peidetuna, kuid siiski võib sellest tsitaadist ja eelkõige kontekstist välja lugeda, et vales erakonnas kandideerimine võib ka tänases Eestis tähendada töökoha kaotust. Eelneva paratamatu tagajärg on valimiseelsed ja –järgsed äraostmised ning sellega kaasnevad poliitikute “paadivahetused” ja muud erakondlikud sagimised.

Ausa mäng kui suurim valimisvõit

Ekslik on arusaam, et õigusnorm on võluvits, mis parandab vead ja ravib kõik ühiskonna haavad, ka valimistega seotud. Probleemi tekkimisel pööratakse automaatselt juura poole ning luuakse vajalik keelav või käskiv õigusnorm.

On ilmselge, et sellises olukorras on oht üle pingutada suur. Head kavatsused võivad kergesti muutuda põhiseadusvastasteks käskudeks ja keeldudeks ning loodetud positiivne tulemus on hoopis vastupidine.

Seadusesätted ei ole alati parim abinõu ühiskonna probleemide lahendamisel, sealhulgas võimu legitiimsuse ja usaldusväärsuse suurendamisel. Ehk hakkaks rahvas rohkem võimu usaldama, kui võimalolijad ka üksteist rohkem usaldaksid. Kui riikliku sunniga tagatud õigusnormide asemel, mis ühe või teise tegevuse läbiviimisel käsivad või keelavad, toimiksid ühiskonnas hea tahte või džentelmenide kokkulepped, kui vabatahtlikult allutataks end *fair play* reeglile. Ja lepitaks kokku, et “meie nii ei tee”.

Siis saaks pärast valimisi üle anda *fair play* auhinna ausa mängu reeglite järgimise eest ja üheskoos rõõmustada, et valimisi ei jää iseloomustama kurikuulus lühend JOKK.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Ernits, M. (2003a). Õiguskantsler. – Juridica, nr 1, lk 14–27.

Ernits, M. (2003b). Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica, eriväljaanne, lk 5–18.

Sachs, M. (Hrsg) (1999). Grundgesetz. 2. Aufl. München.

Õiguskantsleri seadus. – Riigi Teataja I 1999, 29, 406; 2006, 7, 42.

Eesti liigub Schengeni õigusruumiga liitumise suunas

Kalle Laanet (RiTo 13), siseminister, Eesti Keskerakond

Schengeni õigusruumiga liitumiseks peab Eesti pingutama, et riigi sisejulgeolek pärast õigusruumi sisepiiride kontrolli kaotamist ei halveneks, vaid hoopis paraneks.

1985. aastal leppisid viis riiki – Belgia, Holland, Prantsusmaa, Saksamaa ja Luksemburg – kokku lihtsamas piiriületuses, et inimesed ja kaubad saaksid kiiremini ja mugavamalt liikuda. Järgmise viie aasta jooksul töötati välja tingimused piirikontrolli kaotamisest tekkivate sisejulgeolekuriskide kompenseerimiseks ning veel viis aastat kulus nende tingimuste kohaldamiseks.

Schengeni õigusruum hakkas toimima 1995. aastal. Meie mälus seostub see kõige rohkem ühtse Schengeni viisa kehtestamisega ning üllatusega, et Euroopas liikudes ületame riigipiire märkamatuks. Schengeni õigusruumiga on ühinenud kõik Euroopa Liidu vanad liikmed, välja arvatud Suurbritannia ja Iirimaa. Schengeni ruumi kuuluvad ka Euroopa Liitu mittekuuluvad Norra ja Island.

Schengeni koostöö liideti Euroopa Liidu raamistikku eraldi protokolliga 1999. aastal. Uutele liikmesriikidele on Schengeni õigusruumiga liitumine kohustuslik, Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga käsitles seda kohustust liitumislepingu artikkel kolm.

Eesti hakkas Schengeniga liitumiseks valmistuma Euroopa Liiduga ühinemisprotsessi ajal, esimene Schengeni tegevuskava valmis 2001. aastal. 2005. aastal tegime vahekokkuvõtteid, vaatasime üle pidevalt täieneva Schengeni õigustiku ning tegime plaane, et olla liitumiseks valmis 2007. aasta sügiseks.

Kuigi viisavabadus on meie liikumisvabadust suurendanud, on Schengeni õigusruumiga ühinemine Euroopa Liidu ühe põhiõiguse, isikute vaba liikumise osas suur samm edasi. Kõige käegakatsutavam näide on muutus, mis toimub pärast liitumist Tallinna Sadamas. Piltlikult öeldes saab siis reisida Helsingisse nagu Tartusse – keegi ei kontrolli enam reisidokumente.

Kuid ei tohi unustada, et sisepiiride kontrolli kaotamisega kaasnevad riskid. Schengeni õigustik ongi selleks välja töötatud, et sisejulgeoleku ametkonnad ja välisteenistused neid riske maandaksid.

Pääsla Euroopasse

Schengeni õigustik hõlmab mitmeid valdkondi. Kõige tähtsam on välispiiride valve ja kontroll. Eesti merepiirist ja idapiirist saab Schengeni välispiir ning meie peame kindlustama, et selle piiri kaudu ei saabuks Schengeni ruumi illegaalseid immigrante. Praegu ei avalda illegaalne migratsioon Eesti piirile suurt survet, kuid olukord muutub, kui Eestist saab kogu Euroopa pääsla. Seetõttu teeb muutuvaks olukorraks ettevalmistusi meie piirivalve.

Eesti piirivalve uurimis- ja riskianalüüsisüsteemi on Schengeni hindajad tunnistanud üheks paremaks uute liikmesriikide seas. Ka meie piirivalvurite hea ettevalmistus ning piiriprotseduuride vastavus Schengeni õigustikule on pälvinud positiivset tähelepanu.

Nüüd on meie ülesanne tagada piirivalve optimaalne koosseis. Peame hoolt kandma piirivalvurite hea ettevalmistuse ja motiveerituse eest. Pidevat arendamist vajab kindlasti idapiiri infrastruktuur, kuigi võib kindlalt väita, et see ei saa kunagi valmis nagu Tallinna linngi. Valusaim probleem on Narva raudtee-piiripunkti infrastruktuur, raudtee piirikontroll on probleemiks ka Kagu-Eestis. Idapiiri pikkus Venemaaga on 460 kilomeetrit, sellel on seitse rahvusvahelist piiripunkti. Piiriületajate arv suureneb aasta-aastalt.

Koostöö naabrite piirivalvega toimib hästi ning Vene-Eesti piirilepingu puudumine ei mõjuta piirivalve tegelikku tööd. Eesti merepiiri – 1115 kilomeetrit – valvab tänavu käiku läinud integreeritud mereseiresüsteem, mis on Euroopa moodsamaid. Samal ajal on piirivalvelaevastik nii tehniliselt kui ka moraalselt vananenud. Enne Schengeniga liitumist peab ka Tallinna lennujaam olema valmis Schengeni ja teiste reisijate eraldamiseks. Ehitustöödega on juba alustatud.

Viisade väljastamisega tegeleb 31 Eesti missiooni, 2006. aastal asub neist 17 väljaspool Schengeni ruumi. Schengeni hindajad on esile tõstnud meie konsulaarametnike ettevalmistust. Eestis toimib tõhus riigi julgeolekuasutuste viisakonsultatsioonisüsteem ja rahvuslik viisaregister. Viimase käivitamisest saadik 2001. aastal ei ole avastatud ühtegi Eesti viisavõltsingut.

Vastutus teiste riikide ees

Schengeni liikmesriigid ja Euroopa Komisjon teevad tööd, et ehitada üles kogu Schengeni ruumi hõlmav viisainfosüsteem ning võtta kasutusele viisabiomeetria. See on oluline kompensatsioonimehhanism sisepiiride kontrolli kaotamisel tekkiva sisejulgeoleku riski maandamiseks.

Samamoodi tähtis kompensatsioonimehhanism on Schengeni infosüsteem SIS. Selles politsei ja piirivalve töövahendis on olemas teave varastatud sõidukitest kuni tagaotsitavate isikuteni. Et piirikontrollita liikumise tingimustes on ka halbade kavatsustega inimestel suurem liikumisvabadus, ei piisa ainult riigisisestest andmebaasidest. Enne uute riikide vastuvõtmist Schengeni ruumi planeeriti välja ehitada uue põlvkonna infosüsteem SIS II, mis pidi valmima käesoleva aasta lõpuks, uued liikmesriigid oleksid saanud sellega integreeruda 2007. aasta kevadel. Tegemist on Euroopa suurima ja keerulisima infosüsteemiga, seetõttu on arendustöös tekkinud tõrkeid.

Välja on pakutud SIS II uus ajakava, mis lükkaks meie Schengeniga liitumise vähemalt aasta edasi. Kahtlemata on selline asjade käik tekitanud uutes liikmesriikides nõrdimust. Vahelahendusena pakutakse meile võimalust liituda toimiva infosüsteemiga. Paralleelselt vana infosüsteemiga liitumine ja uue arendamine on ressursimahukas, välistatud ei ole ka uued edasilükkumised. Me ei taha Schengeniga liitumist määramatusse tulevikku edasi lükata.

Sellise suure riikidevahelise infosüsteemi puhul tuleb väga tõsiselt suhtuda isikuandmete kaitsesse ning tagada selle süsteemi kasutamise üle Andmekaitse Inspektsiooni järelevalve. Vältimatu on politsei koostöö naaberriikidega. Meie ja Soome politsei koostöö on Schengeni hindajate silmis kõrgel tasemel, koostöös Lätiga on arenguruumi. Ühine töö Lätiga muutub järjest tähtsamaks, ning kui piirikontroll meie riikide vahel kaob, paneb see politseile uued kohustused. Tänavu suvel kirjutasime lõunanaabritega alla politseikoostöö lepingule, oleme planeerinud ühistegevust ja loonud tingimused paremaks informatsiooni vahetamiseks. Tihenenud on koostöö Valga–Valka linnades.

Käesoleva aasta suvel ja sügisel toimusid Eestis Schengeni hindamised, mille tulemuste väljavõtteid eespool kirjeldasin. Esile on tõstetud meie tugevaid külgi, kuid oleme saanud ka hulga soovitusi, mis tuleb täita enne Schengeni õigusruumiga ühinemist. Liitumisega protsess ei lõpe, vaid alles algab. Schengeni nõudeid kogu aeg täiendatakse ning meie peame olema valmis neid täitma.

Tuleb pingutada, et Eesti sisejulgeolek pärast Schengeniga ühinemist tugevneks. Me peame andma oma panuse Schengeni riikide ühise turvatunde loomisse.

Schengenita ei ole Eesti päriselt Euroopas

Marko Mihkelson (RiTo 14), Riigikogu väliskomisjoni aseesimees, Isamaa ja Res Publica Liit

Eesti rahva siiras usk Euroopasse on väga tõsine argument, et valitsus senisest palju aktiivsemalt tegutseks meie Euroopa–poliitika kujundamisel ja elluviimisel.

Eesti annab oma kõigutamatuna näiva Euroopa–usuga silmad ette kõigile Euroopa Liidu liikmesriikidele. Nii kõrget toetust ja usaldust ühenduse suhtes, kui seda on Eestis, ei leia kuskil mujal Euroopas. Meie praegused 78 toetusprotsenti on kaugelt rohkem kui 2003. aasta sügisel liitumisreferendumil antud pooldavad kaks kolmandikku.

Mõistagi ei ole kõrge toetuse taga pelgalt eestimaalase pime usk ja lootus ning võib-olla ka mitte riigi hea majandusjärg. Eriti nüüd, kui Euroopa areng on tõsiste valikute ja probleemide ees. Põhiseaduslepingu toppamine, majandus- ja teadusarengule keskenduva Lissaboni strateegia sisuline läbikukkumine, tundlikud vastandumised Ida- ja Lääne-Euroopa vahel on jäämäe väljapaistev osa.

Probleemide tegelikud põhjused peituvad liikmesriikide endi sisemise poliitilise temperamendi ja liidripotentsiaali erinevustes. Kui siia lisada erinevad ajaloolised sise- ja väliskogemused, mille ühendav lüli on sageli üksnes deklaratsioonides elav väärtustelg, siis on mõisteta, miks tõsisemad muutused ühenduses võtavad aega ja tekitavad vastakaid lähenemisi.

Veel paarkümmend aastat tagasi, just siis, kui Schengeni lepe sai eluõiguse, oli Euroopa külma sõja tingimustes erinevate maailmajõudude tähelepanu keskpunktis. Teise maailmasõja järgne poliitiline kaart püsis veel muutusteta, kuigi NSV Liit hakkas ilmutama esimesi väsimuse tundemärke.

Sellest ajast on nii Euroopa enda kui ka maailma poliitiline kaart ja suhestused tundmatuseni muutunud. Nõukogude impeeriumi lagunemine koos Hiina ja India esiletõusu ning islamirenessansiga on raputanud maailma sedavõrd, et siiani on paljud tulevikuarengud raskesti ennustatavad.

Samal ajal on selge, et Euroopal on praegu hoopis rohkem vaja ise enda eest seista ja oma strateegilisi positsioone kaitsta. Olgugi et transatlantiline suhe on jätkuvalt tugev, pole see võrreldav külma sõja aegadega. Seepärast on tähtis, et ka Euroopa Liidu selline valdkond nagu Schengeni leppe järgne ühine välispiir ja sisemine liikumisvabadus sisaldaks endas rohkem strateegilist lähenemist kui Euroopa Komisjoni tihti liiga bürokraatlikku ning enesekeskset toimimist.

Euroopa tuleviku verstapostid

Tänapäeva väga dünaamiline ja tõsiseid rahvusvahelisi väljakutseid esitav maailm nõuab sageli kiiremate otsuste tegemist, kui seda on harjutud Euroopa Liidus viimase viiekümne aasta vältel tegema. Seejuures peaks olema täiesti lubamatu, kui kümneid miljoneid siiras

Euroopa usus elavaid inimesi ja nende õigusi piirab mõne liikmesmaa või keskbürokraatia suutmatus omaenda võetud kohustustega hakkama saada.

Schengeni ruumi uuel laienemisel tekkinud tõrked on ilmikas kinnitus, et Euroopa Liidul on aeg oma strateegilised eesmärgid tõsiselt üle vaadata. Kuid läheme korra tagasi aegade alguse juurde.

Nagu eespool viidatud, on Schengeni leppel küllalt pikk ajalugu. Sellele panid aluse 14. juunil 1985 Luksemburgi linnakese Schengeni lähistel jõelaeval Printsess Marie–Astrid kogunenud Belgia, Prantsusmaa, Lääne–Saksamaa, Hollandi ja Luksemburgi esindajad. Paik oli sümboolne seetõttu, et Moseli jõgi, millel sündmus toimus, on korraga kolme riigi – Prantsusmaa, Saksamaa ja Luksemburgi – piiride kokkupuutepunkt.

Nüüdseks on leppega ühinenud 26 riiki ning 2007. aasta 1. jaanuarist lisanduvad Bulgaaria ja Rumeenia. Nende riikide hulgas on kõik Euroopa Liidu liikmesmaad, välja arvatud Suurbritannia ja Iirimaa, ning kolm liitu mittekuuluvat riiki – Norra, Island ja Šveits.

Schengeni leppe ning selle lisadokumendi, Schengeni konventsiooni sätteid rakendusi esimest korda 26. märtsil 1995, kui Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg, Holland, Portugal ja Hispaania kaotasid omavahel piirikontrolli. Kümne aasta jooksul on Schengeni ühtsesse infosüsteemi lisandunud veel 1997. aastal Itaalia ja Austria, 2000. aastal Kreeka ning viimastena 2001. aastal Taani, Soome, Island, Norra ja Rootsi.

Seega on Schengeni puhul tegemist väga omapärase leppega, mis on otsapidi suurema ulatuse ja tähendusega kui paljud Euroopa Liidu dokumendid. Seda enam on just sellel leppel Euroopa kontekstis tugev ühendav mõju, mille tähendust on raske ala hinnata.

Schengeni süsteem koos ühisraha euroga on verstapostid, mis Euroopa tulevikku silmas pidades on lahutamatu osa võimalikult koherentse, konkurentsivõimelise ja hea sisedünaamikaga riikide ühenduse tugevdamisel.

Praegu on Euroopa Liit sisemiselt pigem killustatud. Osalt on selleks objektiivsed põhjused (näiteks Briti tuntud europessimism), osalt võib märgata teatavat poliitilise tahte puudumist, kui jutt käib näiteks Ida- ja Kesk-Euroopa riikide täisintegratsioonist.

Ettekäändeks tehnilised põhjused

Teatavasti on kümme uut liikmesriiki koos peatselt liituvate Bulgaaria ja Rumeeniaga praegu nii eurotsoonist kui ka Schengeni ruumist eemal. Tõsi, ka siin on erinevusi ning kõiki ühe puuga mõõta pole võimalik ega õige. Maltal ja Küprosel on Schengeni tsooniga liitumiseks eritingimused. Samal ajal on näiteks nii euro kui ka Schengeni osas tõstetud teiste Ida- ja Kesk-Euroopa liikmesriikide hulgast esile Sloveenia.

Muidugi pole viimaste aastate poliitilise populismi keeristormid kaasa aidanud Kesk-Euroopa riikide lähenemisele nn Euroopa täispaketile. Budapesti äsjased tänavarahutused ning

Slovakkia ja Poola populistide Euroopa väärtusruumi raputav tegevus ei ole mõistagi kasuks sellele, kuidas Euroopa tuumikriikides ühenduse lähitulevikku näha.

Kõigest hoolimata on Euroopa tugevam ja ühtsem, mida vähem on sisemisi takistusi ja erinevaid riikide lahterdamisi. Euroopa juhtlause – mitmekülgsuses peitub ühtsus – ei peaks tähendama mingilgi moel seda, et liikmesriikidel oleksid oma liikmekohustuste täitmiseks ja õiguste kasutamiseks erinevad võimalused.

Kui liikmesriigid ise on näidanud üles tahet ja valmisolekut Euroopa Liidu ühise viisa- ja piirivalveruumiga ühineda, on pehmelt öeldes kummastav kuulda, et ühinemisprotsesse ei võimalda lõpule viia mingid tehnilised põhjused (SIS II käivitamisraskused). Veelgi uskumatum on tõdemus, mida paraku on Brüsselist kuulda olnud, et kümned miljonid eurooplased on oma õigustes piiratud ühe liikmesriigi ehitajate töölaiskuse tõttu.

Olgem ausad, ka äsjase hindamisraporti osutused Eesti puudujääkidele Schengeni leppe rakendamiseks on pigem otsitud põhjendused kui viited tegelikele probleemidele. Kohe mitte ei taha uskuda, et Eesti idapiiri valve ning mehitatus on mõõtnatult halvemas seisus kui mõne Schengeni ruumi lõunapoolsema riigi vastavad teenistused. Või et Tallinna lennujaamas valitsev olukord muudab keeruliseks Schengeni välispiiri turvalisuse tagamise.

Eeltoodu puhul võiks muidugi küsida, kas Schengeni lepe ja ruum on ikka nii tähtsad, et sellest nii palju rääkida. Esmapilgul võib Schengeni ruumiga liitumine olla tõesti väga tühine samm. Saame ju praegugi liikuda Euroopa Liidus ja paljudes teisteski riikides suuremate muredeta. See on üksnes näiline vabadus. Tegelikult on Schengenil siiski nii praktiline tähendus (alates maismaad mööda liikuvate transpordivoogude kiiruse ja läbilaskevõime kasvust meist lõunasuunal kuni kas või Valga–Valka ammuste probleemide lahendamiseni) kui ka poliitiline mõõde.

Seepärast on hädavajalik, et Eesti valitsus ei istuks lihtsalt käed rüpes ega loodaks heale õnnele (paraku selline mulje meie valitsusliikmete tegevusest jääb), vaid realiseeriks partnerriikidega koostööd tehes julgelt oma õigusi.

Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlusest¹

Liina Teras (RiTo 14), kohtunik Uno Lõhmuse nõunik Euroopa Ühenduste Kohtus

Uno Lõhmus (RiTo 14), Euroopa Ühenduste Kohtu kohtunik

Euroopa Ühenduste Kohtu tööd ei pea tundma ainult kohtunikud, ka riigiametniku pädevuse lahutamatu osa on teadmised kohtupraktikast, mis aitab Euroopa Liidu õiguse toimimist mõista.

Sõnapaar Euroopa kohus tekitab mõneski arusaamatust. Millest on jutt? Teadjamad teavad, et Euroopas on kaks rahvusülest kohut, Euroopa Inimõiguste Kohus Strasbourgis ja paarsada kilomeetrit põhja pool Luxembourgis Euroopa Ühenduste Kohus ehk lühemalt Euroopa Kohus. Esimene moodustati Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning see arutab kaebusi inimõiguste rikkumise kohta Euroopa Nõukogu liikmesriikides. Teise tegutsemise aluseks on Euroopa Ühenduse asutamisleping. Mõlemas kohtus on õigust mõistmas ka Eestist pärit kohtunikud, Strasbourgis 1994. aastast ja Luxembourgis 2004. aastast alates.

Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga laienes lepingute ja teisese õigusega – mille all mõeldakse euroliidu institutsioonide vastuvõetud õigusakte – loodud õiguskord ka Eesti territooriumile. Üha enam valdkondi, eriti majandustegevust reguleerivaid õigusnorme, pärineb Euroopa Liidu institutsioonidelt.

Osa Euroopa Liidu õigusnorme (lihtsustamise eesmärgil tähistab Euroopa Liit siin ja edaspidi nii Euroopa Ühenduse kui ka Euroopa Liidu lepingutega loodud institutsioone ja õigust) on otsekohaldatavad, osa on meie õigussüsteemi üle võetud Eesti seadustega. Euroopa Liidu õiguskorda iseloomustavad kaks põhimõtet: Euroopa Liidu õiguse esmasus ja vahetu kohaldatavus. Nende põhimõtete ellurakendamise eest peavad hea seisma nii Euroopa Kohus kui ka liikmesriikide kohtud. Ometi ei moodusta Euroopa Kohus ja liikmesriikide kohtud ühtset hierarhilist kohtusüsteemi, sest liikmesriikide kohtud ei ole allutatud Euroopa Kohtule.

Eesti kohtusüsteem on kindlaks määratud põhiseadusega, Euroopa Kohus on loodud rahvusvahelise lepinguga. Euroopa Kohus on Euroopa Liidu kõrgeim kohus, kuid ta ei ole liikmesriikide jaoks kõrgeim apellatsioonikohus, nagu on liitriikides ülemkohus. Seepärast ei saa Riigikohtu otsuse peale Euroopa Kohtule edasi kaevata. Euroopa Kohus ja liikmesriikide kohtud tegutsevad paralleelselt, kuid seotult, sest mõlemad süsteemid peavad tagama Euroopa Liidu õiguse ühetaolise kohaldamise. Siiski kuulub viimane sõna Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisel Euroopa Kohtule.

Euroopa Kohus ja selle liikmed

Euroopa Liidu kohtusüsteem koosneb kolmest kohtust: Euroopa Ühenduste Kohus (ehk Euroopa Kohus), Esimese Astme Kohus ja Avaliku Teenistuse Kohus, millest igaühel on oma pädevus. Kaks esimest on moodustatud põhimõttel, et neis on üks kohtunik igast

liikmesriigist. Seega on kummaski kohtus 25 kohtunikku. Nende arv suureneb Bulgaaria ja Rumeenia ühinemisel 1. jaanuaril 2007 veel kahe kohtuniku võrra. Avaliku Teenistuse Kohtu moodustamisel ei järgitud riikide esindatuse põhimõtet, sest kohus koosneb seitsmest kohtunikust. Artikli teema tõttu tuleb järgnevalt juttu eelkõige Euroopa Kohtust kui Euroopa Liidu kohtusüsteemi hierarhias kõige kõrgemal seisvast kohtust.

Euroopa Kohus sarnaneb Eesti Riigikohtuga selle poolest, et mõlemas on ühendatud kõrgema üld-, haldus- ja konstitutsioonikohtu funktsioon. Ehkki Euroopa Liidul pole tavamõistes konstitutsiooni, on konstitutsioonikohtu funktsioon Euroopa Kohtu olulisimaid. Euroopa Kohus otsustab Euroopa Liidu teisele õiguse kehtivuse üle ning selle üle, kas liikmesriik on rikkunud liidu lepinguist tulenevaid kohustusi, on vahekohtunik euroliidu institutsioonide vahelistes vaidlustes ja annab tõlgendusi Euroopa Liidu õigusele, et hinnata, kas liikmesriigi õigus on sellega kooskõlas. Formaalselt ei ole küll kohtul õigust liikmesriigi õigusakti kehtetuks tunnistada, kuid kohtu tõlgendus tekitab kohustuse jätta liikmesriigi õigusakt riigi kohtus olevas vaidluses kohaldamata.

Kohtunikele lisaks on Euroopa Kohtu liikmeiks ka kohtujuristid, keda on kokku kaheksa. Kohtujuristi institutsioon on tundmatu üldõigussüsteemi kuuluvates riikides, Põhjamaades, Ida- ja Kesk-Euroopa riikides. Kohtu loomisel oli aktiivne osa Prantsusmaal, mis kajastub ka kohtu organisatsioonis ja protseduurireeglites. Sealt ongi pärit kohtujuristi institutsioon, mida siiski tuntakse ka Prantsusmaa naaberriikides. Kohtujurist on oma staatusest sarnane kohtunikuga. Tal on samad privileegid, ta osaleb kohtunike üldkoosolekudel, kus arutatakse kohtu organisatsioonilisi küsimusi ja istub istungil kohtunikega ühe laua taga, kuid ei osale kohtunike nõupidamisel, kus arutatakse, milline otsus konkreetses kohtuasjas langetada. Kohtujuristi ülesanne on teha kohtuasjades, milles esineb uus õigusküsimus, ettepanek, kuidas kohus võiks kohtuasja lahendada. Tema ettepanekud avaldatakse koos kohtuotsusega.

Euroopa Liidu viimase laienemisega suurenes kohtunike arv 15-lt 25-le, kuid kohtujuristide arv jäi samaks. Kaheksast kohtujuristi ametikohast on viis reserveeritud suurematele riikidele: Hispaaniale, Itaaliale, Saksamaale, Prantsusmaale ja Ühendkuningriigile. Kolm kohtujuristi kohta täidetakse kuueks aastaks ülejäänud liikmesriikide tunnustatud juristidega rotatsiooni korras liikmesriikide tähestiku alusel. Selle aasta oktoobris lõppes Hollandist ja Austriast pärit kohtujuristide ametiaeg ja neid asendasid kohtujuristid kahest uuest liikmesriigist, Sloveeniast ja Slovakkias. Kui kohtujuristide arvu ja nende määramise korda ei muudeta, peaks Eesti saama oma kohtujuristi määrata 2024. aastal.

Milliseid asju kohus menetleb?

Mõistagi ei lahenda iga kohtuasja 25 kohtunikku. Kohtuasjad lahendatakse olenevalt nende keerukusest ja tähtsusest eri suurusega kodades. Asutamislepingus ette nähtud juhtudel otsustab kohtuasja täiskogu (kõik kohtunikud). Kõige keerulisemad ja tähtsamad kohtuasjad lahendatakse suurkojas, mis koosneb 13 kohtunikust. Kõige sagedamini on kohtu koosseis viieliikmeline, vähem tähtsad kohtuasjad lahendab kolmeliikmeline koda. Otsuse, millisele kojale asi lahendamiseks antakse, teeb enne suulise menetluse alustamist kohtunike ja kohtujuristide üldkoosolek.

Euroopa Liidu 2004. aasta laienemine muutis vajalikuks kohtu töö ümberkorraldamise. Viie kohtunikuga kodade arv suurenes kahelt kolmele ja sel aastal neljale. Kolmeliikmelisi kodasid on sellest sügisest samuti neli. 2005. aastal lahendas suurkoda 13%, viiest kohtunikust koosnev koda 54% ja kolmest kohtunikust koosnev koda 33% kohtuasjadest. Kokku tegi kohus 2005. aastal 466 lahendit.

Kohtunike nõupidamistel järgitakse nõupidamistoa saladust. Neist nõupidamistest võtavad osa ainult kohtu koosseisu kuuluvad kohtunikud, seevastu kohtujurist, kohtuniku nõunikud ja tõlgid seal ei osale. Iga kohtunik esitab oma seisukoha ettekandja–kohtuniku koostatud kohtuotsuse projekti kohta. Eriarvamuste korral püütakse leida konsensus, kui seda aga ei saavutata, määrab kohtuotsuse sisu enamuse arvamus. Erinevalt Euroopa Inimõiguste Kohtust ja Eesti Riigikohtust pole eriarvamuse avalikuks tegemine lubatud. Kõik kohtuotsused ja määrused on kättesaadavad kohtu kodulehel Internetis (<http://curia.europa.eu>), kõik eelotsusetaotluste kohta tehtud otsused ja enamik muid otsuseid avaldatakse ka kohtulahendite kogumikus, mida antakse 1. maist 2004 välja ka eesti keeles.

Euroopa Kohtusse jõuavad asjad viiel eri viisil:

1. Euroopa Komisjon, olles arvamusel, et liikmesriik ei ole täitnud Euroopa Liidu lepingutest tulenevaid kohustusi, võib anda asja kohtusse (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 226);
2. liikmesriik võib samal alusel alगतada kohtuasja teise liikmesriigi vastu (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 227, sellel alusel alगतatakse kohtuasju nende poliitilisuse tõttu väga harva);
3. liikmesriigi kohus võib taotleda eelotsust Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise ja kehtivuse kohta (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 234 ja Euroopa Liidu lepingu artikkel 35);
4. Esimese Astme Kohtu lahendi peale võib protsessiosaline, liikmesriik või ühenduse institutsioon edasi kaevata Euroopa Kohtule (Euroopa Kohtu põhikirja artikkel 56);
5. liikmesriigid, Euroopa Liidu institutsioonid, füüsilised ja juriidilised isikud võivad Euroopa Kohtus vaidlustada Euroopa Liidu institutsiooni õigusakti (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 230).

Tõsi, füüsiliste ja juriidiliste isikute võimalused vahetuks pöördumiseks Euroopa Kohtusse on väga piiratud. Kõige tõenäolisemalt toimub see apellatsiooni korras.

Kohtus saab rääkida emakeelt

Kohtumenetluses tunnustatakse kõigis liikmesriikides kasutuses olevaid keeli. Kuigi kohtu sisemiseks töökeeleks jäi ka pärast Euroopa Liidu 2004. aasta laienemist prantsuse keel, lisandus varasemale üheteistkümnele keelele üheksa uut ametlikku keelt. Keelte arv ei vasta liikmesriikide arvule, sest mitmes riigis on ametlikuks keeleks sama keel (nt prantsuse keel Prantsusmaal, Luksemburgis ja Belgias, saksa keel Austrias ja Saksamaal jne). Seega peab kohus tagama tõlked kahekümnesse keelde ja kahekümnest keelest, mis teeb 380 võimalikku keelekombinatsiooni.

Kohtuasja keeleks võib olla üks keel kahekümnest (alates 1. jaanuarist 2007 kahekümne kahest). Euroopa Komisjoni hagi liikmesriigi vastu on menetluskeeleks liikmesriigi keel. Eelotsusemenetluses, mis algab ja lõpeb liikmesriigi kohtus, on menetluskeeleks selle riigi ametlik keel, kelle kohus eelotsusetaotluse esitab. Riikide valitsused, kes esitavad eelotsusemenetluses oma seisukohad, vormistavad pöördumised riigi ametlikus keeles. Kõik menetluskohustused tõlgitakse kohtuasja keelde ning Euroopa Kohtu töökeelde.

Keelte paljususe ja tõlkevajadused mõjutavad kohtuprotsessi kestvust ja neelavad suure osa kohtu eelarvest. Kui Eestist on Euroopa Kohtus ja Esimese Astme Kohtus kokku kaks kohtunikku, siis Eesti tõlkeosakonnas on ametis 25 tõlkijat, peale selle korrektorid, assistendid jt. Mitmekeelsus mõjutab küll kohtu tegevuse tõhusust, kuid näitab keelte võrdsuse põhimõtte tunnustamist, võimaldab liikmesriikide kohtunikel olla kursis Euroopa Kohtu praktikaga ja hõlbustab eelotsusetaotluste esitamist. Seepärast tuleb tõlkida ka enne 1. mail 2004 tehtud otsused eesti keelde. Nende otsuste tõlkimine on liikmesriigi kohustus, mida justiitsministeerium on asunud täitma.

Lähemalt eelotsusemenetlusest

Liikmesriikide kohtud, samuti Euroopa Kohus, kohaldavad Euroopa Liidu õigust. Euroopa Kohtul on siiski ainupädevus seda õigust tõlgendada ja otsustada Euroopa Liidu teise õiguse kehtivuse üle. Tavaliselt rõhutatakse, et eelotsusemenetlus on dialoog liikmesriigi kohtu ja Euroopa Kohtu vahel. Kuna eelotsuse küsimuse esitab liikmesriigi kohus, vastuse annab Euroopa Kohus ja saadud tõlgenduse järgi lahendab riigi kohus konkreetse vaidluse, on liikmesriigi kohus ja Euroopa Kohus tõepoolest koostöösidemeis.

Siinkohal on vaja meenutada, et rääkides ühenduse õiguse kohaldamisest Eesti kohtus, tuleb silmas pidada, et pärast ühinemist Euroopa Liiduga on Eesti õigus suures osas ümberkirjutatud Euroopa Liidu õigus. See puudutab eelkõige euroliidu direktiividega kehtestatud õigust, mis ei ole üldjuhul otsekohaldatav ja millest tulenevad normid tuleb liikmesriigil oma õigusse sisse kirjutada. Seega võib vajadus tõlgendada ja kohaldada ühenduse õigust tähendada praktikas näiteks kohtuvaidluse lahendamist käibemaksuseaduse alusel, mille enamik norme on pärit ühenduse direktiivist.

Eelotsusemenetlus loodi koos Euroopa Kohtu asutamisega ning sarnaselt kohtujuristi institutsiooniga oli see inspireeritud Prantsuse õigusest, kus eri õigusharude kohtud võisid üksteisele eelotsuse küsimusi esitada. Eelotsuste taotlemist reguleerib eelkõige Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 234, mis annab liikmesriigi kohtule võimaluse eelotsust küsida, kui tal tekib poolelioleva kohtuasja käigus küsimus ühenduse õigusakti kehtivuse või tõlgendamise kohta. Asutamislepingu artikkel 68 annab viisa-, asüüli- ja sisserändepoliitika valdkonnas õiguse eelotsust taotleda üksnes liikmesriigi viimase astme kohtule. Lisaks näeb asutamislepingu artikkel 225 ette võimaluse anda ka Esimese Astme Kohtule pädevus teha eelotsuseid teatavates põhikirjaga sätestatud valdkondades, kuid seni ei ole seda võimalust veel üheski valdkonnas kasutatud.

Politsei- ja õigusalase koostöö valdkonnas saavad liikmesriigid Euroopa Kohtult eelotsust küsida üksnes siis, kui nad on Euroopa Liidu lepingu artikli 35 kohaselt Euroopa Kohtu

pädevust deklaratsiooniga aktsepteerinud. Eesti seda veel teinud ei ole. Teisi eelotsusemenetlust puudutavaid sätteid võib leida Euroopa Kohtu põhikirjast (artikkel 23) ja kodukorrast (artiklid 29, 103, 104 ja 104a). Lisaks on kohus välja töötanud juhised liikmesriikide kohtutele Euroopa Ühenduste Kohtu eelotsuste taotlemiseks (avaldatud Euroopa Liidu Teatajas C 143, lk 1, 11.6.2005).

Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisele ja teisese õiguse kehtivuse hindamisele lisaks on Euroopa Kohus pädev andma eelotsuseid ka mitmete konventsioonide ja rahvusvaheliste lepingute kohta. Neist olulisemadena võiks nimetada Brüsseli 1968. aasta konventsiooni kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades, Rooma 1980. aasta lepinguõiguse konventsiooni ning Euroopa Majanduspiirkonna lepingut. Viimasega nähakse EFTA kohtule ette võimalus küsida eelotsust Euroopa Kohtult nende Euroopa Majanduspiirkonna lepingu sätete kohta, mis sisaldavad samu reegleid kui ühenduse õigus. Euroopa Kohtu pädevus eelotsuseid anda võib lisaks eelnimetatule tuleneda ka rahvusvahelises lepingus sisalduvast vahekohtuklauslist.

Kes võib eelotsust küsida?

Euroopa Kohtult võib eelotsust küsida liikmesriigi kohus, kui selles kohtus kerkib poolelioleva kohtuasja käigus üles küsimus ühenduse õigusakti kehtivuse või tõlgendamise kohta. Kui selleks kohtuks on liikmesriigi kohus, kelle otsuse peale ei saa liikmesriigi õiguse järgi edasi kaevata (Eestis Riigikohus), on ta kohustatud esitama Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.

Tõsi, sellest kohustusest on ka erandid. Eelotsuse küsimust ei pea esitama juhul, kui Euroopa Kohus on sellekohase tõlgenduse juba andnud (asjaolu, mis muutub aastatega üha tõenäolisemaks) või kui norm, mille tõlgendamist vajatakse, on nii selge, et selle tõlgenduse osas ei teki vähimatki kahtlust. Viimasele tingimusele tuginedes otsustas ka Eesti Riigikohus oma 2006. aasta 5. oktoobri otsuses, mis puudutas üleliigse laovaru seaduse vastavust ühenduse õigusele, jätta Euroopa Kohtult eelotsus küsimata.

Eelotsusemenetlus ei ole piiratud üksnes liikmesriikide kohtutega kitsas tähenduses. Euroopa Kohus on mitmes oma otsuses rõhutanud, et kohtu mõiste selles menetluses on laiem kui see, mida mõistetakse kohtu all liikmesriikide õiguses. Nii võib Euroopa Kohtule eelotsuseküsimusi esitada liikmesriigi selline vaidlusi lahendav organ, mis on loodud seaduse alusel, tegutseb alaliselt, teeb siduvaid otsuseid, on sõltumatu ja erapooletu ning lahendab vaidlusi võistlevas menetluses (viimase tingimuse osas on kohus teinud ka erandi ja vastanud eelotsuse küsimustele ka siis, kui võistleva menetluse nõuet ei ole täidetud). Näiteks on kohus tunnistanud vastuvõetavaks eelotsusetaotlused, mida on esitanud kollektiivlepingutest tulenevaid vaidlusi läbi vaatav vahekohus, eeluurimiskohtunik kriminaalasjas, riigihangete järelevalve komisjon, immigratsioonivaidlusi lahendav ametnik. Samas ei ole kohtu mõiste ühenduse õiguse tähenduses vastanud liikmesriigi konkurentsiamet, tolliameti lepitus- ja ekspertiisikomisjon, lepingust tulenevaid vaidlusi lahendav vahekohtunik, kelle otsused pole siduvad, maksumaksjate vaideid läbi vaatav maksuameti komisjon jt.

Kas liikmesriik vastutab eelotsuse küsimata jätmise eest? Vastus sellele küsimusele on jaatav. Kuna Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 234 kolmas lõik paneb viimase astme kohtule kohustuse esitada kahtluse korral eelotsuse küsimus, siis on selle kohustuse rikkumise eest võimalik liikmesriiki karistada. Nagu juba eespool mainitud, ei saa üksikisik liikmesriigi kohtu otsust Euroopa Kohtusse edasi kaevata, isegi kui ta arvab, et see kohus rikkus ühenduse õigust, jättes eelotsuseküsimuse esitamata, ja andis väärast tõlgendust. Isik saab aga esitada sama riigi kohtusse hagi riigi vastu lepinguvälise kahju hüvitamiseks. Euroopa Kohus leidis *Köbleri* kohtuasjas (C-224/01), et riik vastutab tema kohtuorgani toime pandud rikkumise eest, kui viimane on eiranud eelotsuse taotlemise kohustust ja teinud otsuse, mis on ilmses vastuolus Euroopa Kohtu antud tõlgendusega. Kohus lisas, et sellisel juhul peab rikkumine olema oluline ning peab olema tõendatud, et just selle kohustuse rikkumisega tekitati üksikisikule kahju.

Kuidas menetletakse taotlust?

Milline näeb välja menetlus Euroopa Kohtus, kui liikmesriigi kohus on otsustanud esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse?

Et Euroopa Kohus saaks eelotsuse küsimuse menetlusse võtta, on vaja, et küsimusele lisaks oleks taotluses esitatud ülevaade põhikohtuasja faktilistest asjaoludest, liikmesriigi ja ühenduse õigusnormidest, mida selles asjas tuleks küsimuse esitanud kohtuniku arvates kohaldada, ning poolte seisukohtadest. Samuti tuleb põhjendada, miks küsimus on oluline põhikohtuasja lahendamiseks. Algatus eelotsuse küsimuse esitamiseks võib tulla kohtult endalt või protsessiosalistelt. Arvestada tuleb aga kindlasti sellega, et eelotsuse taotlemine peatab menetluse põhikohtuasjas ligikaudu kaheks aastaks.

Kui eelotsusetaotlus on jõudnud Euroopa Kohtu kantseleisse, siis see registreeritakse ja saadetakse kohtu tõlkeosakonnale, et tõlkida taotlus kõigisse Euroopa Liidu ametlikes keeltesse. Kui taotlus on pikem kui 25 lehekülge, tehakse sellest kokkuvõtte ja tõlgitakse kokkuvõtte. Kõigi Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotluste kohta avaldatakse teatis Euroopa Liidu Teatajas, mis sisaldab ainult küsimust, millele liikmesriigi kohus soovib saada Euroopa Kohtult vastust. See annab kõigile võimaluse teada saada, milliseid tõlgendusi on Euroopa Kohtult oodata.

Eelotsusetaotlus tervikuna, s.t koos ülevaatega faktidest, õigusest ja seisukohtadest, saadetakse pooltele, kõigile liikmesriikidele, Euroopa Komisjonile ning vajaduse korral euroliidu nõukogule, Euroopa Parlamendile ja isegi kolmandatele riikidele, kui küsimus puudutab neid. Sellega algab kirjalik menetlus, mille käigus võivad kõik eelnimetatud adressaadid esitada Euroopa Kohtule oma kirjalikud seisukohad (tähtaeg seisukohtade esitamiseks on kaks kuud). Kõik saabunud seisukohad tõlgitakse menetluse keelde ja kohtu töökeelde ning saadetakse omakorda teadmiseks kõigile asjaosalistele ning eelotsuse küsimuse esitanud kohtule.

Kirjaliku menetluse ajal määrab kohtu president kohtuniku, kes hakkab selle kohtuasjaga tegelema. Kohtusiseselt nimetatakse teda ettekandja-kohtunikuks. Selle kohtuniku ülesanne on koostada esialgne ettekanne, mis võtab kokku probleemi põhielemuse ja sisaldab

ettepanekut, millisele koosseisule asi lahendamiseks määrata, kas selles asjas on vaja kohtujuristi ettepanekut (s.t kas sisaldab uut õigusküsimust) ning kas on vaja korraldada kohtuistung. Istung korraldatakse, kui mõni menetlusosalistest on seda põhjendatult taotlenud või kui kohus ise seda vajalikuks peab. Esialgne ettekanne esitatakse kohtu üldkoosolekule, kes teeb otsused kohtukoosseisu, kohtujuristi ettepaneku ja istungi korraldamise kohta.

Kui üldkoosolek peab vajalikuks istungi korraldamist ja/või kohtujuristi ettepaneku esitamist, algab suuline menetlus. Istungil võivad osaleda poolte esindajad, kõik liikmesriigid (ka need, kes oma kirjalikke seisukohti ei esitanud) ja Euroopa Liidu institutsioonid. Põhikohtuasja pooli võivad Euroopa Kohtus esindada üksnes need advokaadid, kellel on õigus esineda vastava liikmesriigi kõrgeimas kohtus. Kõik esindajad peavad kohtus esinedes kandma talaari.

Kohtujurist esitab oma ettepaneku pärast istungi toimumist või kui istungit ei peetud, siis pärast üldkoosoleku toimumist. Ettepanek on avalik, see kuulutatakse kohtuistungil ning avaldatakse kohtulahendite kogumikus. Samuti on ettepanek alates selle kuulutamisest kättesaadav Euroopa Kohtu kodulehel kohtuasja menetluskeeles ja prantsuse keeles, samuti teistes keeltes, millesse on ettepanek selleks ajaks tõlgitud. Kohtujuristi ettepaneku esitamisega lõpeb suuline menetlus.

Seejärel koostab ettekandja–kohtunik kohtuotsuse projekti ja esitab koosseisu liikmetele. Otsuse projekti arutatakse, vajadusel muudetakse ja kinnitatakse kohtunike salajasel nõupidamisel.

Kui kohtukoosseis on otsuse langetanud, saadetakse see tõlkimiseks tõlkeosakonda ning menetlusosalistele teatatakse otsuse kuulutamise päev. Otsus kuulutatakse kohtuistungil, kus loetakse ette otsuse resolutiivosa. Seejärel saadetakse otsus kõigile menetlusosalistele ja eelotsuse esitanud kohtule. Otsus on kuulutamise hetkest alates kõigis euroliidu keeltes kättesaadav Euroopa Kohtu kodulehel ning see avaldatakse kohtuasjade kogumikus, mis ilmub umbes pool aastat pärast kuulutamist. Kohtuotsus on selle kuulutamisest alates siduv kõigile liikmesriikidele.

Kuigi eelotsusemenetlus Euroopa Kohtus on sellega lõppenud, ei ole veel lõppenud dialoog liikmesriigi kohtuga. Nimelt soovib kohtukantselei, et liikmesriigi kohus saadaks talle lõpliku otsuse, mis ta selles asjas teeb. Euroopa Kohtu uurimis- ja dokumentatsiooniosakond koostab kord aastas ülevaate, kuidas liikmesriigi kohtud on Euroopa Kohtu tõlgenduste alusel põhikohtuasju lahendanud.

Kohtumenetluse kestus

Suurimaid probleeme liikmesriikidele on eelotsusemenetluse kestus. Nagu juba mainitud, võtab ühe taotluse menetlemine aega poolteist kuni kaks aastat. Ühelt poolt on see tingitud suurest ametlike keelte arvust, sest kõik eelotsusetaotlused, kohtujuristi ettepanekud ja kohtu otsused tõlgitakse kõigisse ametlikesse keeltesse. Teisalt on põhjuseks see, et menetlusosalisi võib olla väga palju, sest kõikidel liikmesriikidel on võimalus igas

eelotsuseasjas kohtule oma seisukoht esitada. Mida rohkem seisukohti, seda enam küsimusi, mis tuleb lahendada.

Menetluse pikkuse lühendamine on olnud kohtu pideva tähelepanu all. Samas ei sõltu kõik kohtust, sest osa kohtu tegevust reguleerivaist sättest sisaldub Euroopa Ühenduse asutamislepingus, kohtu põhikiri on aga selle lepingu lisa (protokoll nr 2). Lepingusätete muutmine eeldab muudatuste heakskiitu liikmesriikide esinduskogude poolt, kohtu põhikirja muutmiseks on vaja nõukogu ühehäälsust.

Nice'i lepinguga tehtud muudatused andsid võimaluse veidi kohtu töökoormust vähendada ja menetlust kiirendada. Nõukogu otsusega anti 1. juunist 2004 Esimese Astme Kohtu pädevusse osa vaidlusi, mis varem kuulusid Euroopa Kohtu pädevusse. Selle tulemusena vähenes Euroopa Kohtu töökoormus umbes 5%. Esimese Astme Kohtu töökoormus vähenes omakorda Avaliku Teenistuse Kohtu loomisega. Kui varem tegi kohtujurist ettepanekud igas kohtuasjas, siis Nice'i lepinguga seda korda muudeti. Kohtujurist ei pea enam tegema ettepanekuid neis asjades, mis ei tõstata uusi olulisi Euroopa õiguse küsimusi. Selle muudatuse tingis eelkõige asjaolu, et pärast liidu laienemist suurenes kohtunike arv, kuid kohtujuristide arv jäi samaks. 2005. aastal tehti 35% kohtuotsustest kohtujuristi ettepanekuta. Lisaks on võimalik kohtu kodukorra artikli 104a alusel taotleda kohtult eelotsuse asjades kiirendatud menetluse kohaldamist, kui küsimuse kiireloomulisus on selgelt põhjendatud.

Mitmed abinõud on suunatud tõlkekoormuse vähendamisele. Ettekandja–kohtuniku koostatud kohtuistungis ettekanne on muutunud lühemaks. Sageli on liikmesriikide kohtutest saabuval eelotsusetaotlused, mida tõlgitakse kõikidesse keeltesse, liialt pikad. Uute reeglite järgi üle 25-leheküljelised taotlused lühendatakse ning neist koostatakse ja tõlgitakse kokkuvõtte. Kõiki kohtulahendeid enam ei tõlgita ega avaldata kohtulahendite kogumikus. Interneti vahendusel on need menetluskeeles ja prantsuse keeles endiselt kättesaadavad. Otsustele, mis käsitlevad eelotsusetaotlusi, see kord ei laiene, need tõlgitakse endiselt kõikidesse keeltesse ja avaldatakse kohtulahendite kogumikus.

Mõnel määral on võimaldanud lühendada kohtuasjade lahendamiseks kuluvat aega ka kohtunike ja nende abiliste (iga kohtunikku abistab kolm nõunikku ja kaks sekretäri) arvu suurenemine ning kohtusse saabunud asjade arvu vähenemine paaril viimasel aastal. Ometi pole põhjust arvata, et kohtuasjade arv ka järgmistel aastatel väheneb. Uute liikmesriikide kohtunikel oli vaja uue olukorraga kohanemiseks aega, seetõttu võib eeldada kohtuasjade arvu uut kasvu.

Pisut statistikat

Kuidas kohtul on õnnestunud menetlusaega vähendada, näitab statistika. Keskmine eelotsusetaotluste menetlusaeg lühenes 2003. aasta 25,5 kuult 2004. aastal 23,5 kuule ja 2005. aastal koguni 20,4 kuule. 2006. aastal lõpetatud eelotsuseasjades (selle aasta andmed on perioodi kohta 1. jaanuarist kuni 30. septembrini) oli menetluse keskmine pikkus 19,8 kuud. Apellatsioonkaebuste läbivaatamise aeg on lühenenud 2004. aasta 21,3 kuult 2005. aasta 20,9 kuule ning 2006. aasta 18,2 kuule. Vahetult kohtusse esitatud hagide

läbivaatamiseks kulus kohtul 2004. aastal keskmiselt 20,2 kuud, 2005. aastal 21,3 kuud ja 2006. aastal 21,2 kuud.

Et neid keskmisi näitajaid paremini mõista, on kasulik teada kohtu tegevuse üldist statistikat.

Lõpetatud kohtuasjade arv:

- 2004. aasta: 665 kohtuasja (sellest 262 eelotsust);
- 2005. aasta: 574 kohtuasja (sellest 254 eelotsust);
- 2006. aasta (9 kuud): 377 kohtuasja (sellest 188 eelotsust).

Sissetulnud kohtuasjade arv:

- 2004. aasta: 531 kohtuasja (249 eelotsusetaotlust);
- 2005. aasta: 474 kohtuasja (221 eelotsusetaotlust);
- 2006. aasta (9 kuud): 407 kohtuasja (181 eelotsusetaotlust).

Menetluses olevad kohtuasjad (31. detsembri seisuga):

- 2004. aasta: 840 kohtuasja;
- 2005. aasta: 740 kohtuasja.

Statistika näitab, et mõne riigi kohtud on aktiivsemad eelotsuseid küsima. Ajavahemikus 1952–2005 on Saksa kohtud esitanud 1465, Itaalia kohtud 862 ja Prantsuse kohtud 693 eelotsusetaotlust, seevastu Luksemburgi kohtud vaid 59, Iiri kohtud 47, Portugali kohtud 57 eelotsusetaotlust. Nende arvude hindamisel ei saa siiski jätta arvestamata riigi suurust ja Euroopa Liiduga ühinemise aega.

Kuidas Euroopa Liidu laienemine kajastus Euroopa Kohtu töös? 2004. aasta laienemise järel oodati kohtuasjade suurt kasvu. Paraku seda ei juhtunud. Kohtusse saabunud asjade arv hoopis vähenes: aastal 2003 saabus 561, aastal 2004 aga 531 asja. Uutest liikmesriikidest oli 2006. aasta 30. septembri seisuga saabunud ainult 16 eelotsusetaotlust. Eestist ei olnud selle artikli kirjutamise ajaks kohtusse saabunud ühtki eelotsusetaotlust. Eelotsusetaotluste arv ongi olnud riigiti väga erinev. Austria, Rootsi ja Soome ühinesid Euroopa Liiduga 1995. aasta jaanuaris. Ühinemisest kuni 2005. aastani esitasid Austria kohtunikud 276, Rootsi kohtunikud 61 ja Soome kohtunikud 42 taotlust eelotsuse saamiseks.

Eesti oli uutest liikmesriikidest esimene, kelle vastu Euroopa Komisjon esitas 2005. aastal lepingu rikkumise hagi. See jäi ka selle aasta ainukeseks uue liikmesriigi vastu esitatud hagiks. Nüüdseks on komisjon esitanud Eesti vastu kolm lepingu rikkumise hagi, millest ühest hiljem loobus. Esimese Astme Kohtu menetluses on samuti mitu Eestiga seotud asja, millest tähtsaim on nn suhkrutrahvi asi.

Märkused

¹Artiklis on toodud ainult autorite isiklikud arvamused ning need ei kajasta Euroopa Kohtu ametlikke seisukohti.

Euroopa Kohtu eelotsus Eesti kohtupraktika mõjutajana

Julia Laffrangue (RiTo 10), riigikohtunik, Tartu Ülikooli Euroopa õiguse dotsent

Eesti kohtuasjade lahendamisel – eriti haldusasjades, kus kokkupuude Euroopa Liidu õigusega kõige tihedam – ei piisa Eesti seaduste kohaldamisest ja Riigikohtu lahendite tundmisest. Vaja on analüüsida, kas valdkonda reguleerib Euroopa Liidu õigus, ja kui, siis millisel kujul.

Juba üle kahe ja poole aasta on Eestil tulnud harjuda sellega, et kuulume Strasbourgis paikneva Euroopa Inimõiguste Kohtu jurisdiktsioonile lisaks ka Euroopa Kohtu kui Euroopa Liidu õigustmõistva võimu pädevusse. Euroopa Kohus asub Luxembourgis, selle tegevusvaldkond on märksa laiem inimõiguste kaitse sfäärist, ulatudes Euroopa Liidu halduskohtust põhiseaduskohtuni, kuigi liidus ühine Euroopa põhiseaduse leping praegu puudub.

Kui Euroopa Inimõiguste Kohtusse saab pöörduda inimõiguste konventsiooni väidetava rikkumise küsimuses, ammendanud eelnevalt oma riigis võimaliku kohtutee (üldtuntud on näiteks Tammer *versus* Eesti kaasus), siis Euroopa Kohtusse liikmesriikide üksikisikud riigi Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohustuse väidetava rikkumise korral pöörduda ei saa. Niisiis on füüsilisel või juriidilisel isikul võimalik pöörduda ainult oma riigi kohtusse, kui isik leiab, et tema subjektiivseid õigusi on rikutud seetõttu, et riigisisene õigus on vastuolus Euroopa Liidu, enamasti eeskätt selle esimese samba – Euroopa Ühenduse – õigusega (edaspidi kasutatakse segaduste vältimiseks läbivalt mõistet Euroopa Liidu õigus).

Näiteks kui Eesti põllumees arvab, et tema avaldus euroliidu struktuuritoetuse saamiseks on jäetud alusetult rahuldamata, sest Eesti struktuuritoetuste seadus on vastuolus Euroopa Liidu asjaomaste määrustega, ei saa põllumees pöörduda otse Euroopa Kohtusse, vaid peab oma kohtuteed alustama Eesti halduskohtust. Kui Eestis on ka Riigikohus küsimuse otsustanud, ei ole seda otsust samuti enam võimalik Euroopa Kohtus vaidlustada. Küll aga võivad või teatud juhtudel peavad Eesti kohtud küsima eelotsust Euroopa Kohtult, kui halduskohus või edasikaebamise korral kõrgemad kohtud leiavad, et Eesti õiguse vastuolu Euroopa Liidu õigusega võib tõesti esineda, kuid nad pole selles kindlad. Liikmesriigi kohtu kokkupuude Euroopa Kohtuga saab niisiis teoks eelotsuse menetlusena. Seega on eelotsusel täita oluline roll isikute parema õiguskaitse tagamisel.

Eelotsuse kaugeleulatuv mõju

Eelotsuse olemus seisneb selles, et kohtumenetlus, mis saab alguse näiteks Eesti halduskohtus, ka lõpeb Eesti halduskohtus, kuid vahepeal nii-öelda käib ära Euroopa Kohtus. Seda siis, kui Eesti kohus kahtleb Euroopa Liidu õigusakti õiguspärasuses ja kehtivuses või kui Eesti kohtul tekib raskusi Euroopa õiguse tõlgendamisega.

Euroopa Liidu õigusakti õiguspärasuses kahtlemise korral on kõik Eesti kohtud kohustatud küsima Euroopa Kohtult eelotsust. Euroopa õiguse tõlgendamise osas võib eelotsust küsida ükskõik milline Eesti kohus. Riigikohus kui kõrgeim kohus on selleks aga kohustatud, kui

Eesti kohtumenetluses puudub käimasolevasse vaidluste puutuva Euroopa Liidu õigusakti tõlgendamise osas Euroopa Kohtu varasem praktika või kui Euroopa Liidu õigusakti tõlgendus ei ole ilmselge. Eesti kohus peatab menetluse ja küsib Euroopa Kohtult eelotsust. Eelotsuse saades jätkab Eesti kohus menetlust sealt, kus see pooleli jäi, ja teeb asjas eelotsuse alusel lõppotsuse. Eelotsus on otsustavale Eesti kohtule vaidlusaluses asjas siduv.

Eelotsused ei mõjuta mitte ainult kohtunikke ja kohtupraktikat, vaid kogu õigust. Just eelotsuste tegemisel on Euroopa Kohus loonud hulga olulisi õiguse üldpõhimõtteid, mille tähendus ulatub konkreetsest kohtuasjast kaugemale, nagu näiteks põhimõte, et konflikti korral on Euroopa Liidu õigus liikmesriigi õiguse suhtes ülimuslik. Seetõttu tuleb mitte ainult Eesti kohtutel, vaid ka parlamendil ja ministriumidel ning teistel seadusloome ettevalmistajatel ja rakendajatel olla kursis Euroopa Kohtu tähtsamate otsuste, sealhulgas eelotsustega, ja neid oma töös arvestada. Euroopa Kohtus käimasolevaid eelotsusemenetlusi analüüsivad pidevalt välisministeerium ja justiitsministeerium, et otsustada, milline mõju võib neil olla Eesti õigusloomele ja kas Eesti riigil oleks otstarbekas Euroopa Kohtu menetlusesse sekkuda.

Järgnev käsitlus piirdub analüüsiga Euroopa Kohtu eelotsuse mõjutustest Eesti kohtupraktikale. 2004. aasta 1. maist on kõik Eesti kohtunikud ka Euroopa Liidu kohtunikud, vastutades Euroopa Liidu õiguse toimimise ja kohaldamise eest. See ei ole lihtne ega sageli ka selge ülesanne, hõlmates muu hulgas eelotsuse küsimise võimalust või vastavalt kohustust. Samuti ei ole üheselt võimalik läheneda sellele, milline on Euroopa Kohtu eelotsuste mõju Eesti kohtupraktikale. Selles sugugi mitte must-valges problemaatikas kooruvad välja kaks poolust. Ühelt poolt Euroopa Kohtu eelotsuse selline mõju Eesti kohtupraktikale, mis rikastab ja arendab edasi meie kohtupraktikat Euroopa õiguse vallas, teiselt poolt Euroopa Kohtu eelotsuse suunav mõju Eesti kohtupraktikale, mis mõnikord võib võtta küllaltki dikteeriva hoiaku.

Viimane sõna Euroopa õiguse küsimustes

Kuidas kõige mõistlikumalt eelotsuse menetlust kasutada, et selle rikastav mõju kaaluks üles range dotseeriva, koguni ettekirjutava lähenemise ning et eelotsusest oleks mõlemale osalisele, Eesti kohtule ja Euroopa Kohtule, võimalikult palju vastastikust kasu? Kõige tähtsam on, et Euroopa Kohtu tehtud eelotsuse abil oleks Eesti kohtuvaidlusele võimalik leida õige ja õiglane, aga ka mõistliku aja piiridesse jääv lahendus.

On loomulik, et Euroopa õiguse küsimuses jääb nii-öelda viimane sõna öelda just Euroopa Kohtule. Kujutagem ette olukorda, kus Soome kohus tunnistaks kvalifikatsioonide vastastikust tunnustamist käsitleva Euroopa Liidu õigusakti kehtetuks, samal ajal kui teistes riikides kehtiks see õigusakt edasi. Kuidas saaks sellisel juhul rääkida isikute vaba liikumise tagamisest ühes liikmesriigis võrdselt teistega? Selline juhtum tekitaks olukorra, kus üks ja seesama õigusakt kehtiks ja kuulus ühtedes liikmesriikides kohaldamisele, teises (teistes) aga mitte. Seega teenib eelotsuse küsimine eesmärgi tagada Euroopa Liidu õiguse ühetaoline kohaldamine ja vältida Euroopa Liidu õiguse rakendamisel õiguslikku ebakindlust, õigusselgusetust ning, kui soovite, koguni kaost. Sama põhimõte laieneb Euroopa Liidu

õiguse ühesuguse tõlgendamise tagamisele, mis tähendab seda, et eri riikides tuleb üht ja sama euroliidu õiguse sätet tõlgendada ühtemoodi.

Juba mainitud üksikisikute õiguste tõhusamale kaitsele ja Euroopa Liidu õiguse ühetaolisele kohaldamisele lisaks võib eelotsuse positiivse aspektina välja tuua Euroopa Liidu õiguse edasiarendamise. Paljudes küsimustes, kus kirjutatud õigus ei anna liikmesriikide kohtunikele üheselt mõistetavaid vastuseid, kuidas Euroopa Liidu õigusega seotud asja lahendada, on just Euroopa Kohus ning eelkõige tema eelotsus see, mis mitte ainult ei selgita olukorda, vaid aitab vaadata ka kaugemale tulevikku, lähenedes õiguslikele probleemidele globaalselt, edasiarendavalt.

Eelotsus kui abimees

Ei ole kahtlust, et Euroopa Kohtu praktika laiendab kindlasti Eesti kohtunike Euroopa õiguse alaseid teadmisi ja silmaringi, lihtsustab lähenemist probleemile, mis on seotud Euroopa õigusega, olgu selleks siis konkreetsetes asjas tehtud Euroopa Kohtu lahend või Euroopa Kohtu praktika tundmine laiemalt.

Euroopa Liidu õiguse alaste teadmiste ja oskustega ei tohiks Eesti kohtunikel enam probleeme olla. Juba enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga pakuti kohtunikele nii Eesti kui ka Euroopa Liidu institutsioonide toel erinevat Euroopa Liidu õiguse alast koolitust. See on jätkunud suures osas Eesti Õiguskeskuse eestvedamisel ka pärast liitumist. Tartus 15.–16. juunil 2006 peetud kohtunike foorumil pühendati esimene päev Euroopa Liidu õigusele. Osavõtt oli väga aktiivne ja tagasiside positiivne. Nüüdseks on olemas ka eestikeelne käsiraamat eelotsuste küsimise kohta Euroopa Kohtult.

Sageli tekivad probleemid Euroopa Liidu õigusaktide ja terviktekstide ülesleidmisel. Peale selle tuleb leida ja läbi töötada asjassepuutuvad Euroopa Kohtu lahendid, mida võib olla kümneid ning sugugi kõik neist ei pruugi olla üheselt mõistetavad ega eesti keeles kättesaadavad. 2004. aasta 1. maist alates on Euroopa Kohtu otsused olemas eesti keeles, ühinemiselsete Euroopa Kohtu otsuste eesti keelde tõlkimist justiitsministeerium alles korraldab. Tõsi küll, suureks abiks on justiitsministeeriumi poolt juba mõni aasta tagasi välja antud kaks Euroopa Kohtu varasemate tuumiklahendite kogumikku. Töö Euroopa Liidu õigusega tähendab niisiis Euroopa kirjutatud õiguse ja kohtupraktika põhjalikku tundmist, soovitatav on tutvuda isegi liikmesriikide kohtute praktikaga. Viimane eeldab omakorda võõrkeelteoskust. Euroopa Liidu õigusega seotud kohtuasjade lahendamiseks läheb vaja ka täiesti uut metoodikat, kuidas asjale läheneda, millist “tehete järjekorda” kasutada: kas analüüsida kõigepealt Eesti õiguse vastavust Euroopa Liidu õigusele ja seejärel Eesti õiguse vastavust kõrgemalseisvale Eesti õigusele või vastupidi jne.

Euroopa Liidu õigusega arvestamisest tulenevad kohtutele esitatud uued nõudmised eeldavad kohtutes täiendavate tugistruktuuride – nõunike ning uurimis- ja dokumentatsioonikeskuste, mis varustaksid otsustajaid värsket Euroopa Liidu õiguse alase info ja kirjandusega – olemasolu. Samuti on tähtsad kahe- ja mitmepoolsed suhted kolleegidega nii Eestis kui ka mujal Euroopas. Positiivne on, et meie kohtunikud ja nõunikud

Euroopa Inimõiguste Kohtus ja Euroopa Kohtus osalevad sageli Eestis seminaridel ja konverentsidel ning esinevad nõustavate sõnavõttudega.

Tekkinud uues keerulises õiguslikus olustikus teenib Euroopa Kohtu eelotsus ka Eesti kohtunikku Euroopa Liidu õiguse asjades abistavat, nõustavat funktsiooni.

Mõju Riigikohtu lahenditele

Põhjaliku analüüsita on raske öelda, kui palju on Euroopa Kohtu eelotsused Eesti kohtupraktikat konkreetsetes asjades mõjutanud, arvestades eriti seda, et autori kasutuses olevail andmeil ei ole seni ükski Eesti kohus ise Euroopa Kohtult eelotsust küsinud.

Positiivseid näiteid selle kohta, kuidas on Eesti kohtute praktikas, eeskätt Riigikohtu lahendites, Euroopa Kohtu praktikaga arvestatud, on siiski hulgaliselt. Esimesed olulised Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumide lahendid püüavad anda ka üldisemaid aluseid ja juhtnööre kohtunikele Euroopa Liidu õigusega seotud küsimuste lahendamiseks.

Hulk Eesti kohtutes lahendamisel olnud ja seni veel menetluses olevad vaidlusi, mis on jõudnud osaliselt ka Riigikohtusse, on tingitud Eesti Euroopa Liiduga ühinemisest. See puudutab nii Euroopa Liidu õigusaktide avaldamist ja nende kättesaadavust eesti keeles vahetult ühinemiseelsel ja –järgsel ajal, tolliõiguses toimunud muutusi ja nende rakendamist vahetult pärast ühinemist euroliiduga kui ka muidugi nn suhkrutrahviga seotud valdkonda. Nii on Riigikohtu halduskolleegium kohaldanud Euroopa Liidu määrusega kinnitatud ühenduse tolliseadustikku ja leidnud, et euroliidu õigusaktide mittetundmine ka vahetult pärast Euroopa Liiduga ühinemist ei vabasta deklaranti kohustusest esitada õiged andmed, seda enam, et äriühing tegutses professionaalse tollimaakleri kaudu.

Nagu juba öeldud, on Euroopa Liidu õigusest peamiselt mõjutatud haldusõigus: maksuvaidlused, tolliõiguses impordimaksud ja soodustused, nn suhkrutrahviga seotud vaidlused, aga ka keskkonnaõigus, isikute vaba liikumine, konkurentsioigus. Eestis on siiani Euroopa Liidu neljast põhivabadusest (isikute, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumine) vaidlusi tekitanud peamiselt kaupade vaba liikumine.

Eraõiguses on Euroopa Liidu õigusega seotud küsimustes Riigikohtusse sattunud peamiselt juhuslikud valdkonnad, näiteks kaubamärgiõigus, pankrotiõigus. Otseselt Eesti võlaõigusseaduses ühtlustatud euroliidu direktiivide alaseid vaidlusi on esinenud vähem, kui võinuks arvata.

Karistusõigus on siiani Euroopa Liidu õigusest kõige vähem puudutatud. Siiski esineb üksikuid lahendeid, näiteks väärteomenetluses, mis käsitlevad vastutamist tollideklaratsiooni valesti täitmise eest ja kus Riigikohtu kriminaalkolleegium on kasutanud põhjendustes ka ühenduse tolliseadustikku. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2006. aasta 4. mai otsus asjas nr 3-1-1-5-06 analüüsib aga Euroopa vahistamismäärust.

Eeltoodule lisaks on Riigikohus kasutanud oma lahendites Eesti õiguse tõlgendamisel rohkesti Euroopa Liidu direktiive, tõlgendades Eesti õigust viimaste valguses ja võimalikult

direktiividega vastavuses olevalt. Samuti on kohaldatud otse Euroopa Liidu vahetult kohaldatavaid määrusi ning kasutatud tõlgendusmaksimiidena loomulikult ka Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid. Iseenesestmõistetavalt on kõigis neis Riigikohtu lahendites võetud aluseks ja arvestatud Euroopa Kohtu lahendite, sealhulgas eelotsustega. Kahtlemata on selline suundumus Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi kohtuile ainumõeldav ning mõjutab positiivselt ja rikastavalt nii meie kohtupraktikat kui ka õigust üldisemalt.

Kohtute autonoomia ja piirangud

Euroopa Liidu õiguse õpikud kirjutavad sageli liikmesriigi kohtute organisatsioonilisest ja menetlusõiguslikust autonoomiast. Kõige lihtsamalt lahti seletades tähendab see, et kuigi ligemale 80% Eesti materiaalsoigusest on mõjutatud Euroopa Liidu õigusest, siis see, kuidas ja kellega Eesti kohtud komplekteeritakse (kohtute organisatsioon) ning millist kohtumenetlusseadustikku, see tähendab millist menetlusõigust kasutatakse, on Eesti enda otsustada, Eesti õiguse reguleerida. Euroopa Liidus ühine menetlusõigus puudub. Kuigi organisatsiooniline ja menetlusõiguslik autonoomia ei seisa ainult raamatulehekülgedel ega ilutse pelgalt Euroopa Liidu õiguse üldise põhimõttena, vaid kehtib ka tegelikkuses, on sellest põhimõttest, nagu paljudest teistestki põhimõtetest, erandeid. Nende erandite – milleks on võrdse kohtlemise ja tõhususe põhimõtted – järgi tuleb Eesti kohtumenetluses kohelda Euroopa Liidu õigusega seotud vaidlusi võrdselt ainult riigisisest õigust puudutavate vaidlustega ja menetlus tuleb ellu viia nii, et ei läheks kaduma Euroopa Liidu õiguse tõhus mõju (*effet utile*). See tähendab, et riigisisene kohtumenetlus ei tohiks muuta Euroopa Liidu õiguse kohaldamist sisuliselt võimatuks.

Praktikas ei ole välistatud, et nii mõnigi Euroopa Liidu õigusakt või ka Euroopa Kohtu praktika kujutab endast kriitilisemalt meelesstatud liikmesriikide juristide arvates muu hulgas liigset sekkumist liikmesriigi kohtute organisatsioonilisse ja eelkõige menetlusõiguslikku autonoomiasse. Loomulikult kirjutab nii mõnigi eelotsus liikmesriigi kohtunikule ette, kuidas ta peaks asja Euroopa Liidu õiguse seisukohalt lahendama. Teisiti ei oleks ju asja lahendavale liikmesriigi kohtunikule siduvast eelotsusest mingit kasu. Küsimusi võib tekitada aga näiteks see, kas liikmesriigi kohtunik on seotud ka eelotsuse sellise seisukohaga, kus käsitletakse aspekte, mida liikmesriigi kohtunik Euroopa Kohtult otseselt ei küsinudki (kuigi ka siin leiab Euroopa Kohus, et peaks olema seotud küll).

Ei ole saladus, et Euroopa Kohtu lahendid lähevad kohati väga kaugemale ning tõlgendavad Euroopa Liidu õigust ja arendavad seda edasi selliselt, et see võib tunduda teleoloogilise tõlgendusviisiga võib-olla vähem harjunud liikmesriigi kohtunikule võõristav. Sellega seoses hägustub piir liikmesriigi kohtu ja Euroopa Kohtu pädevuse vahel. Paljudel juhtudel ei piirdu Euroopa Kohtu eelotsused ainult kindla kohtuasjaga, vaid neil on märksa kaugemale ulatuv tähendus, mis muudab need teejuhisteks liikmesriigi kohtutele ka teiste asjade otsustamisel. Kõrvalekaldumiseks tuleb Euroopa Kohtult küsida tõenäoliselt uus eelotsus.

Barjäärid eelotsuse küsimisel

Pole siis ime, et kuigi formaalselt võttes puudub Euroopa Kohtu ja näiteks Eesti kohtute vahel hierarhia, see tähendab Euroopa Kohus pole kõige kõrgemal seisev kohus, vaatavad

liikmesriigi kohtunikud kartuses Euroopa Kohtu poole, otsekui oleks tegemist õpilase ja õpetaja vahelise suhtega. Ebakindlas olukorras peetakse paremaks Euroopa Kohtult eelotsust taotleda, kuigi see võib mõnikord osutuda elementaarse väljakujunenud kohtupraktika ülekordamiseks.

Veel hullem on, kui eelotsuse küsimisest hoidutakse sellepärast, et liikmesriigi kohtunikud väldivad Euroopa Kohut vastumeelsusest “võõra õiguse” kohaldamise või ka Euroopa Kohtu ettekirjutava praktika ees. Tekib küsimus, kas sellisel juhul kardavad liikmesriigi kohtunikud oma autoriteedi vähenemist. Ometi on eelotsuse küsimise taga peituv filosoofia suunatud kahe kohtu koostööle, teineteisemõistmisele, dialoogile, mitte omavahelisele võistlusele ega teineteise ületrumpamisele.

Kolmas võimalus eelotsuse liialt kergekäelise küsimise ja teisalt eelotsuse küsimise vältimise kõrval on samuti mõjutatud psühholoogilisest tegurist, väljendudes liikmesriigi kohtuniku kartuses näida Euroopa Kohtu ees rumalana. Kui arvestada Ungari kohtute kurba kogemust, ei olegi see kartus võib-olla täielikult põhjendamatult. Pean silmas kaht esimest Euroopa Kohtule 2004. aastal liitunud riikide kohtutest (mõlemad Ungarist) esitatud eelotsuse küsimust ja nende vastuseid. Nimetatud aasta 10. juunil küsis Ungari esimese astme kohus kohtuasjas *Sachen Ynos Kft. vs János Varga* Euroopa Liidu tarbijakaitsedirektiivi tõlgendamist. Euroopa Kohtu suurkoda leidis oma 10. jaanuari 2006. aasta otsuses, et sellises põhikohtuasjas, milles asjaolud on ilmnunud enne riigi ühinemist Euroopa Liiduga, ei ole Euroopa Kohus pädev eelotsuse küsimustele vastama. Pädevuse puudumist möönis Euroopa Kohus ka Ungari teise astme kohtu 2004. aasta 24. juunil esitatud eelotsuse taotlusele vastates, kus kohtuasi ja küsimus olid Euroopa Liidu õigusega tõepoolest väga kaudselt seotud.

Kohtud peaksid kindlasti vältima Euroopa Kohtu asjatut ülekoormamist asjasse puutumatute eelotsuste küsimisega, sest isegi kui Euroopa Kohus saab sellistele eelotsuse taotlustele reageerida määrusega, nõuab see Euroopa Kohtult teatud aja- ja ressursisikulu. Jääb loota, et teistel Euroopa Liiduga 2004. aasta 1. mail ühinenud liikmesriikide kohtutel (hetkeseisuga on eelotsuseid küsinud lisaks Ungari kohtutele veel Poola, Tšehhi, Slovakkia ja Leedu kohtud) läheb eelotsustega paremini. Üldiselt iseloomustab 2004. aastal liitunud riikide kohtutest tulevaid eelotsuseid see, et neid ei ole esitanud ilmtingimata kõrgeimad kohtud. Siiski on Euroopa Kohtult eelotsuse küsinud ka Leedu kõrgeim halduskohus. Küsimus puudutab erinevates Euroopa Liidu ametlikes keeltes esinevaid erisusi ja sellest tingitud raskusi alkoholi ja alkoholsete jookide aktsiisimaksude struktuuri ühtlustamist käsitleva direktiivi 92/83EMÜ tõlgendamisel.

Liikmesriigi niigi tööga üle koormatud kohtunikule tähendab eelotsuse küsimuste kirjutamine ja formuleerimine kindlasti täiendavat tööülesannet, süvenemist ja ajakulu, mis tuleb põhjalikult läbi kaaluda ja ette valmistada.

Probleemid eelotsusest arusaamisel

Peale nimetatud tegurite on üks oluline komistuskivi eelotsuse küsimise laialdasemal praktiseerimisel see, et eelotsuse menetlus on aeganõudev. Tõsi küll, seoses Euroopa Kohtu

kohtunike arvu suurenemisega ning sellega, et uued liikmesriigid ei ole jõudnud veel täismahus kohtumenetlustesse lülituda, on varem keskeltläbi kaks aastat kestnud eelotsuse menetlus tunduvalt lühenenud. Kuid teatud ajalised raamid, mida põhjustab kas või tõlkimiskoormus, siiski jäävad.

Tõsisem põhjus kui menetlusökonoomia võib eelotsuse küsimata jätmisel olla see, et kohati ei ole Euroopa Kohtu eelotsus küsimuse esitanud liikmesriigi kohtule piisavalt selge ja arusaadav. Sellisel juhul ei ole vastusest palju abi ja olukord võib muutuda veelgi segasemaks. Sealjuures ei pruugigi alati asi selles seisneda, et liikmesriigi kohus pole ise suutnud küsimust piisavalt selgelt formuleerida, sest Euroopa Kohus võib ju küsimuse temale arusaadavamalt ümber sõnastada. Ent mõnikord on Euroopa Kohtu vastus niivõrd teoreetiline, et konkreetset asja lahendaval liikmesriigi kohtunikul pole sellega suurt midagi peale hakata. Üks selline näide on Euroopa Kohtu 2005. aasta 13. detsembri otsus *Marks & Spenceri* kohtuasjas, kus pärast eelotsuse saamist väitsid mõlemad menetlusosalised eelotsuse küsinud Inglise kohtus, et just nemad on Euroopa Kohtus võidu saanud. Selline olukord võib viia segadusse sattunud liikmesriigi kohtu uue eelotsuse küsimiseni.

Kui eelotsus on üheselt mõistetav, nagu see enamikul juhtudel siiski on, tuleks seda kajastada ka lõppotsuses. Kuigi Eesti kohtud ei ole veel eelotsuseid küsinud, kajastavad nad Euroopa Kohtu praktikaga arvestamist siiski oma lahendites, seetõttu tuleb nentida, et kohtuotsused on muutunud eriti haldusasjades tunduvalt mahukamaks, pikemaks, keerulisemaks, raskesti mõistetavaks. Kohati on otsuste keele kohmakus seotud ka Euroopa Liidu õiguse, sealhulgas kohtupraktika (eestikeelsete) versioonide ebaõnnestunud sõnastusega, millest tuleks siiski hoiduda.

Hoolimata sellest, et Euroopa Kohtu eelotsus võib teinekord kas õigustatult või liialdatult tunduda liikmesriigi kohtupraktika dikteeriva suunajana, ei saa liikmesriikide kohtud kaugeltki alati ise vabalt otsustada, kas küsida eelotsust või mitte. Nagu juba öeldud, on nad selleks teatud juhtudel kohustatud. Euroopa Kohus andis oma 2003. aasta 30. septembri otsuses *Köbleri* kohtuasjas kriteeriumid liikmesriigi kohtu vastutuse küsimuses. Nimetatud lahendi kohaselt vastutab liikmesriik selle eest, kui liikmesriigi viimase astme kohus tahtlikult ja teadlikult jättis küsimata Euroopa Kohtult eelotsuse, kohaldades seetõttu vääralt Euroopa Liidu õigust ning põhjustades sellega omakorda isikule kahju. Riik on kohustatud hüvitama kohtu eksimusega põhjuslikus seoses kaasnenu kahju.

Euroopa Kohtu 2006. aasta 13. juuni otsuses *Traghetti* kohtuasjas täpsustab Euroopa Kohus *Köbleri* kaasuses antud kriteeriume, minnes veelgi kaugemale ja leides, et üksikisiku õiguskaitse peab laienema ka juhtudele, kui liikmesriigi kõrgeim kohus tegi õigusnormide tõlgendamisel ja hindamisel ilmselge rikkumise. Seega vastutab riigi kõrgeim kohus oma tõlgenduse õigsuse eest. Peale selle leiab Euroopa Kohus, et õiguskaitset ei saa kohaldada üksnes juhtudel, kui kõrgeim kohus on tahtlikult ja jämedalt rikkunud Euroopa Liidu õigust.

Tõhusa koostöö alused

Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute tõhusa koostöö alused peituvad muu hulgas Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 10 sätestatud liikmesriikide lojaalsuskohustuses

Euroopa Liidu suhtes, mida Euroopa Kohus on laiendanud ka liikmesriikide kohtutele. Loodetavasti ei pea Eesti esimese ja teise astme kohtute puhul siiski paika mõtteviis: "Las Riigikohus, kes nii või teisiti on teatud juhtudel kohustatud eelotsust küsima, küsib." Selline arutluskäik kuulub ümberlükkamisele, sest kõik Eesti kohtunikud, sõltumata kohtuastmest, on Euroopa Liidu kohtunikud ja mida kiiremini probleem avastatakse ning vastus Euroopa Kohtust saadakse, seda tõhusam ja ökonoomsem võib olla ka tulemus.

Nüüdseks on ära langenud ka formaalne takistus eelotsuse küsimata jätmisel, see tähendab õigusliku aluse puudumine Eesti menetlusseadustikes, kuigi ka selleta oleks saanud otse toetuda Euroopa Ühenduse asutamislepingule. Nimelt sätestab 1. septembril 2006 jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muudetud redaktsioonis seadustiku § 356 lõige 3, et kui kohus taotleb asjas tõusetunud küsimuses Euroopa Kohtult eelotsust, peatab kohus menetluse kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni.

Kuigi siiani ei ole Eesti kohtud, sealhulgas Riigikohus, Euroopa Kohtult eelotsust küsinud, võib Riigikohtu praktikast välja tuua vähemalt kolm juhtumit, kus eelotsuse küsimist kaaluti. Nende juhtumite hulka kuulub näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi 2006. aasta 5. oktoobri otsus kohtuasjas nr 3-3-1-33-06, kus nn *acte clair* olukorda (ilmselge õigusakt) kasutanud Riigikohtu hinnangul oli antud asjas ilmne, et Eesti üleliigse laovaru tasu seadus ei taga Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003/EÜ artikli 4 lõikes 2 sätestatud asjaolude arvessevõtmist. Halduskolleegiumil ei tekkinud Euroopa Liidu õiguse eesmärgipärasel tõlgendamisel kahtlusi, mis saaksid olla aluseks eelotsuse taotlemisele Euroopa Kohtult.

Kindlasti ei tähenda asjaolu, et Eesti kohtud pole seni eelotsuseid küsinud, et Eesti kohtunikud ei oleks Euroopa Liidu õigusega kursis või ei arvestaks sellega piisavalt. Samuti ei tähenda see, et kohtutesse ei oleks veel jõudnud Euroopa Liidu õigusega seotud vaidlusi, kuigi, tõsi küll, esimesed kohtuasjad puudutavad eeskätt Euroopa Liiduga ühinemisel võetud üleminekumeetmeid, mis ilmselt on oma olemuselt pigem reformiõigus ega anna alust sügavamaks Euroopa Liidu õiguslikuks ja õiguse üldpõhimõtteid edasiarendavaks käsitlemiseks. Mõnes mõttes annab eelotsuse küsimata jätmise isegi tunnistust sellest, et Eesti kohtud on siiani saanud keeruliste Euroopa Liidu õiguse asjadega hakkama omal jõul. Loodan väga, et Euroopa Kohus ei jää siiski enam kauaks esimese Eestist lähetatud eelotsuse taotluseta, samuti seda, et meie poolt tuleb küsimus, mis vajab lahendamist Euroopa Liidus laiemalt ning mida saab edukalt teha Eesti kohtu ja Euroopa Kohtu koostöös.

Küsimist ei tohiks karta

Eesti kohtutel on juba esimesed kokkupuuted Euroopa Liidu õigusega. Konkreetset asja lahendaval kohtunikul tuleb end esimesest euroliidu õigusega seotud kaasusest nii-öelda läbi närida. Kui see kogemus käes, on psühholoogiline tõrge kõrvaldatud ja teine kord on asja lahendada palju lihtsam. Riigikohus on oma lahendites andnud ka juhiseid, kuidas seda edukalt teha. Siinjuures ei tohi Euroopa Liidu õiguse rohkete detailide ja tehniliste aspektide kõrval unustada nende normide käsitlemist õiguse üldpõhimõtete valguses. Ka Euroopa Kohus keskendub vastandlike huvide kaalumisel eelkõige õiguse üldpõhimõtetele.

Euroopa Kohtu eelotsus aitab kindlasti rikastada ja edasi arendada Eesti kohtupraktikat. Eelotsuse küsimist ei tohi karta, samal ajal ei tule seda vaadata kui Eesti õigustmõistva võimu allutamist Euroopa Kohtu dikteerivale praktikale, pigem kui sõbralikku koostööd, nõustamist Euroopa Liidu õiguse küsimustes. Küllap aitab probleemide lahendamisel ka suhtlus teiste liikmesriikide kolleegidega.

Peale üldiste infoallikate nagu Euroopa Liidu õiguse andmebaas EUR-Lex kodulehel (<http://eur-lex.europa.eu>) ja Euroopa Kohtu praktika otsinguvorm Euroopa Kohtu kodulehel (www.curia.eu.int) on olemas veel näiteks andmebaas liikmesriikide halduskohtute lahendite kohta, mis on seotud Euroopa õigusega. Viimane asub Euroopa Liidu Riiginõukogude ja Kõrgeimate Halduskohtute Ühenduse kodulehel (www.juradmin.eu). Kasulikku informatsiooni sisaldab ka Euroopa Liidu Kõrgeimate Üldkohtute Presidentide Ühenduse koduleht (<http://www.eupsjc.org/index.php>).

Euroopa Kohtult tuleks eelotsust küsida ikka siis, kui see annab mõlemale poolele midagi, nii konkreetse kohtuasja lahendamisel kui ka Euroopa Liidu õiguse kui terviku arendamisel. Loomulikult tuleb kinni pidada juhtumitest, kus Eesti kohtud on kohustatud Euroopa Kohtult eelotsust küsima. Kuid Eesti kohtud peaksid ka ise Euroopa Liidu kohtutena julgema Euroopa Liidu õigust kohaldada ja tõlgendada. Selleks et tagada parem arusaamine Euroopa Kohtu eelotsusest ja et eelotsusest oleks konkreetse asja lahendamisel tõesti kasu ning samal ajal oleks võimalik mõjutada näiteks ka Euroopa Kohtu praktika väljakujundamist, võib osutuda kasulikuks Euroopa Kohtusse saadetavale küsimusele Eesti kohtu pakutava võimaliku vastusevariandi lisamine.

Kasutatud kirjandus

Anderson, D. W. K., Demetriou, M. (2002). References to the European Court. London: Sweet & Maxwell.

Euroopa Kohtu lahendid I. Koost J. Laffranque. Tallinn: Juura, 2001.

Euroopa Kohtu lahendid II. Koost J. Laffranque. Tallinn: Juura, 2003.

Laffranque, J. (2005). Eelotsuse küsimine Euroopa Kohtult. Õppematerjal kohtunikele. Tartu: Eesti Õiguskeskus.

Euroopa Kohtu lahendid:

Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. a otsus kohtuasjas 6/64: *Costa vs ENEL*, EKL 1964, lk 1141.

Euroopa Kohtu 16. detsembri 1976. a otsus kohtuasjas 33/76: *Rewe*, EKL 1976, lk 1989.

Euroopa Kohtu 6. oktoobri 1982. a otsus kohtuasjas 283/81: *CILFIT*, EKL 1982, lk 3415.

Euroopa Kohtu 21. septembri 1983. a otsus liidetud kohtuasjades 205–215/82: *Milchkontor*, EKL 1983, lk 2633.

Euroopa Kohtu 5. märtsi 1986. a otsus kohtuasjas 69/85: *Wünsche Handelsgesellschaft*, EKL 1986, lk 947.

Euroopa Kohtu 21. juuni 2003. a otsus kohtuasjas C-112/00: *Schmidberger*, EKL 2003, lk I-5659.

Euroopa Kohtu 30. septembri 2003. a otsus kohtuasjas C-224/01: *Köbler*, EKL 2003, lk I-10239.

Euroopa Kohtu 6. oktoobri 2005. a määrus kohtuasjas C-328/04: *Attila Vajnai*, EKL 2005, lk I-08577.

Euroopa Kohtu 13. detsembri 2005. a otsus kohtuasjas C-446/03: Marks & Spencer, EKL 2005, lk I-10837.

Euroopa Kohtu 10. jaanuari 2006. a otsus kohtuasjas C-302/04: Ynos kft *versus* János Varga EKL 2006, lk I-371.

Euroopa Kohtu 13. juuni 2006. a otsus kohtuasjas C-173/03: Traghetti (EKL veel avaldamata).

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend:

6. veebruari 2001. a otsus kohtuasjas Tammer *versus* Eesti.

Riigikohtu lahendid:

Halduskolleegiumi 15. märtsi 2004. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-7-04, RT III 2004, 9, 103 ja 15. märtsi 2004. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-6-04, RT 2004, 9, 102.

Halduskolleegiumi 19. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-3-1-12-04, RT III 2004, 11, 131.

Halduskolleegiumi 19. jaanuari 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-73-04, RT III 2005, 4, 31.

Halduskolleegiumi 9. märtsi 2005. a otsus asjas nr 3-3-1-88-04, RT III 2005, 10, 90.

Halduskolleegiumi 7. aprilli 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-5-05, RT III, 2005, 12, 117.

Üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05, RT III 2005, 13, 128 ja sellele lisatud eriarvamused.

Tsiviilkolleegiumi 28. aprilli 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-37-05, RT III 2005, 16, 166.

Tsiviilkolleegiumi 14. juuni 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-66-05, RT III 2005, 23, 245.

Kriminaalkolleegiumi 3. märtsi 2006. a otsus kohtuasjas nr 3-1-1-155-05, RT III 2006, 9, 80.

Tsiviilkolleegiumi 6. märtsi 2006. a otsuses asjas nr 3-2-1-7-06, RT III, 2006, 9, 83.

Tsiviilkolleegiumi 30. märtsi 2006. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-4-06, RT III 2006, 12, 118.

Halduskolleegiumi 25. aprilli 2006. a määrus asjas nr 3-3-1-74-05, RT III 2006, 17, 154.

Kriminaalkolleegiumi 4. mai 2006. a otsus kohtuasjas nr 3-1-1-5-06, RT III 2006, 20, 181.

Halduskolleegiumi 10. mai 2006. a otsused kohtuasjades nr 3-3-1-65-05 ja nr 3-3-1-66-05, vastavalt RT III 2006, 19, 179 ja 180.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. mai 2006. a arvamus 3-4-1-3-06, RT III 2006, 19, 176 ning sellele lisatud eriarvamused.

Halduskolleegiumi 5. oktoobri 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-33-06, RT III 2006, 35, 301.

Ärikeskkond ja töösuhted¹

Arvo Kuddo (RiTo 4), Maailmapanga vanemökonomit

Tööturg peegeldab ja mõjutab kõiki majanduse struktuurseid tunnusjooni ja dünaamikat. Seetõttu ei pea seal toimuva mõistmiseks ja tööhõive mõjutamiseks jälgima pelgalt traditsioonilisi tööturuindikaatoreid, vaid käsitlema turgu laiemalt.

Et tööhõivet suurendada, on põhijoontes vaja kahesuunalist tegevuskava: 1) parandada ettevõtlus- ja investeerimiskliimat, et soodustada uute firmade loomist ja olemasolevate laienemist; 2) täiustada tööturu väljakujunenud korraldust, et suurendada turu kohandumisvõimet, tõsta tööandjate huvi uute töötajate palkamise vastu ning töövõtjate huvi ja erialast ettevalmistust olemasolevate töökohtade vastu.

Tööhõive mõjutamiseks tööturukorralduse reformimisest (tööseadustiku täiustamisest, tööturuteenuste tõhususe suurendamisest ja kättesaadavuse parandamisest, sotsiaalse dialoogi arendamisest jms) tavaliselt ei piisa.

Ettevõtlus- ja investeerimiskeskkonnal on tööturu dünaamikale märksa suurem mõju.

1994. aastast (esimene siirdeperioodi majanduskasvu aasta) on Eesti sisemajanduse kogutoodang püsihindades hinnanguliselt kahekordistunud, samal ajal on vähenenud 15–69-aastaste hõivatute arv 675 000 inimeselt 602 000-le. Seda protsessi nimetatakse ettevõtete kaitserestruktureerimiseks (*defensive restructuring*), mille käigus vabaneb liigne tööjõud ja suureneb töö tootlikkus, sealhulgas kapitalimahukate alade eelisarendamise arvel. Majanduskasvu tulemused ei avaldu niivõrd täiendavas tööhõives, kuivõrd töötajate kõrgemates palkades. Seetõttu ei ole ka SKT kasv 1990. aastate algusega võrreldes tööpuuduse vähenemist kaasa toonud.

Tabel 1. Tööturu näitajad Eestis ja teistes Euroopa riikides aastail 1994–2005 (vanuserühm 15–64 aastat), %

	Tööhõives osalemise määr		Tööhõive määr		Töötuse määr	
	1994	2005	1994	2005	1994	2005
Eesti	73,8	69,6	68,1	64,0	7,7	8,1
EL-15	67,5	71,3	59,9	65,4	11,2	8,2
Soome	72,0	74,3	59,9	69,0	16,7	8,5
Rootsi*	79,8	78,7**	71,5	73,5**	9,7	6,6**
Norra	76,8	78,9	72,2	75,2	5,4	4,7
Taani	78,8	79,4	72,4	75,5	8,1	4,9

Tšehhi	72,4	70,4	69,2	64,8	4,3	8,0
Ungari	60,0	61,4	53,5	56,9	10,8	7,3
Poola	68,4	64,6	58,3	53,0	14,8	18,0
Slovakkia	69,3	68,9	59,8	57,7	13,7	16,2

* Vanuses 16–64 aastat.

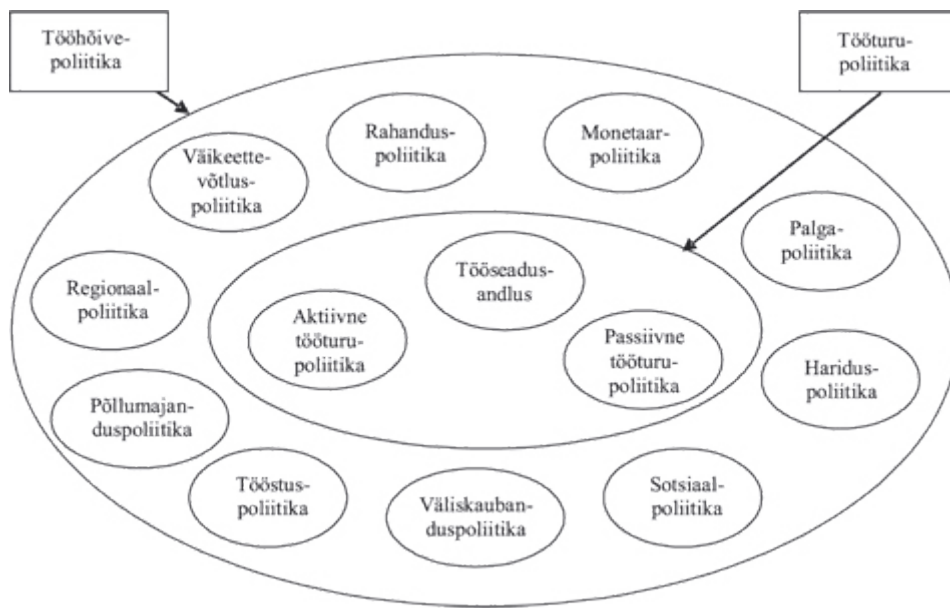
** 2004 . aastal.

ALLIKAD: OECD 2006; ESA tööjõu –uuring 1994 ja 2005.

Tööhõive määr on Eestis jätkuvalt madal ning jääb enam kui 10 protsendipunkti võrra maha mitmetest suure tööhõivega Põhjamaadest (tabel 1). Majandusreformidega kaasnenud tööpuuduse kasvule jpm lisaks on tööhõivet mõjutanud suurenenud nõudlus hariduse järele. 1993. aastaga võrreldes on üliõpilaste arv kasvanud üle kahe korra ning kutsehariduskoolide õpilaste arv veerandi võrra. Täisajaga õppija keskmine õpiaeg on pikenenud ligikaudu 15 aastani, seega on tööturule tulija keskmiselt 22 aastat vana. Tööturult lahkuja keskmine vanus oli 2003. aastal Eestis 61,6 aastat, see ületab Euroopa Liidu vanade liikmesriikide keskmist näitajat, kuid jääb endiselt 3,4 aastaga alla 2010. aastaks seatud eesmärgile (Sotsiaalministeerium 2005).

Kui tööturupoliitika tegeleb kitsalt tööseadusandluse ning aktiivsete ja passiivsete tööturumeetmetega, siis tööhõivepoliitika eeldab nimetatud probleemide märksa laiemat käsitlust (joonis 1). Valitsuse strateegiadokumendi "Eesti edu 2014" kohaselt tuleb Eestis suurendada produktiivset tööhõivet 70%-ni tööealisest elanikkonnast, s.t tuua tööturule juurde ligikaudu 75 000 töötajat. See eeldab nii ettevõtlus- ja investeerimiskeskonna kui ka paljude teiste valdkondade reforme.

Joonis 1. Tööhõive- ja tööturupoliitika komponendid



ALLIKAS: Kausch 2002.

Artiklis vaatlame mõningaid Eesti tööturuga seotud tahke rahvusvaheliste võrdlusuuringute taustal. Allikaks on eelkõige kaks uuringut: Euroopa Arengupanga ja Maailmapanga ühisuuringud "Ärikeskkond ja ettevõtete käitumine" 2002. ja 2005. aastast (BEEPS 2002 ja 2005) ning Maailmapanga andmebaas *Doing Business 2007* (World Bank 2006). Esimene küsitlus kajastab 219 esindusliku ettevõttelevalimi tulemusi Eestis, teine Eesti jt riikide juhtivate ärikonsultantide küsitlustulemusi

(v<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPANTCO R/0,,contentMDK:20720934~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:704666,00.html>;

<http://www.doingbusiness.org>).

Piirangud ettevõtlusele

Tööandjate ettevõtluse arengu probleemid Eestis ja teistes uutes Euroopa Liidu siirderiikides (EL-8) erinevad ülejäänud siirderiikide ettevõtjate probleemidest. Viimastes domineerivad ettevõtluse sellised piirangud nagu makromajanduslik ebastabiilsus, kindlusetus äriregulatsiooni poliitikas, kõrged maksumäärad, vähearenenud infrastruktuur jmt.

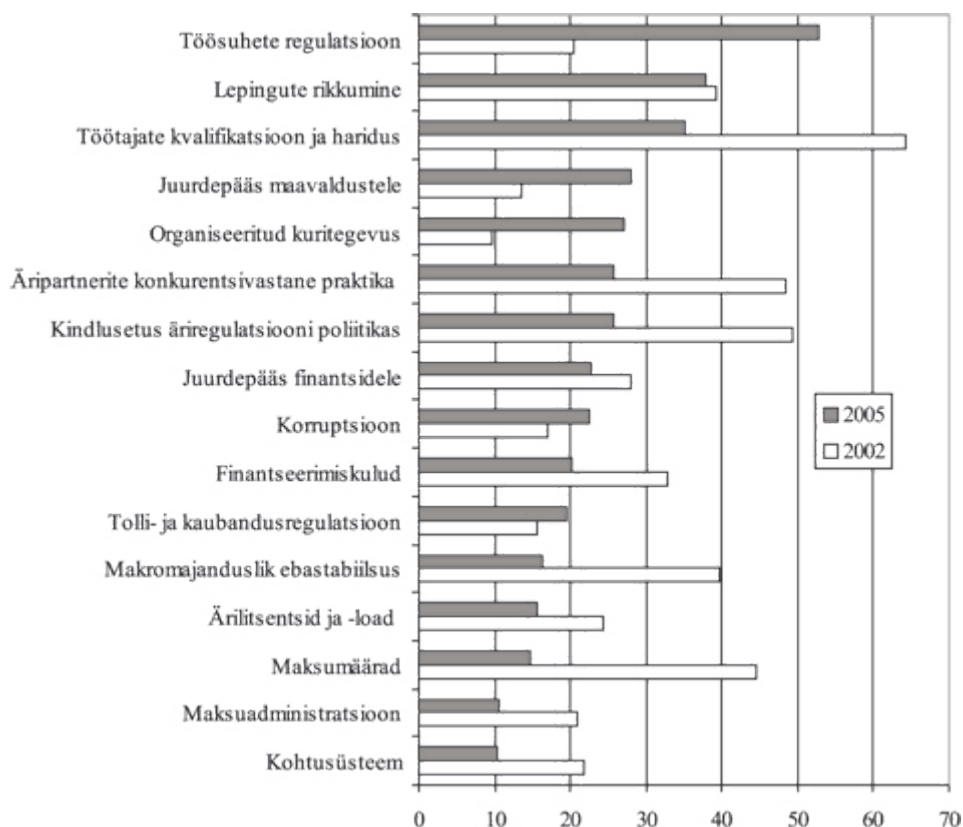
Eestis on nimetatud piirangud vähem tähtsad, esikohale on kerkinud inimestega seotu. BEEPS 2002. ja 2005. aasta uuringuid võrreldes on 2005. aastaks kindlalt esikohal tööseadusandluse küsimused. 2002. aastal mainis tähtsa või mõõduka probleemina ettevõtluse arengus töösuhteid 20% ettevõtjaist, 2005. aastal 53% (joonis 2).

Ettevõtjate hinnangute muutus ei ole seotud niivõrd tööseaduste jäigenemisega, kuivõrd tööturu olukorra muutumisega; tööandjate küsitlused kinnitavad, et seadused ei ole ajaga kaasas käinud. Tööandjate arvamust on mõjutanud ka kõrgendatud tähelepanu

tööseadusandlusele seoses aruteludega muudatuste sisseviimiseks töölepingu seadusesse kolmepoolsetel läbirääkimistel.

Ettevõtluse arengut mõjutavad palju tööjõu puudulikkust kvalifikatsioonist ja haridustasemest tulenevad probleemid. Neid pidas ettevõtluse arengut takistavaks teguriks 35% tööandjaist.

Joonis 2. Äritegevuse arengut pidurdavad tegurid (% firmadest, kes vastasid, et antud valdkond on neil probleemiks)



ALLIKAS: BEEPS 2005.

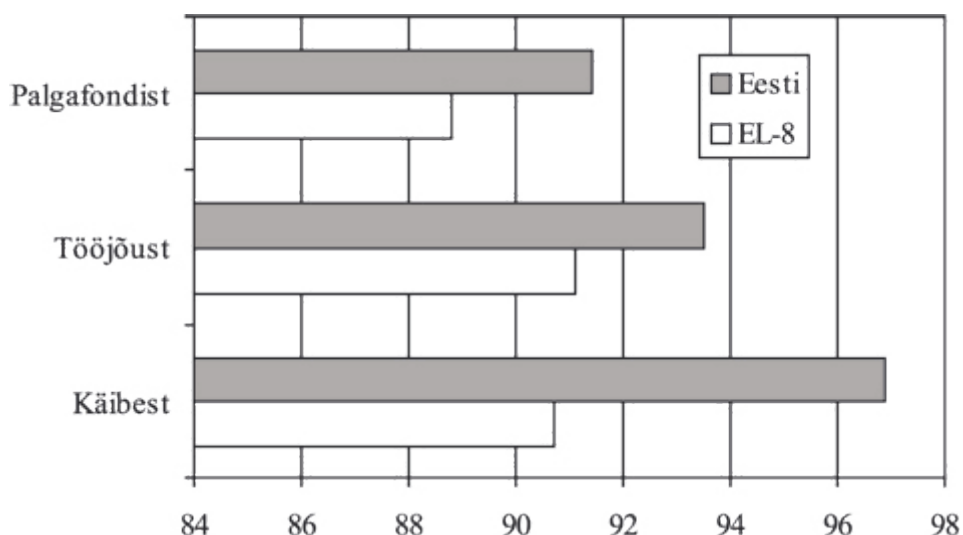
Ärikeskkonnast annab ülevaate ka korruptsiooni ulatus. Teiste siirderiikidega võrreldes on uuringu BEEPS 2005 andmeil altkäemaksu andmine Eestis Sloveenia järel kõige vähem levinud, kuid siiski märkmisväärne. Altkäemaks riigiametnikele moodustas 2005. aastal küsitletud firmades 0,29% käibest (2002. aastal 0,34%), Lätis 0,71% ja Leedus 0,87%. Kõige sagedamini tuli "kingitusi" teha riikliku tellimuse või ärilitsentsi saamise puhul ning suhetes töötervishoiuametnikega.

Hiljuti Euroopa Liiduga ühinenud Kesk-Euroopa ja Balti siirderiikidega (EL-8) võrreldes on Eestis suhteliselt väiksem varimajanduse osakaal. Uuringus BEEPS 2005 küsitletud firmades jääb ligi 3% käibest, 6,5% tööjõust ja 8,6% palgafondist maksuorganitele teatamata (joonis 3). Viimane näit iseloomustab nn ümbrikupalkade osakaalu. Nimetatud andmed näitavad varimajanduse osakaalu registreeritud ettevõtteis.

Ühisuuringu BEEPS tulemustega on kooskõlas ka hiljutine Euroopa Liidu uuring, mis kinnitab, et uutest liikmesriikidest on Eestis kõige väiksem deklareerimata töö osatähtsus – 8–9% (European Commission 2004). Deklareerimata töö all mõistetakse nii-öelda mustalt töötamist ehk töö pealt maksude maksmata jätmist. See tähendab nii kirjaliku töölepinguta töötamist kui ka osa töötulu deklareerimata jätmist.

Kuigi Eesti jääb kaugemale maha mitme Euroopa Liidu vana liikmesriigi vastavast näitajast ja ideaalis võiks varimajandus olla olematu, annavad ka need andmed hinnangu Eesti tööturule. Teiste siirderiikidega võrreldes on meil tööturul suhteliselt vähe piiranguid ja takistusi, mis sunniksid tööandjaid töösuhteid varjama. Ka on tööandjate maksualane distsiplineeritus suhteliselt kõrge. Vanemates liikmesriikides ulatub näiteks deklareerimata majanduse osakaal Austrias 1,5%-ni, Hollandis ja Suurbritannias 2%-ni, kuid Itaalias 17%-ni ja Kreekas isegi üle 20%.

Joonis 3. Deklareeritakse maksuorganitele, 2005. aastal, %



ALLIKAS: BEEPS 2005.

Ettevõtluse soodustamiseks tuleb vähendada uue ettevõtte registreerimiseks kuluvat toimingute hulka ja kulusid. Selles osas on Eesti positsioon teiste siirderiikidega võrreldes suhteliselt hea, kuigi jääme kaugemale maha paljudest arenenud riikidest (tabel 2). Ka teiste bürokraatlike tõkete ületamisel (omandi registreerimine, tegevusloa saamine jms) on mitu siirderiiki (Armeenia, Leedu) meist edukamad. Eriti pikk on meil pankroti korral ettevõtte likvideerimiseks kulunud aeg – keskmiselt kolm aastat, Leedus 1,7 aastat, Ungaris ja Sloveenias kaks aastat. Seegi pidurdab vana asemele uue ja elujõulise ettevõtte loomist.

Tabel 2. Äri registreerimiseks kulunud toimingute arv, aeg, kulud ja vajalik kapital, 2005

	Toimingute arv	Kulunud aeg (päevi)	Kulud (% kogutulust inimese kohta)	Minimaalne kapital (% kogutulust inimese kohta)

Eesti	6	35	5,1	34,3
Läti	5	16	3,5	26,1
Leedu	7	26	2,8	48,8
Soome	3	14	1,1	27,1
Rootsi	3	16	0,7	33,7
Tšehhi	10	24	8,9	36,8
Ungari	6	38	20,9	74,2
Poola	10	31	21,4	204,0
Slovakkia	9	25	4,8	39,1
Ida-Euroopa ja Kesk-Aasia	9,4	32,0	14,1	53,9
OECD	6,2	16,6	5,3	36,1
Parimad indikaatorid	2 (Austraalia, Kanada, Uus- Meremaa)	2 (Austraalia)	0 (Taani)	0 (66 riiki)

ALLIKAS: World Bank 2006.

Jäigad tööseadused

Eestis takistavad ettevõtluse arengut kõige rohkem jäigad tööseadused, mis vähendavad ettevõtja võimalusi paindlikult reageerida turuolukorra muutustele. Lihtsustatult öeldes tähendab tööturu paindlikkus tööturu reageerida majanduskeskkonna muutustele, sealhulgas majandusšokkidele. Jäik seadusandlus võib takistada töötajate vallandamist majanduslanguse korral ja vähendada tööandjate soovi võtta tööle uusi inimesi majanduse tõusufaasis.

Eesti tööseadusandlust on hinnanud jäigaks mitu rahvusvahelist võrdlusuuringut. Maailmapanga *Doing Business 2007* koondindeksi alusel on Eesti vaatluse all olnud 175 riigi hulgas 151. kohal (tabel 3).

Ka OECD väljatöötatud õigusaktide rangusastme indeksi alusel on Eesti tööseadused küllaltki paindumatud. Indeks võtab arvesse mitmesuguseid seadusesätteid nii tähtajalise kui ka tähtajatu töölepingu korral. 2004. aasta andmeil oli OECD riikide keskmine indeks 6 palli süsteemis 2,2, Eestis 2,6 (OECD 2004; Riboud *et al*/2002). Indeksi alusel oli Eesti tööturu jäikuse põhiprobleemiks individuaalsete ja kollektiivsete koondamiste keerukus. Samal ajal on Eesti seadused suhteliselt paindlikud määratud ajaks sõlmitud töölepingute osas.

Tabel 3. Tööseaduste paindlikkus Eestis ja teistes riikides*

	Töötajate palkamis- pайд- likkuseInd eks	Töötundi de pайд- likkuse indeks	Töötajate koondamisepai nd- likkuse indeks	Summ - aarne tööhõi ve pайд- likkuse indeks	Koht riikid e järje - korr as	Mitte- palgalised kuludtöötaj ule (%)	Koonda - miskul ud (kuupal k)
Eesti	33	80	60	58	151	34	35
Läti	67	40	70	59	123	24	17
Leedu	33	80	30	48	119	31	30
Soome	44	60	40	48	111	25	26
Rootsi	28	60	40	43	94	33	26
Tšehhi	33	20	30	28	45	35	22
Ungari	11	80	10	34	90	35	35
Poola	0	60	40	33	49	21	13
Slovakk ia	17	60	40	39	72	35	13

* Indeksi vahemik on 0–100; mida kõrgem on indeks, seda jäigemad on seadused.

ALLIKAS: World Bank 2006.

Tööseaduste paindlikkuse mõju tööhõivele, tööjõuvoogudele ja tööpuudusele on hinnatud väga paljudes uuringutes (vt ülevaadet OECD 2006). Enamikus neis on leitud, et näiteks rangete koondamist reguleerivate õigusaktide korral väheneb lühiajaline ning suureneb pikaajaline tööpuudus, kuid positiivseks küljeks on stabiilsem töötuse ja hõive tase. ILO võrdlusuuring kinnitab, et siirderiikides on seosed õigusaktide rangusastme ja töötajate liikumise vahel väheolulised (Cazes, Nesporova 2003). Rohkem mõjutavad tööseadused noorte ja naiste tööhõivet. Jäigad seadused avaldavad mõju eelkõige pikaajalisele töötusele ning vähendavad töötajate osalemise määra (World Bank 2006). Eesti ja teiste uute liikmesriikide tähelepanu on juhitud vajadusele mitmekesistada töötamise vorme nii töötajate kui –lepingute osas.

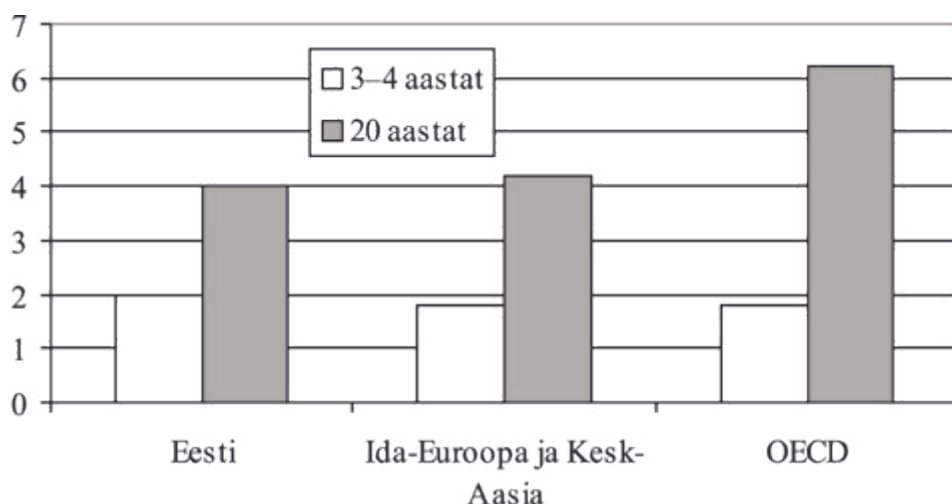
Nendesse Maailmapanga ja OECD indeksitesse tuleb suhtuda kriitiliselt. Tööseadustes on üsna vähe indikaatoreid, mida saab kvantitatiivselt mõõta. Näiteks nõuavad

Maailmapanga *Doing Business 2007* metodoloogia alusel koostatud indeksis 12 indikaatorit 16-st jah-ei-vastuseid. Eesti tööseaduste jäikuse indeks on kõrge töötundide paindlikkuse alal, sest tööseadused kehtestavad teatud töötajate kategooriaile mõningaid piiranguid öösi ja nädalavahetustel töötamise kohta, tööpäevade arv nädalas on piiratud viie päevaga ning iga-aastane puhkus on meil suhteliselt pikk – 28 tööpäeva indeksis kasutatud 20-aastase tööstaaži puhul

(<http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EmployingWorkers/Details.aspx?economyid=65>).

Paljudes Euroopa Liidu riikides kehtestatakse kollektiivlepingutega töötajale märksa soodsam raamistik ja tugevamad kaitsemeetmed, kui see seadustes kajastub. Seega võib tegelik tööseaduste raamistik nimetatud riikides olla palju jäigem. Erinevalt arenenud riikidest pole Eestis kollektiivlepingud levinud ning töötingimused lepitakse kokku valdavalt üksikisiku tasandil.

Joonis 4. Erineva staažiga töötajate koondamishüvitis, kuupalk kordades



ALLIKAS: Holzmann *et al* 2003.

Millest sõltub tööturu paindlikkus

Tööturu paindlikkus on tööjõu suure mobiilsuse (kohandumise) eeldus. Indeksist kajastatule lisaks mõjutavad tööturu paindlikkust palgakujundus, töötü abirahad, kollektiivsed töösuhted ja kollektiivlepped, alampalk, maksud, haridussüsteemi paindlikkus jm tegurid. Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, mil määral õigusakte tegelikult järgitakse, kui suur on tööinspektsiooni mõjuvõim ja kui ulatuslik on varimajandus, kus tööseadused ei toimi.

Koondamist reguleeriva normistiku Eestis teeb suhteliselt jäigaks asjaolu, et tööandja on kohustatud koondamisest kirjalikult ette teatama töötajat esindavale organisatsioonile ning tegema teatavaks abinõud, mida ta on tarvitusele võtnud töötaja edaspidiseks tööga kindlustamiseks. Enne töölepingute kollektiivset lõpetamist peab tööandja konsulteerima töötajate esindajatega, et jõuda kokkuleppele, kuidas vältida töölepingute lõpetamisi ja leevendada selle tagajärgi ning toetada vabanevate töötajate tööotsinguid ja ümber- või

täiendusõpet. Tööinspeksioon koostab töölepingute kollektiivse lõpetamise üksnes siis, kui tööandja on järginud seaduses sätestatud nõudeid.

Koondamiskulud on Eestis suhteliselt kõrged. Eriti pikk on etteteatamisaeg. Indeksiga kasutatud 20-aastase tööstaažiga töötajale tuleb koondamisest ette teatada mitte vähem kui neli kuud ning koondamishüvitiseks on vähemalt nelja kuu palk. Võrreldes OECD või siirderiikidega tervikuna on koondamishüvitis Eestis keskmisel tasemel ning pikaajalise staaži korral isegi OECD riikide keskmisest madalam (joonis 4). Väiksema koondamishüvitisega riikidest on Bulgaarias, Gruusias ja Armeenias hüvitiseks ühe kuu, Tšehhis kahe kuu palk. Suhteliselt ranged koondamiskiirangud Eestis on tasakaalustatud suhteliselt madala ja lühiajalise töötushüvitisega.

Eesti tööseaduste ja eriti töölepingu seaduse väljatöötamisel 1990. aastate algul arvestati tollast olukorda. Majanduses domineerisid suurettevõtted. Ettevõtete ümberstruktureerimise ja privatiseerimisega seoses oli ette näha massilisi koondamisi. Seetõttu kaitsesid tol ajal vastuvõetud seadused pigem juba hõivatuid (*insiders*), muutes nende koondamise suhteliselt kulukaks. Massiliste koondamiste tagajärgede pehmendamiseks riigi kulul puudusid ka eelarvelised vahendid. Tänapäeva Eesti majanduses on valdavalt väikesed ettevõtted, kus tööturu paindlikkusel on märksa suurem tähtsus. Väikeettevõtluses on praegu hõivatud üle 330 000 töötaja ehk 77% kogu ettevõtluses hõivatuid (Sotsiaalministeerium 2005).

Tööseaduste paindlikkus avaldab mõju ka välisinvesteeringutele. Ühes hiljutises uuringus leiti, et kui välisinvesteeringuid vastu võtval maal on töö seadustik paindlikum kui koduriigis, suunduvad investeeringud paindlikuma tööturunormistikuga riiki. Eriti tundlikuks osutusid töötururegulatsiooni suhtes välisinvesteeringud teenindusvaldkonda (Javorcik, Spatareanu 2004).

Viimasel ajal pööratakse Euroopas töötajate sotsiaalsel kaitsel aktiivsete tööturumeetmete kaudu rohkem tähelepanu neile isikuile, kes on tööturult väljas. Seega püütakse ühitada tööturu paindlikkust töötajate kindlustatusega (nn *flexecurity*). Tüüpiline näide on Taani, kus tööandjad teevad töötajate koondamisel minimaalseid kulutusi, kuid riik pakub koondatuile ja teistele töötajatele võimalust osaleda suuremahulistes programmides, et nad tööturule kiiresti tagasi pöörduksid. See eeldab hoopis teistsugust lähenemist tööturupoliitikale ja erinevat, valdavalt riigieelarvelist poliitika finantseerimist.

Kvalifikatsioon ja haridustase

Ettevõtjate teine oluline tööturuga otse seotud probleem on see, et töötajate kvalifikatsioon ja haridustase ei vasta tööturu nõuetele. Kuigi vanuserühmas 25–34 aastat on kõrgharidusega tööjõu osatähtsus suurenenud, on eriti naiste hulgas vähenenud keskeriharidusega töötajate suhtarv (tabel 4). Keskeriharidusega töötajate väike osatähtsus näiteks kõrghariduse omandanutega võrreldes viitab kvalifitseeritud tööjõu nappusele selles tööturulõigis. Suure koolist väljalangevuse tõttu on märkimisväärselt kasvanud madalama haridusega noorte osatähtsus tööjõu hulgas. Nende inimeste konkurentsivõime tööturul on väga madal.

Tabel 4. Töäjõu haridustaseme osatähtsus aastail 1997–2005

	Kokku		Mehed		Naised	
	1997	2005	1997	2005	1997	2005
Kokku vanuses 25–64	100	100	100	100	100	100
Esimese astme haridus või madalam	12,3	7,8	14,8	9,9	9,7	5,8
Teise astme haridus	54,7	55,8	59,0	60,6	50,2	51,2
Kolmanda astme haridus	33,0	36,4	26,1	29,5	40,1	43,1
... keskeriharidus pärast keskharidust	12,1	11,4	7,5	7,6	16,9	15,0
... kõrgharidus	20,9	25,0	18,6	21,8	23,2	28,1
Sealhulgas vanuses 25–34						
Kokku	100	100	100	100	100	100
Esimese astme haridus või madalam	6,6	10,9	8,5	13,5	4,4	7,7
Teise astme haridus	62,2	54,9	70,7	58,2	52,2	50,7
Kolmanda astme haridus	31,2	34,2	20,8	28,3	43,4	41,6
... keskeriharidus pärast keskharidust	11,8	8,2	6,1	7,1	18,6	9,6
... kõrgharidus	19,4	25,9	14,7	21,2	24,9	32,0

ALLIKAS: ESA tööjõu-uuring 1997 ja 2005.

Tööpuudus on Eestis jätkuvalt struktuurse iseloomuga, s.t töötute oskused ei vasta töökohtade vajadustele. Ka on töötute haridustase tunduvalt madalam kui hõivatuil. Mida kõrgem on haridustase, seda madalam on töötuse määr. Üks tööpuuduse diferentseerumise põhjusi on asjaolu, et majandusreformide käigus sisse voolanud kapital vähendas tunduvalt nõudlust madala haridustasemega tööjõu järele.

Uuringu BEEPS 2005 alusel kulub meil kõige rohkem aega juhtivtöötajate, tippspetsialistide ja oskustööliste vabade töökohtade täitmiseks. Tööturul on nõutud ka oskustega teenindajad ja müüjad (tabel 5).

Tabel 5. Vabade töökohtade täitmiseks kulunud aeg ametist ja firma vanusest sõltuvalt

Vabade töökohtade täitmiseks kulunud aeg (nädalat)	Juhtiv-töötaja	Tipp-spetsialist	Oskus-tööline	Liht-tööline	Teenindajad ja müüjad
Firma vanus (aastat)					
0-5	10,2	6,5	5,6	2,4	6,2
6-10	7,2	7,3	6,2	2,6	6,0
11-15	9,8	8,3	4,5	2,5	4,1
16+	7,4	6,2	4,2	2,6	4,4

ALLIKAS: BEEPS 2005.

Kutsehariduse vastavuse tagamine tööturu nõuetele on probleemiks kogu maailmas. Haridussüsteemi intertsus ja kvalifitseeritud tööjõu pikk ettevalmistamise aeg võivad minna vastuollu majanduse kiirete muutustega. Uuringu "Kvalifitseeritud tööjõu vajaduse prognoos erasektoris aastateks 2003-2005" kohaselt valmistab Eestis võtmeerialade töötajate töölevõtmisel kõige enam raskusi sobiva väljaõppega inimeste vähesus ([http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Toojouproгноos/\\$file/Toojouproгноos.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Toojouproгноos/$file/Toojouproгноos.pdf)).

Töökogemuse puudus on probleemiks ligikaudu kolmandikule vastanuist. Raskusi valmistavad ka töötajate kõrge enesehinnang, väike palk, töötajate ülesostmine ning erialade madal populaarsus. Täienduskoolituse puhul paneb ettevõtteid kõige rohkem muretsema koolituse hind ning ebapiisavad koolitusvõimalused. Probleeme on ka kursuste programmi ajast mahajäämisega, koolitajate aegunud tehnoloogilise baasi ja madala tasemega ning piirkonnas sobiva koolituse puudumisega.

Märgatavalt on kasvanud tööotsijate nõudmised palgale ja töö sisule. 2005. aastal otsis 63% töötuist meestest töökohta brutopalgaga vähemalt 5000 krooni kuus, mis on tunduvalt rohkem kui miinimumpalk. Töötute naiste hulgas oli selliseid 28%. Muude võrdsete tingimuste korral: mida kõrgem on reservatsioonipalk, seda väiksem on tõenäosus leida tööd (Marit Rõõm 2003). Kuigi naiste haridustase on märksa kõrgem, on nad pakutava töö suhtes leplikumad: 71% palgatööd otsivaist naistest ja 55% meestest on nõus ka madalamat haridustaset nõudva tööga.

Tabel 6. Palgatööd otsivad keskeri- ja kõrgharidusega töötud

Mehed ja naised	2000	2005
Kokku	100	100
Otsib ainult haridustasemele vastavat tööd	30,7	36,2
Nõus ka madalamat haridustaset nõudva tööga	69,4	63,8
Mehed		
Kokku	100	100
Otsib ainult haridustasemele vastavat tööd	33,4	45,1
Nõus ka madalamat haridustaset nõudva tööga	66,6	54,9
Naised		
Kokku	100	100
Otsib ainult haridustasemele vastavat tööd	28,7	29,0
Nõus ka madalamat haridustaset nõudva tööga	71,3	71,0

ALLIKAS: ESA tööjõu –uuring 2000 ja 2005.

Tööturu nõudluse operatiivseks väljaselgitamiseks kasutatakse tööandjate küsitlusi ning jälgitakse koolilõpetajate ja kogu tööjõu liikumist tööturul (nn *tracer surveys*). Mitu uuringut kinnitab, et kutseala ja õppeasutuse valikul on määravad vanemate soovitusel ja noorte huvi kutse või eriala vastu. Vähem olulised on tööturu nõudlus ja arenguperspektiivid. Seetõttu tuleb noortele pakkuda võimalikult vara kutse- ja karjäärinõustamist, et viia nende soovid kokku tegeliku tööturuga.

Et tagada kutsehariduse vastavus nõudlusele, tuleb õppekavade ja kutsestandardite koostamisse ning kutsehariduse korraldusse kaasata ka tööandjaid. Kuigi vastavad nõukogud (kutseharidusnõukogu, kutsenõukogud ja koolide nõukogud) on moodustatud, jääb tööandjate osalus kutseharidussüsteemi arengus tagasihoidlikuks.

Maksud ja ettevõtlus

Maksumäärad on ettevõtjate hinnangul ettevõtluse arendamisel probleemiks üksnes 15%-le Eestis küsitletud firmadest. EL-8 riikides keskmiselt teevad maksumäärad muret 64%-le ja Ungaris rohkem kui 80%-le ettevõtjaist. Viimaste aastate maksureformidega seoses on maksumäärade rahulolematute ettevõtjate arv vähenenud.

Seejuures ei ole ettevõtlusele langev summaarne maksukoormus Eestis sugugi nii väike. Maailmapank käsitleb oma ettekandes *Doing Business 2007* ettevõtlusmaksudena ettevõtte tulumaksu, käibemaksu ja sotsiaalmaksu ning leiab, et nimetatud maksustatava tulu suhe kasumisse on Eestis kõrgem kui enamikus EL-8 riigis (tabel 7). Mitmed uurijad on põhjendanud maksusüsteemi analüüsimisel tarbimismaksude arvamist tööjõu maksukoormuse hulka (Nickell 1997).

Tabel 7. Keskmise suurusega ettevõtte maksutehingute arv aastas (ettevõtte tulumaks, käibemaks ja sotsiaalkindlustusmaksed), maksuvormide täimisele kulunud aeg ja summaarne maksukoormus (% kasumist)

	Maksed (arv)	Kulunud aeg (tundi)	Maksustatav tulu (% kasumist)
Eesti	11	104	50,2
Läti	8	320	42,6
Leedu	13	162	48,4
Soome	19	264	47,9
Rootsi	5	122	57,0
Tšehhi	14	930	49,0
Ungari	24	304	43,2
Poola	43	175	38,4
Slovakkia	30	344	48,9
Sloveenia	34	272	39,4
Ida-Euroopa ja Kesk-Aasia	48,3	423	56,0
OECD	15,3	203	47,8

ALLIKAS: World Bank 2006.

Eestis on maksudiskussioonid keskendunud põhiliselt ettevõtte tulumaksule ja üksikisiku tulumaksule, mis on maksukoormuse poolest mitme teise maksuga võrreldes vähem tähtsad. Nii moodustas füüsilise isiku tulumaks riigieelarve maksuliste tulude laekumisest 2005. aastal ainult 7% ning juriidilise isiku tulumaks 5%, võrreldes sotsiaalmaksu 39% ja käibemaksu 32%-ga. Isegi aktsiisid ületavad ettevõtte tulumaksu ja üksikisiku tulumaksu kogulaekumise. Seega tuleb maksude ja ettevõtluse arengu seoste otsimisel pöörata tähelepanu ka teiste maksude mõju uurimisele.

Finantseerimisallikate struktuuris on ettevõttesisestel vahenditel, sealhulgas tulumaksuvabastuse tulemusena täiendavalt kättejäänud vahenditel siiski kaalukas roll. 2005. aastal kaeti Eestis 65% investeringuist ettevõtete sisemiste vahendite arvel; see ei erine palju EL-8 riikide 2005. aasta keskmisest – 61,4%. Laenukapitalil on Eestis ettevõtete koguinvesteeringutes suhteliselt väike osakaal – BEEPS 2005 andmeil keskmiselt 12%.

Kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed on kõigis EL-8 riikides küllalt kõrged, ulatudes 33–35%–st Balti riikides kuni 49%–ni Slovakkias ja 48%–ni Tšehhis. Ka üksikisiku tulumaksu maksimaalmäär on Kesk-Euroopa siirderiikides, kui Slovakkia välja arvata, märkmisväärselt Eesti määrast kõrgem, ulatudes 50%–ni Sloveenias ja 40%–ni Poolas (2004). Uuringud kinnitavad, et progressiivne (astmeline) tulumaks avaldab majanduskasvule negatiivset mõju. Ka avaldavad nn tarbimismaksud vähem moonutavat mõju majanduskasvule kui kapitali ja tööjõu maksustamine. Selles osas vastab Eesti maksusüsteem majandusteoorias pakutule.

Tööhõivepoliitika seisukohast iseloomustab Eesti praegust maksusüsteemi kaks põhilist iseärasust. Esiteks on kapitali ja tööjõu maksustamine tugevasti kreenis tööjõu kahjuks, teiseks on madalamapalgalised teiste EL-8 riikidega võrreldes suhteliselt kõrgelt maksustatud.

Et Eestis ei pea registreeritud ettevõtted 2000. aasta jaanuarist alates maksma maksu reinvesteeringut tulu pealt, on praegu kapitali keskmine efektiivne maksumäär langenud 12%–ni, mis on madalam mis tahes OECD riigi kapitali efektiivsest maksumäärast (OECD ja Euroopa Liidu riikides oli see vastavalt 52% ja 45%: 1990.–1997. aasta keskmine). Tööjõu keskmine maksukoormus Eestis moodustas ajavahemikus 1996–2001 keskmiselt 36%, mis on lähedane OECD ja Euroopa Liidu riikide keskmisele tööjõu maksumäärale (Tairi Rõõm 2003).

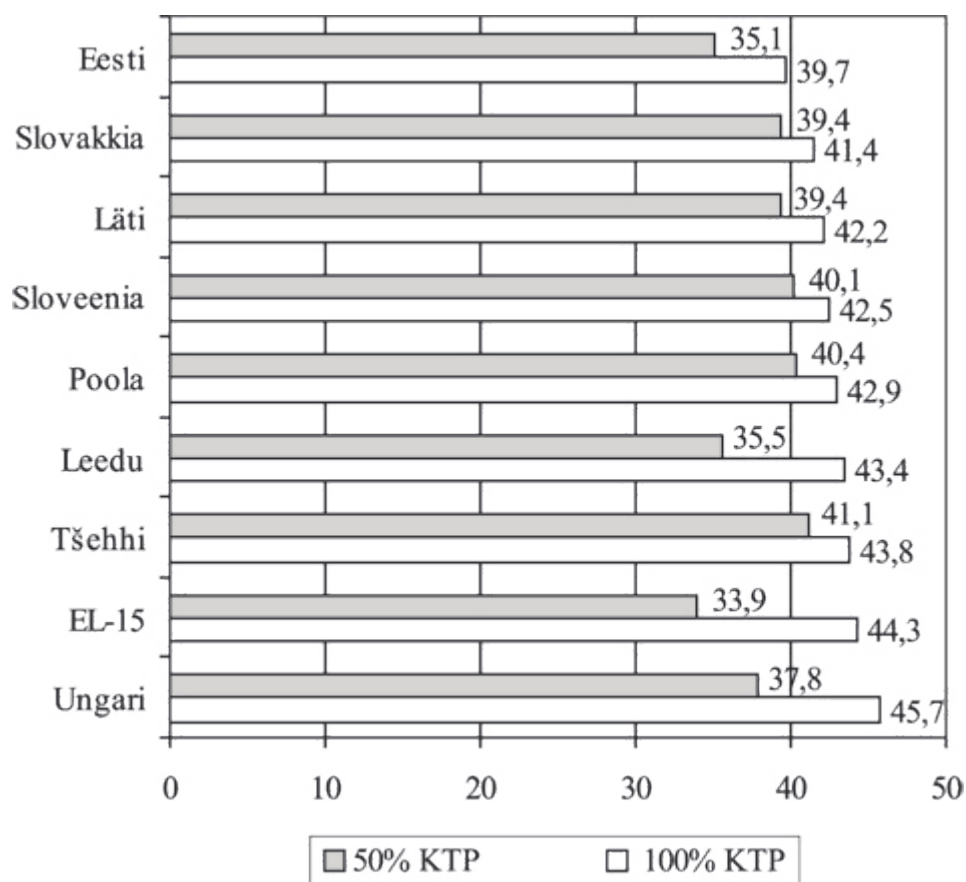
Kapitalimaksud ja tööhõive

Ettevõtete tulumaksuvabastuse arvel tehtud investeeringute struktuuri ja viimaste kaudu loodud töökohtade dünaamikat on meil vähe uuritud. Kapitalimaksude alandamine enamasti suurendab nõudlust kvalifitseeritud tööjõu järele, kuid vähendab vajadust madala oskustasemega tööjõu järele. Lühema aja jooksul võib kapitalimaksude alandamine tööpuudust suurendada ning tööjõu osakaalu toodangus vähendada, põhjustades ka hõive kahanemist. Pikaajaliselt võib kapitalimaksude alandamine soodustada nii sise- kui ka välisinvesteeringute kasvu ning selle kaudu mõjutada hõivet (Tairi Rõõm 2003).

Arvestades asjaolu, et Eesti tööhõive struktuuris domineerib suhteliselt madalama kapitalimahukusega teenindusvaldkond (tertsiaalsektoris on hõivatud üle 60% palgatöötajast) ning ainuke ametiala, kus hõivatute arv on aastail 1990–2005 kasvanud, on teenindus- ja müügitöötajad (57 000–lt 73 000 töötajale), ei maksa ettevõtte tulumaksu muutuste mõju tööhõive kasvule üle hinnata. Aastail 2001–2005 kasvas ka seadme- ja masinaoperaatorite ning oskus- ja käsitööliste arv, kuid tunduvalt vähem, kui oli hõive üldine kasv (valdavalt juhtide, ametnike ja tippspetsialistide arvel).

Töäjõu maksustamise mõju hindamisel töäjõu nõudlusele mängib suurt rolli maksukiilu suurus. Maksukiil iseloomustab tööandja makstud maksude-eelse ja töövõtja saadud maksudejärgse palga vahet. Teiste liikmesriikidega võrreldes on Eestis töäjõu efektiivne maksumäär keskmise palgasaja tulude juures mõnevõrra madalam (joonis 5). Erinevused ilmnevad väikesepalgaliste maksumäära võrdlemisel keskmisega. Kui EL-15 riikides on maksukiil 44,3% keskmise tootmistöölise palgast ja EL-8 riikides 42,7%, siis poole väiksema palga juures on maksukiil vastavalt 33,9 % (vahe keskmisega 10,3%) ja 38,6% (vahe keskmisega 4,1%). Eestis on maksukiil keskmise palga juures 39,7% ja palgatasemel 50% keskmisest vastavalt 35,1%. Seega on keskmise- ja väikesepalgaliste töötajate maksustamise erinevus Eestis väike – 4,6%.

Joonis 5. Tõhus maksukiil EL-8 riikides ja EL-15 riikides (100% ja 50% keskmise tootmistöötaja palga (KTP) suhtes), 2003



ALLIKAS: World Bank 2006.

Vähem progressiivne maksukiil avaldab mõju eelkõige madala oskustasemega töäjõu hõivele, sest sellise töäjõu puhul on firmade nõudlus töäjõukulude suuruse ja muutuste suhtes eriti tundlik. Palgamaksude absoluutsed ja suhtelised suurused annavad eriti tunda väikeettevõtteis, kus nimetatud maksude osakaal on suurem ning maksustamisega seotud administreerimiskulud kõrgemad. Tavaliselt on väikeettevõtted suurtest töömahukamad ja palkavad rohkem madalapalgalisi töötajaid. Et madala kvalifikatsiooniga töötajate hõive on probleemiks kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides, on paljud riigid suunanud maksureformide

teraviku madalapalgaliste maksustamise vähendamisele (OECD 2006). Tervikuna avaldab madalapalgaliste töötajate maksukoormuse alandamine nende hõivele pikaajalist positiivset mõju.

Kokkuvõtteks tuleb öelda, et edukatest majandusreformidest hoolimata on tööealise elanikkonna hõive Eestis jätkuvalt madal. Põhjusi on palju, kuid kindlasti tuleks ettevõtlus- ja investeerimiskliima parandamisel silmas pidada ka viimase mõju tööhõivele tervikuna.

Kasutatud kirjandus

BEEPS (2005). Business Environment and Enterprise Performance Survey. EBRD World Bank. Washington, D.C. –

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPANTCOR/0,,contentMDK:20720934~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:704666,00.html>.

Cazes, S., Nesporova, A. (2003). Labour Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe. ILO. Geneva.

European Commission (2004). Undeclared Work in an Enlarged Union: An Analysis of Undeclared Work: An In-Depth Study of Specific Items. May. Brussels.

Holzmann, R., Iyer, K., Vodopivec, M. (2003). Severance Pay Programs around the World. Mimeo. World Bank. Washington, D.C.

Javorcik, B., Spatareanu, M. (2004). Do Foreign Investors Care about Labor Market Regulations? Policy Research Working Paper, No 3275. World Bank, April. Washington, D.C.

Kausch, I. (2002). Employment and Labour-Market Policy in Transition Countries: Concepts, Framework Conditions and Areas of Intervention. – Employment and Labour-Market Policy in South Eastern Europe. Friedrich Ebert Stiftung.

Nickell, S. (1997). Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe Versus North America. – Journal of Economic Perspectives, Vol 11, No 3 (Summer), pp 55–74.

OECD (2004). Employment Outlook. Paris.

OECD (2006). Employment Outlook. Paris.

Riboud, M., Sánchez-Páramo, C., Silva-Jáuregui, C. (2002). Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries in the 1990s. Social Protection Discussion Paper No 0202. World Bank. Washington, D.C.

Rõõm, M. (2003). Reservation Wages in Estonia. Working Papers of Eesti Pank, No 1.

Rõõm, T. (2003). Tootmistegurite maksustamine ja tööpuudus Eestis. Eesti Panga Toimetised, nr 5.

Sotsiaalministeerium (2004). Eesti tööhõive riiklik tegevuskava 2004. Tallinn.

Sotsiaalministeerium (2005). Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2005–2007 Lissaboni strateegia rakendamiseks. Tallinn.

World Bank (2005). World Bank EU–8 Quarterly Economic Report. April. Washington, D.C.

World Bank (2006). Doing Business 2007. Washington, D.C. –<http://www.doingbusiness.org>.

Märkused

¹Artiklis käsitletud arvamus peegeldab autori isiklikke seisukohti, mis ei pruugi kokku langeda Maailmapanga ametlike seisukohtadega.

Töötajate migratsioon – väljakutse töökeskkonna ja tervishoiu üldisele korraldusele

Ain Aaviksoo (RiTo 14), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS tervisepoliitika programmi direktor

Tööjõu äravoolu välismaale on kirjeldatud kui Eesti tervishoiu suurimat probleemi. Tegelikult on välismaale minna soovijate arv pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga pidevalt vähenenud.

Tööjõu vaba liikumine on Euroopa Liidu põhialuseid. Eesti tervishoiusüsteemi puhul on tööjõu lahkumisest välisriikidesse maaltunud tont. Peamiselt on meedikud ise, agara meedia kaasabil ennustanud katastroofi. "See on Eesti meditsiini hääbumine. Suurem lahkumine on aga veel ees," hoiatas Eesti Kirurgide Assotsiatsiooni president 25. novembril 2004 Eesti Ekspressis (<http://www.ekspress.ee/viewdoc/A0028BA3E0FD9B65C2256F5600369952>).

Aasta hiljem väitis SL Õhtuleht 31. detsembri juhtkirjas, et "Eestist [lahkuvad] järjekindlalt ja pöördumatu vooluna arstid, õed, ehitajad ja muude elualade töötajad" (<http://www.sloleht.ee/2005/12/31/juhtkiri/188773/>).

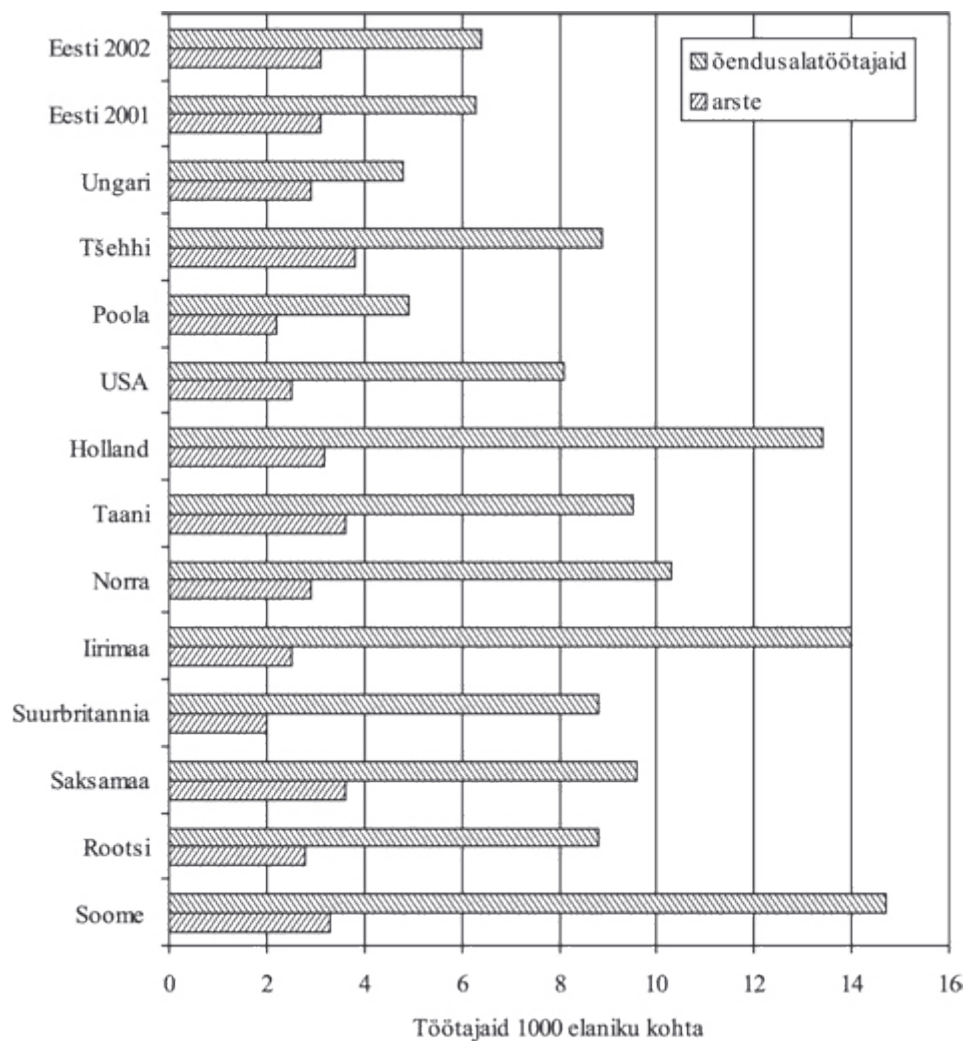
Tegelik olukord on märksa rahulikum, kuigi tõmme teistesse riikidesse tööle minna pole kadunud. Alustuseks tuleb märkida, Eesti mure õdede–arstide lahkumise pärast on osa ülemaailmsest tervishoiutöötajate puuduse probleemist, mida põhjalikult käsitleb ka Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) 2006. aasta raport "Working together for Health" (WHO 2006). WHO tagasihoidliku hinnangu järgi on maailmas kokku ligikaudu 60 miljonit tervishoiutöötajat ning lähiaastail on puudu umbes 4,3 miljonit tervishoiutöötajat (neist 2,4 miljonit arsti), seda eeskätt kõige vaesemates Aafrika ja Aasia riikides (*ibid*). Kuid tervishoiutöötajast tunnevad puudust ka arenenud riigid. Ühelt poolt vajab arenenud tervishoiusüsteem rohkem tööjõudu, sest rahvastiku vananemisega kaasnevate krooniliste haiguste ravi on tööjõumahukam. Teiselt poolt on vähenenud tööjõupakkumine, mille on kaasa toonud ühiskonna heaolu kasv ja väiksem sündimus ning naiste osa suurenemine tervishoiutöötajate hulgas. Arstide–õdede universaalsete teadmiste ja oskuste tõttu ei ole vahet, millises riigis nad töötavad, kuigi praktikas esineb mitmesuguseid takistusi. Pealegi ei ole õieti ühelgi riigil õnnestunud tervishoiutöötajate arvu planeerida (Bach 2003).

Tõusev trend

Maalt linna ja vaesematest riikidest rikkamatesse on kogu aeg liigutud, kuid viimaseil aastail on see paljude riikide jaoks kriitilise piiri ületanud. Osalt peetakse selle põhjuseks asjaolu, et tööga rahulolu on vähenenud ja tervishoiutöötaja sotsiaalne seisund on halvenenud (Marchal, Kegels 2003, 89–101). Siit tulevikuväljakutse arenenud riikidele – uute tervishoiutöötajate värbamine väheneva rahvastiku tingimustes on otseselt seotud elukutse mainega. Üldiselt peetakse tervishoiutöötajate liikumist arenenumatesse riikidesse üleilmselt kasvavaks trendiks. Näiteks USA-s prognoositakse, et 2010. aastal on neil puudu 265 000 ning 2020. aastal isegi 808 000 õde (www.modernhealthcare.com). Suurimad sihtriigid (USA, Austraalia, Ühendkuningriik) on aastaid teadlikult praktiseerinud poliitikat, mille kohaselt suur osa tervishoiutöötajast tuleb teistest riikidest.

Tervishoiutööturu analüüsimisel on tähtis jälgida elu kutsete jagunemist – klassikalist arstide ja õendusala töötajate ning arstide-õdede ja elanike arvu suhet. Kui Eesti arstide arvu saab üldjuhul teiste arenenud riikidega võrrelda, siis õdesid on meil palju vähem. Eesti Õdede Liidu hinnangul on tänapäeva nõudmistele vastava tervishoiuteenuse osutamiseks Eestis puudu 4000 õde (Eesti Õdede Liit, 11.05.2006).

Joonis 1. Õendusala töötajate ja arstide suhtarv



ALLIKAD: arstid – Eurostat Yearbook 2003, 102, Statistical Yearbook on Candidate Countries 2003, 51; õendusala töötajad – Docteur, Oxley 2003, 68–69; Sotsiaalministeerium 2003.

Sama tähtis on tervishoiusüsteemi rahastamine ja rahastamissüsteemi jätkusuutlikkus. Eesti tervishoiukulud on Euroopa madalaimad – 2004. aastal 5,3% SKT-st (Sotsiaalministeerium 2006). Tulevikus seab peamiselt tööjõu maksustamisel põhinev tervishoiu finantseerimine tervishoiuteenuste taseme säilitamise surve alla, sest elanikkond vananeb ja tööjõu osakaal väheneb. Jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb tervishoidu praeguse süsteemiga võrreldes laiemalt finantseerida (Vörk *et al* 2005).

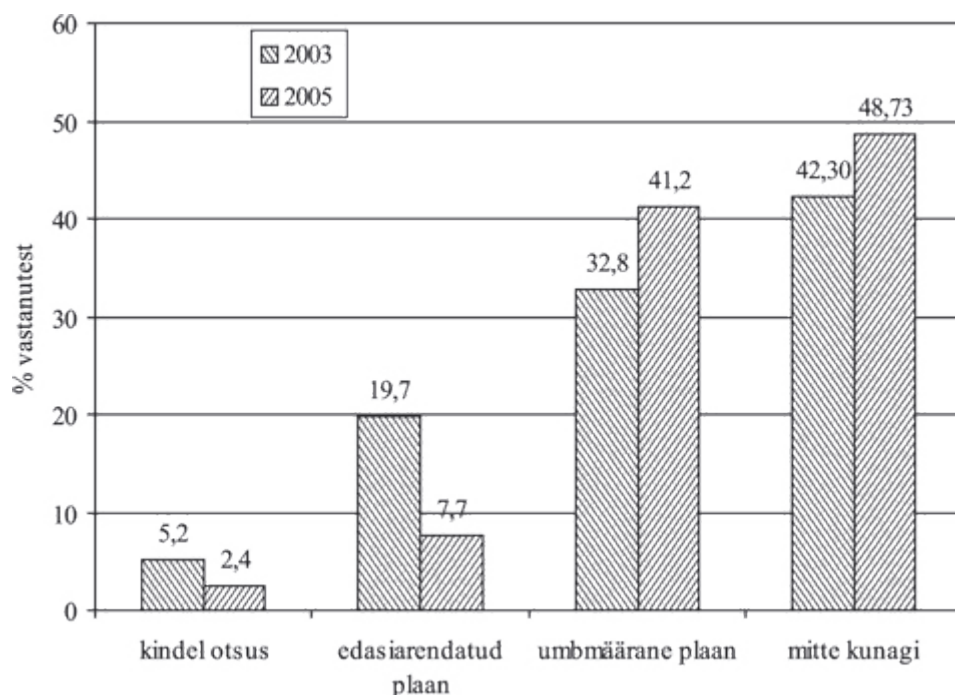
Esimene lahkumistuhin möödas

Eesti tervishoiutöötajate siirdumine välismaale ei ole uus nähtus. Esimene laine oli vahetult pärast Eesti taasiseseisvumist. Kahjuks ei ole täpseid andmeid, kui palju lahkunuist on tagasi tulnud või kui suures ulatuses ränne toimus. 2004. aastal analüüsis PRAXIS, milliseks võib Eesti tervishoiutöötajate väljaränne lähiaastail kujuneda ning milline võiks selle mõju tervishoiutöötajate puudu- või ülejäägile olla (Vörk *et al*/ 2004). Toona oli peamine järeldus: "... migratsiooniproгноos näitab, et lähema viie aasta jooksul plaanib kindlasti välismaale suunduda umbes 5% tervishoiutöötajaist ja valdavalt on tegemist nooremate inimestega." Lahkumise peapõhjustena toodi välja palk, paremad töötingimused ning sinne [negatiivne] suhtumine tervishoiutöötajatesse.

2005. aastal korraldas PRAXIS uuringu õdede hulgas rahvusvahelise metoodika alusel, et välja selgitada õdede töökeskkonnaga seotud motivatsioonitegureid (Aaviksoo *et al*/2006). Nimetatud uuringus olid ka küsimused migratsiooniplaanide kohta; need võimaldavad kahte perioodi omavahel võrrelda.

Kui kasutada välismaal töötamise soovi kui väga olulist töömotivatsiooni indikaatorit, võib väita, et Eestis on vähemalt õdede hulgas kõik välismaale siirdumise soovi aspektid – õdede hulk, plaani kindlus ja viibimise kestus – kahe viimase aasta jooksul märgatavalt vähenenud. Kui 2006. aasta uuringust (Aaviksoo *et al*/ 2006; andmed kogutud 2005–2006) selgus, et ligi pooled (49%) õdedest ei planeeri välismaale tööle minna ning kindel otsus lahkuda on ainult 2,4%-l ja edasiarendatud plaan 7,7%-l õdedest, oli kaks aastat varem (Vörk *et al*/ 2004; andmed kogutud 2003. aastal) kindla otsusega ning edasiarendatud plaaniga õdesid küsitletute hulgas üle kahe korra rohkem (joonis 2).

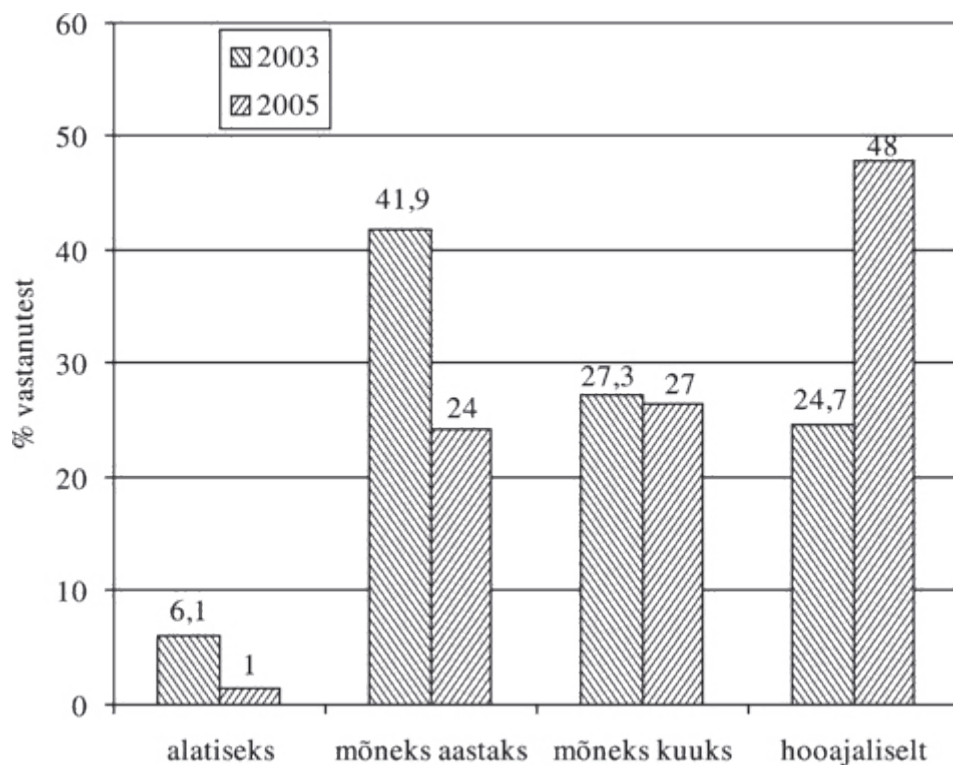
Joonis 2. Välismaale tööle siirdumise plaan õdede hulgas 2003. ja 2005. aastal



ALLIKAD: Vörk *et al* 2004; Aaviksoo *et al* 2006.

Ka mujal töötamise soovi kestus on märkimisväärselt muutunud: viimati taheti kõige sagedamini (47,9%) minna välismaale hooajaliselt, 2003. aasta uuringus sooviti enamasti minna mõneks aastaks (joonis 3).

Joonis 3. Õdede valmisolek välismaal töötamiseks



ALLIKAD: Vörk *et al* 2004; Aaviksoo *et al* 2006.

Tuleb märkida, et nooremate töötajate valmisolek ja soov välismaale siirduda on jätkuvalt suurem. Põhjustest on endiselt esikohal rahulolematuse palgaga, kuid vähenenud on pettumus Eesti tervishoiusüsteemis ning suurenenud enesetäienduse tähtsus välismaale siirdumise põhjusena.

Tervishoiuvaldkond on kõikides riikides tugevasti reguleeritud. Et arsti või õena töötada, tuleb asjaomases riigis end registreerida, vajalikud alusdokumendid väljastab töötaja päritolumaa vastav asutus (Eestis tervishoiuamet). Väljavõetud alusdokumentide arv ja küsitlusuuringud on peamised näitajad, kui palju siirdub Eesti tervishoiuvaldkonna inimesi tööle välismaale. Sellest selgub, et äraminekusoov on vähenenud – pooled dokumendid välja võtnud töötajast tegid seda Euroopa Liiduga ühinemise aastal (tabel 1).

Tabel 1. Välismaal töötamiseks tõendi väljavõtmise aeg (kõik tervishoiutöötajad, oktoober 2006)

Dokumentide vormistamise aeg	Tervishoiutöötajate arv	Osakaal
2004	443	50,74%
2005	277	31,73%
2006 (10 kuud)	153	17,53%
Kokku	873	

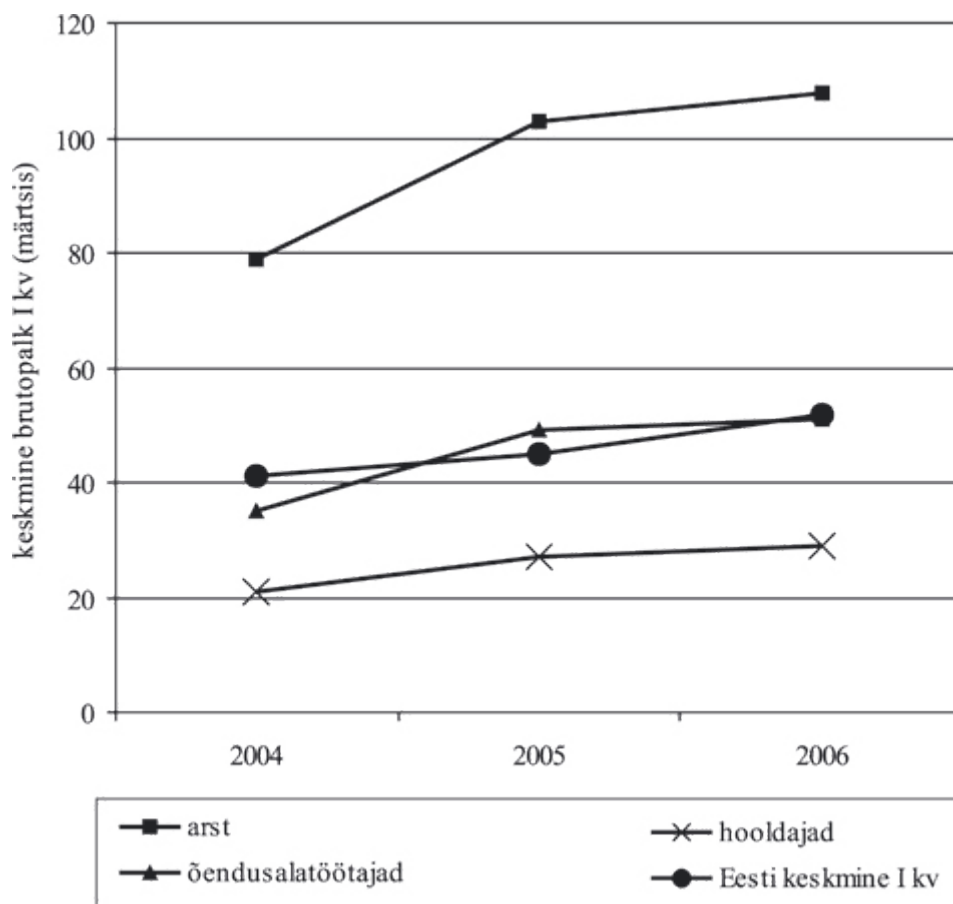
ALLIKAS: Tervishoiuamet.

Paberid vormistanud 873 tervishoiutöötajat moodustavad kõigest 5% Eestis registreeritud tervishoiutöötajaist, õdede puhul on see näitaja ligikaudu 3% ning mõnel arstierialal kuni 23% (Tervishoiuamet 2006). Üldnäitaja on võrreldav kaks aastat varem PRAXIS–e uuringus ennustatud hulgaga. Siinkohal tuleb lisada, et kõik, kes on dokumendid välja võtnud, ei ole välismaale tööle läinud ning paljud kasutavad võimalust töötada teistes Euroopa Liidu riikides ajutiselt ja periooditi.

Palgamurele lisaks töökeskkonna probleemid

Tähtsaimaid välismaale siirdumise põhjendusi on madal palk Eestis. Tervishoiutöötajate surve tagajärjel 2004. aastal, kui ähvardati ka streigiga, suurenesid tervishoiutöötajate palgad 2005. aastaks märkimisväärselt – õdedel keskmiselt 40% ja arstidel 30% 2004. aastaga võrreldes (Sotsiaalministeerium 2004, 2005 ja 2006). Selline palgakasv oli ainult ühekordne: 2006. aastal suurenesid tervishoiutöötajate palgad ainult 4–7%, samal ajal kui riigi keskmine palgatõus oli esimese kvartali võrdluses 16% (joonis 4).

Joonis 4. Tervishoiutöötajate ja Eesti keskmise brutotunnipalga muutus



ALLIKAD: Sotsiaalministeerium; statistikaamet; autori arvutused.

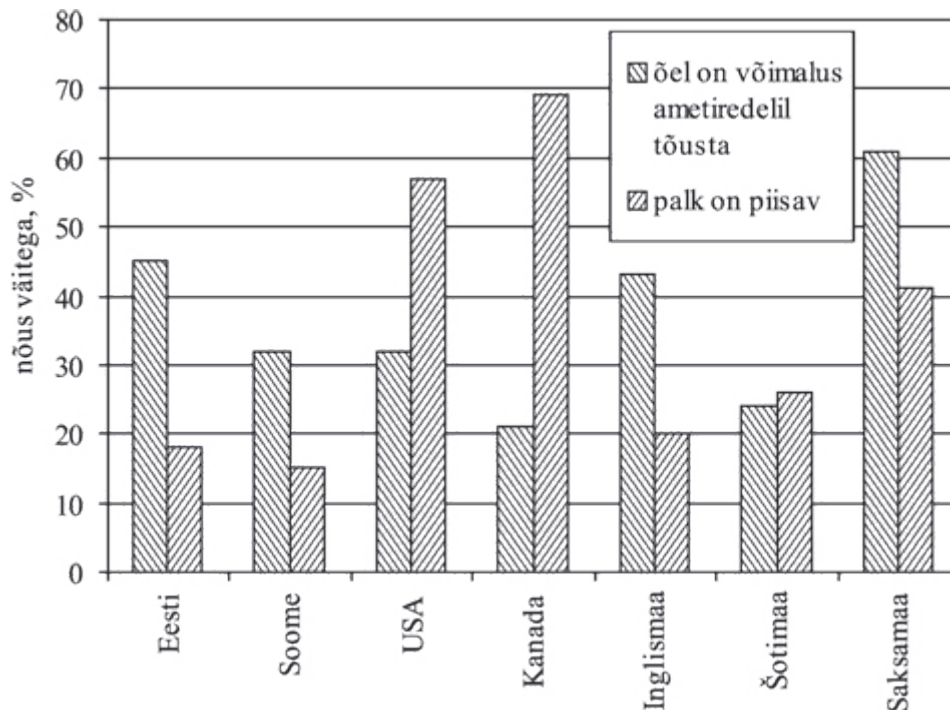
Kuigi palk oli ka viimase ödede uuringu põhjal jätkuvalt kõige tähtsam välismaale siirdumise põhjus, on raha osatähtsus siiski vähenenud. Samuti on vähenenud ödede pettumus tervishoiusüsteemis, ning kõrvuti ajutise välismaale siirdumise soovi kasvuga on tähtsaks saanud töökogemuse hankimine. Arstide kohta selliseid võrreldavaid andmeid ei ole.

Üldiselt on Eesti öed tööga, eriti oma elukutsega rahul. PRAXIS-e 2005. aasta uuringu põhjal oli oma tööga üsna või väga rahul 75% vastanuist ning öe elukutsega 88% (Aaviksoo *et al* 2006). Ka töökeskkonda hinnatakse üldjoontes positiivselt. Uuringus kasutati *Nursing Work Index*’t (NWI-R) – vastajate hinnangud skaalal neljast (*nõustun väga*) kuni üheni (*olen tugevalt vastu*) (Aiken, Patrician 2000). Selle järgi oli enamik koondskaalasid (öetöö autonoomia, kontroll tegevuse üle, koostöö ning organisatsiooni toetus) positiivsed (>2,5).

Rahvusvahelises võrdluses hindavad Eesti öed oma võimalusi ametiredelil tõusta suhteliselt heaks, kuid palgaga rahulolu on madalamaid (joonis 5). Tähelepanuväärne on, et Soome ja Ühendkuningriigi, Eesti tervishoiutöötajate peamiste sihtmaade öed on oma töötingimuste suhtes kõige kriitilisemad. Näiteks on Eesti öed nii nagu Inglismaa öed üldiselt sagedamini nõus (vastavalt 45% ja 43%) väitega, et neil on võimalus ametiredelil tõusta, kuid oma palka hinnatakse piisavaks teistest harvemini (18% Eesti ja 20% Inglismaa). Seevastu Soome ödede

hinnangud on mõlema näitaja puhul veelgi madalamad – vastavalt 32% ning 15% (Aaviksoo *et al* 2006).

Joonis 5. Karjäärivõimaluste ja palgaga rahulolu rahvusvaheline võrdlus



ALLIKAS: Aaviksoo *et al* 2006.

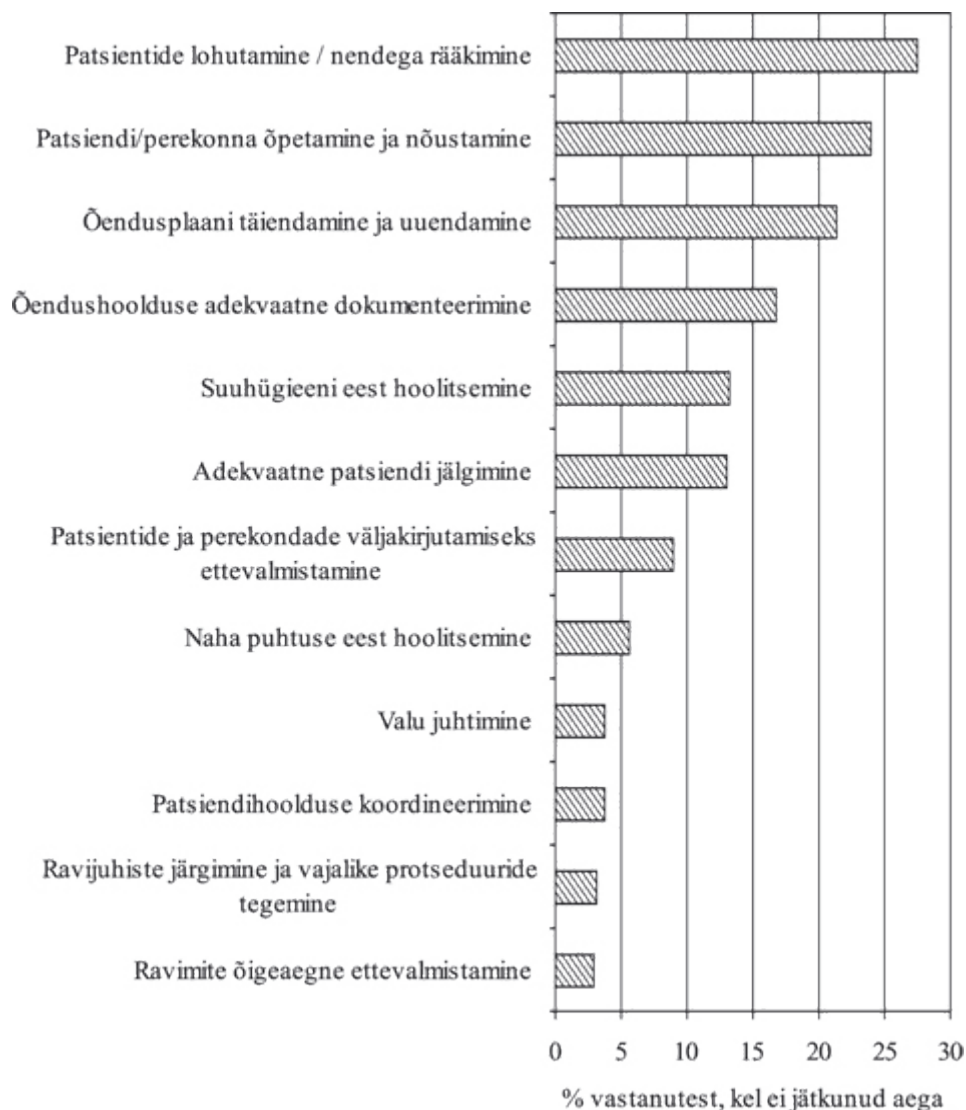
Kuigi kõige rohkem on palgaga rahul Kanadas töötavad õed (69%), hindavad nad võimalusi ametiredelil tõusta kriitilisemalt. Rahulolematust töötamisvõimalustega on olnud ka viimaseil aastail peamisi Kanada õdede USA-sse tööle siirdumise põhjusi (Eager, Blythe 2003).

Oluline töö jääb tegemata

Kõige negatiivsemad on Eesti õdede hinnangud palga, organisatsiooni juhtimisse kaasatuse, tunnustuse ning karjääri edendamise võimaluste kohta. See on kooskõlas varasemate Eestis tehtud uuringutega (Känd, Rekor 2005). Samal ajal nõustus valdav osa (80%) sellega, et õdedel on olemas professionaalse arengu võimalused ja täiendusõppe programmid ning neid toetatakse kõrgema hariduse omandamisel (59%) (Aaviksoo *et al* 2006).

Töökeskonnaga on kõige vähem rahul ja kriitilisemad nooremad ning suurtes haiglates töötavad õed. Siiani tõsiselt käsitlemata probleemina selgub samast õdede töökeskkonna uuringust, et õdedel ei jätku sageli aega patsientidega suhtlemiseks (28% õdedest) ning patsiendi ja tema perekonna nõustamiseks (24%) (joonis 6). Suure hulga küsitlute hinnangul ei ole neil piisavalt aega ka vajalikuks paberitööks – õendusplaani uuendamiseks (21%) ning õendushoolduse dokumenteerimiseks (17%).

Joonis 6. Haiglaõdede (n=447) hinnang ajapuudusel täitmata jäänud ülesannetele



Suur osa jääb tööturule tulemata

Praktiseerivate tervishoiutöötajate välismaale siirdumisest märksa vähem on Eestis uuritud õendus- ja arstiõppest väljalangemist enne tööle asumist. Ometi on ekspertarvamuste ja üksikute aastate väljavõtete kohaselt õdede iga-aastane kadu *ca*25% ning näiteks 2005. aastal ei jätkanud 40% arsti põhiõppe lõpetanuist Eestis õpinguid residentuuris (Volke 2005). Tervishoiukõrgkoolidel on õe põhiõppekohtade täitmisega probleeme, sest kohtade arvu on suurendatud.

Andmeid on vähe ka tervishoiutöötajate, eeskätt arstide liikumise kohta väiksematest haiglatest suurematesse keskustesse. Peamiselt selgub üksikute haiglajuhtide intervjuudest, et väiksemates asulates on haiglaisse töötajate leidmine palju keerukam kui näiteks Tallinnas või Tartus (Habicht *et al* 2006). 2006. aastal on täitmata öekohti kõigis haiglais.

Vale kuvand

Tõenäoliselt jääb palgaerinevus ka edaspidi tähtsaimaks tervishoiutöötajate migratsiooni tõmbe- ja tõukejõuks. Just nooremate õdede puhul on palk tähtis tegur. Selle taustal tekitab muret, et 2005. aasta suurele palgatõusule järgnes aasta, kui tervishoiutöötajate palga kasv jäi suuresti alla Eesti üldisele palga kasvule. See võib lähitulevikus uuesti pingeid tõsta.

Kõigest hoolimata on soov välismaale tööle siirduda vähenenud. Seda kinnitab asjaolu, et mujal Euroopa Liidus töötamiseks vajalikke dokumente vormistatakse järjest vähem. Seega ei saa nõustuda tervishoiutöötajate ja meedia loodud kuvandiga Eesti tervishoiu katastroofilisest olukorrast töötajate massilise lahkumise tõttu. Siiski tuleb silmas pidada, et välismaale mineku soov on suurem nooremate tervishoiutöötajate ning vahetult õpingud lõpetanute hulgas (enne kui nad tervishoiutööturule suunduvad) ning et mõne eriala puhul küünib võimalik lahkujate arv üle 20%.

Õed on oma elukutse ja töökohaga enamasti väga rahul. Kuigi rahulolu on seotud töökeskkonnaga ja muude väliste teguritega, on siin oma osa õe elukutse valinute nn eelselekttsioonil – olukord tervishoiuasutustes ei erine palju inimeste ootustest. Seega muutub olukorras, kus Eestil tuleb lähiaastail värvata uusi spetsialiste mitte ainult pensionile minevate ja välismaale lahkuvate tervishoiutöötajate asendamiseks, vaid suurendada tunduvalt ka tervishoiutöötajate, eriti õdede arvu, väga tähtsaks tervishoiusektori ja –ametite maine.

Just selle mitterahalise “sotsiaalse kapitali” kadumist peetakse ülemaailmse suurenenud migratsiooni üheks põhjuseks. Kui soovime rahvastiku väheneva juurdekasvu tingimustes motiveerida noori valima muude võimaluste kõrval tervishoiutöötaja elukutset, peame pöörama tervishoiutöötaja maine kujundamisele rohkem tähelepanu.

Kuigi enamik õdesid nõustus väitega, et neil on piisavalt arenguvõimalusi ja täiendusõppe programme, ei olnud nad nõus, et on olemas karjääri arendamise ja kliinilise edutamise võimalused. See on seletatav asjaoluga, et haiglatöö üldine korraldus võimaldab töötajal professionaalselt areneda, kuid ei taga laia ja pikaajalist individuaalset arengut. See tähendab, et organisatsioonides, eriti tervishoiusüsteemis tervikuna, saab rakendada uusi teadmisi ja oskusi oma töö paremaks sooritamiseks, kuid puuduvad karjääri edendamise võimalused.

Süsteemi puudujäägid

Tervishoiusüsteemi tõhustamisel kasvavad nõudmised ka töötajaile. Neid nõudeid suudavad adekvaatselt täita ainult sobivate individuaalsete eeldustega töötajad vastavate töötingimuste korral. Kuigi uuringu tulemused näitavad praegu suhteliselt soodsat seisust, saab rahvusvahelise kogemuse põhjal eeldada, et olukord võib kiiresti muutuda.

Süsteemi puudujääkidele viitab ka eelnimetatud tõik, et õdedel ei jätku piisavalt aega patsientidega suhtlemiseks ning patsientide ja nende perekondade nõustamiseks. Ravikvaliteedi komisjoni hinnangul on enamik patsientide kaebustest puuduliku suhtlemise tulemus. Niisamuti on süsteemi (ja mitte üksiku teenuseosutaja) ulatuses oluline asjaolu, et tervishoiutöötajal ei jätku aega vajalikuks paberitööks, mis on vajalik teenuse kvaliteedi osa,

eeskätt selle juhtimise seisukohalt. Eelneva taustal on ootamatu, et Eesti õdede hinnangul on personali piisavalt, samal ajal kui kolleegid arenenud välisriikidest leiavad, et õdesid on liialt vähe.

Vähe on uuritud õdede väljaõppe suurendamisega seotud probleeme ning arsti- ja õendusüliõpilaste lahkumist enne tervishoiutööturule jõudmist. Tulevikku silmas pidades on just need kriitilised momendid piisava arvu tervishoiutöötajate tagamiseks Eestis, seda enam, et ka sotsiaalministeeriumi väljatöötatud strategiadokumendid kirjeldavad lähitulevikus vajadust suurendada tublisti õdede arvu.

Töötajate riigisisese liikumise kohta on vähe informatsiooni. Selle järele on suur vajadus, sest tööjõupuudus on jaotunud erinevalt. Tervishoiureformid, mis on suunatud tõhususele ja kvaliteedi parandamisele, koondavad paratamatult spetsialiseeritud tervishoiuteenused. Sellest sünnivad väiksemais haiglais pinged, mida võimendatakse põhjendamatu personalipuudusega, samal ajal kui pragmaatiline lähenemine eeldaks teenuseosutaja ümberprofileerimist lihtsamat teenust osutavaks hooldushaiglaks.

Kõigis rahvusvahelistes soovitustes märgitakse, et on vaja pikaajalist tegevuskava, millest tuleb kinni pidada, eeskätt rahastamisotsuste tegemisel (WHO 2006). Palk, tervishoiuinvesteeringud, rahastamissüsteemi jätkusuutlikkuse küsitavus pikema aja jooksul on ammu teada probleemid. Nüüd on vaja kiiresti pikaajalisi kokkuleppeid eri poolte vahel.

Võimalikud poliitikavalikud

Tervishoiutöötajate planeerimine peab hõlmama koolitavate arvule (mille kohta pole lõplikku valemist leidnud ükski riik) lisaks koolituse arendamist pidevalt muutuva tööjõuturu vajaduste kohaselt. Põhjalik meetmete loetelu on WHO 2006. aasta maailma terviseraportis (WHO 2006). Järgnevalt Eesti võimalikest spetsiifilistest poliitikavalikutest.

Nii valitsuse kui ka tervishoiusüsteemi kõigi osaliste huvides pole ühekordsed streigiähvarduste saatel kulgevad lühiajalised järeleandmised, vaid praegustele ja tulevastele tervishoiutöötajatele stabiilsuse loomine. Vajadus tervishoiuteenuste järele kasvab pidevalt. Võttes arvesse, et nõudluse rahuldamiseks on vaja suurendada tervishoiutöötajate, eeskätt õendusala töötajate arvu ning et palgakulude osakaal tervishoiukuludes on suhteliselt suur, on väljakutsele vastamise eeltingimus tervishoiukulutuste suurendamine.

Palgaläbirääkimiste osaks peavad olema seosed muude töökeskkonna mõjutajatega, kohustused ja vastutus peavad olema nii riigil kui ka tööandjatel, organisatsioonidel ja haridusasutustel. Et riik ei saa töötajate palgatingimusi ja töökeskkonda otse mõjutada, on tööandjate vastutus täiendavate eelarvevahendite kasutamise eest kriitiline.

Töökeskkonnal on õdede tööl püsimisel tähtis osa, seda mõjutavad otse tööandjad – tervishoiuasutused. Soodsad töötingimused on konkurentsieelis teiste teenuseosutajate ees. Süsteemi pikaajalist jätkusuutlikkust silmas pidades on kõigi teenuseosutajate huvides luua võimalike öekandidaatide seas positiivne ja rahuldust pakkuv õe elukutse kuvand. See peab sisaldama soodsat töökeskkonda ja rahuldust pakkuvaid eneseteostusvõimalusi.

Juba varasemais uuringuis on märgitud nn positiivse diskrimineerimise vajadust palgatingimuste parandamisel, see tähendab eeskätt madala palga (mitte keskmise palga) ja nooremate töötajate sissetuleku suurendamist. Töötingimusi (tööajarežiimi, füüsilist keskkonda, töökorraldust jms) tuleb käsitleda koos palgavahendite probleemi lahendamisega, et üht ei lahendataks teise arvel. Arendada tuleb töökeskkonna juhtimise süsteemi.

Riigivõimu ülesanne on juhtida tervishoiusüsteemi osapoolte (töötajate, teenuseosutajate ja patsientide) huve arvestavat tulemuslikku ja tasakaalustatud diskussiooni.

Rohkem koostööd teiste riikidega

Valitsusel lasub kohustus teha koostööd nende Euroopa Liidu liikmesriikidega, kuhu Eesti tervishoiutöötajad siirduvad, et välja töötada tööjõu planeerimise eetilised põhimõtted, sealhulgas aktiivse värbamise poliitika. Pragmaatiline oleks käsitleda diskussiooniteemasid riiklikult koordineeritud töövahetusega riikides. Võimalik on nn pehme koordinatsioon ehk informatsiooni vahendamine ning tsentraalne juhtimine kahepoolsete riiklike lepingute ja koostöö vahendusagentuuride abil. Eeskätt tuleb arvestada enamiku tervishoiutöötajate soovi töötada välismaal ainult hooajaliselt ning töökogemuse põhjendatuse osakaalu.

Migratsioonikavatsuste märkimisväärne vähenemine näitab, et nii eeltingimused kui ka töötajate suhtumine võivad kiiresti muutuda. Edaspidi on otstarbekas kasutada mitmesuguseid lahendusviise, sest töömotivatsiooni suurendamine ja migratsioonisoovi vähendamine ainult töötajate palgatingimusi muutes ei ole tulemuslik. Pealegi võib see pikema aja jooksul vähendada tervishoiuteenuste kättesaadavust ning süsteemi üldist stabiilsust.

Tõenäoliselt ei ole võimalik muutunud tööjõuturu olukorras migratsioonisoovi kaotada. Seetõttu tuleb edaspidi jälgida migratsioonikavatsuste ja –põhjuste muutust, et välja töötada paindlikke lahendusi, näiteks rahuldada hooajalise, peamiselt enesetäiendamisele suunatud välismaal töötamise soovi riigi või tööandja koordineeritud vahetusprogrammide kaudu. Tööjõu üldine ja üha suurenev mobiilsus, tööjõupuudus mitmes valdkonnas, Euroopa–sisene migratsioon ning suurenenud tööstress tõhususele orienteeritud organisatsioonides viitavad vajadusele tegelda eeskätt nooremate ja suuremate haiglate õdede probleemidega.

Käesolev poliitikaanalüüs püüdis senist tervishoiutöötajate lahkumisele orienteeritud diskursust laiendada töökeskkonna ja tervishoiu üldise korraldusega. Uuringu autori arvates on elanike ootustele vastava tervishoiutöötajate arvu ja kvaliteedi tagamisel viimased tegurid tähtsamad kui töötajate lahkumine välismaale.

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, A., Läänelaid, S., Hinno, S. (2006). Eesti õdede töökeskkond ja motivatsioonitegurid: mõju tervishoiutöötajate töömotivatsioonile, tulemuslikkusele, migratsioonile ning võimalikud poliitikavalikud. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – http://www.praxis.ee/data/Oed_2005_luhianaluus.pdf (31.10.2006).

Aiken, L. H., Patrician, P. A. (2000). Measuring Organizational Traits of Hospitals. The Revised Nursing Work Index". – Nursing Research, Vol 49, No 3, pp 146–153.

Bach, S. (2003). International Migration of Health Workers. Labour and Social Issues Working Paper. ILO, Geneva.

Docteur, E., Oxley, H. (2003). Health–Care Systems: Lessons from the Reform Experience. OECD Economic Department Working Papers, No 374, ECO/WKP(2003)28.

Eager, K., Blythe, J. (2003). Canadian Nurse Migration to the United States of America. McMaster University & University of Toronto. December 2003.

Eesti Õdede Liit. Pressiteade 11.05.2006.

– <http://www.ena.ee/uudised.php?submenuID=8&artID=79> (31.10.2006).

Eurostat Yearbook 2003. The Statistical Guide to Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. –

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1334_49092079,1334_49092421&_dad=portal&_schema=PORTAL(1.11.2006).

Habicht, T., Reinap, M., Koppel, A., Aaviksoo, A. (2006). Eesti tervishoiureformide mõju haigla juhtimisele. Eesti ja Bulgaaria võrdlus. PRAXIS. [Uuring avaldatakse 2006. a detsembris PRAXIS–e veebilehel.]

Känd, M., Rekor, M. (2005). Röömsama homse nimel. Eesti õdede rahulolu uuring 2005. Stockholmi Majanduskool Riias (*SSE Riga*), Eesti Õdede Liit, AS Resta.

Marchal, B., Kegels, G. (2003). Health Workforce Imbalances in Times of Globalization: Brain Drain or Professional Mobility? – International Journal of Health Planning and Management 2003; Vol 18 (Supplement), pp 89–101.

Sotsiaalministeerium. – <http://www.sm.ee> (19.10.2006).

Sotsiaalministeerium. Tervishoiutöötajate tunnipalga analüüs 2004, 2005 ja 2006. –

<http://www.sm.ee/est/pages/goproweb1207> (31.10.2006).

Statistical Yearbook on Candidate Countries, Data 1997–2001. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Tervishoiuamet. Tervishoiutöötajate migratsioon (veebuar 2004 – oktoober 2006). –

http://www.tervishoiuamet.ee/public/files/minejad_okt2006.xls).(31.10.2006

WHO (2006). World Health Organization. The World Health Report 2006: Working together for Health. – <http://www.who.int/whr/2006/en/index.html> (31.10.2006).

Volke, V. (2005). Noorte arstide lahkumine jätkub. – Eesti Arst, nr 11.

Võrk, A., Jesse, M., Roostalu, I., Jüristo, T. (2005). Eesti tervishoiu rahastamissüsteemi jätkusuutlikkuse analüüs. PRAXISE Toimetised 21. –
http://www.praxis.ee/data/toimetised_2005_21_TH_rahastamine_2.pdf

Võrk, A., Priinits, M., Kallaste, E. (2004). Tervishoiutöötajate migratsioon Eestist: migratsiooni potentsiaalne suurus, mõju tervishoiutöötajate vajadusele ja poliitikavalikud. PRAXISE Toimetised, nr 18. –
http://www.praxis.ee/data/toimetised_18_2004.pdf (31.10.2006).

Saadiku koht parlamendis: vabadus ja sõltuvus

Mihkel Solvak (RiTo 14), Tartu Ülikooli politoloogia osakonna doktorant

Üksiku parlamendiliikme võimalus mõjutada esinduskogu tegevust ja käituda oma vaba mandaadi järgi sõltub paljudest asjaoludest, alates parlamenditöö eeskirjadest ning lõpetades rahvaesinduse ja selle komisjonide suurusega.

Parlament on esindusdemokraatia keskne institutsioon ja saadikud sellele sisu andvad iniviidid. Sisu andmist saab mõista kaheti. Kas saadikud on parlamendi kesksed kujundajad või pigem statistid ning parlamendi töö mõistmiseks peame vaatama neist kaugemale? Esimene kirjeldab vaba mandaadi põhimõtet äärmuslikul kujul, kus valituks osutunud saadik hakkab ellu viima oma poliitilistest veendumustest kujundatud programmi ning parlament on pelgalt tööriist. Teine pöörab asja pahupidi ja näeb saadikus endas tööriista teiste (erakonna) eesmärkide täitmisel. Adekvaatse pildi annab kahe äärmuse kokkusulamine, kuid see ei lahenda konflikti, mis kahe poole vahel valitseb.

Artikli eesmärk on hinnata, kui suure vabaduse annavad parlamendiliikmele esinduskogu tööd määravad reeglid ning selle kaudu vastata küsimusele, kas parlamendis on võimalik käituda vaba mandaadi põhimõtte järgi või on see juba formaalsete reeglitega kujundatud nii, et üksikliige selle töö tulemusi mõjutada ei saa. Võrdluse aluseks on Eesti, Leedu ja Poola. Eesti kui väikese parlamendiga (101 liiget) puhtalt parlamentaarne süsteem, Leedu kui väikese parlamendiga (141 liiget) semipresidentaalne riik ja Poola kui suure parlamendiga semipresidentaalne (460 liiget) riik. Edasise analüüsi käigus vaadatakse, kuidas on kõnealustes parlamentides reguleeritud järelepärimiste ja küsimuste esitamine täidesaatvale võimule ning seadusandliku initsiatiivi õigus, milline on komisjonide roll ja ülesehitus.

Saadiku kaks eesmärki

Parlamendi üksikliikme all on mõeldud saadikut üleüldse. Saadikute käitumise seletamisel on eelduseks ratsionaalsus, mille saab lühidalt sõnastada järgmiselt. Kollektiivse tegutsemise aluseks on iniviidide motiivid ja eesmärgipärane tegevus (Saalfeld 1995, 35). Kollektiivse otsustamise teevad võimalikuks käitumisreegleid kehtestavad institutsioonid.

Saadikute eesmärgid on jagatud kaheks: poliitika elluviimine ja tagasivalituks osutamine. Poliitika elluviimise tingimus on alati saada valituks/tagasivalituks. Seega võib väita, et ka saadikul, kelle põhieesmärk on rakendada ellu oma poliitiline programm, on valituks osutamine alati üks, kuigi puhtalt praktiline eesmärk.

Artiklis on piirdutud kirjutandud käitumisreeglite hindamisega.

Üksiksaadiku rolli mõistmiseks tuleb kõigepealt vaadata, kuidas on kõnealustes parlamentides organiseeritud parteid.

Poola Sejmi puhul on fraktsiooni moodustamise vähim arv 15 saadikut. Peale selle võivad vähemalt kolm saadikut moodustada ametlike saadikute grupi, kuid viimastel ei ole mingeid

privileege. Leedu Seimases on fraktsiooni moodustamiseks vaja vähemalt seitset saadikut. Sellest hoolimata on ka fraktsioonidesse mittekuuluvail saadikul samad privileegid mis fraktsioonide liikmeil, sest organiseerimata saadikud kuuluvad ühte kõigi õigustega nn segafraktsiooni. Eestis võivad fraktsiooni luua viis saadikut, kuid erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed võivad moodustada ainult ühe fraktsiooni ehk korra juba väljaastunud või –arvatud saadik enam uude fraktsiooni astuda või uut luua ei saa (Riigikohtu lahend nr 3–4–1–3–05, 2005).

Kui parlamendisise töökind soosib tugevalt fraktsioone, võib sinna mittekuulumine või sealt väljaarvamine raskendada saadikul sisulise töö tegemist.

Küsimused ja arupärimised

Küsimuste ja arupärimiste esitamise teeb oluliseks asjaolu, et ühe küsimuse mõju järelevalve seisukohalt on võrdlemisi väike, eriti võrreldes sellega, millises ulatuses toob see tähelepanu küsimuse esitajale. Küsimuste ja arupärimiste esitamise korralduse piiratust näitavad järgmised tegurid: kas neid võib esitada üks saadik või on vaja mitut, mis staadiumid tuleb küsimustel ja arupärimistel enne esitamist läbida ja kes neid kontrollib ning kas küsimuste ja arupärimiste arv ja/või sisu on piiratud.

Poolas on üksikul saadikul võimalik esitada nii küsimusi kui ka arupärimisi. Arupärimise sisu peab olema tähtis poliitiline probleem. Saadik peab selle edastama Sejmi presiidiumile, kes hindab vastavust arupärimise nõuetele. Presiidiumil on õigus kustutada arupärimisest fraase, mis ei sobi saadikute antud ametivandega.

Küsimused jagunevad kirjalikeks ja suulisteks. Iga saadik võib esitada valitsusele kirjalikke küsimusi aktuaalsete riiklike probleemide kohta. Vähemalt 15 saadikust koosneval grupil on õigus esitada suulisi küsimusi valitsuse töö kohta igal Sejmi istungil.

Kõigis vabalt valitud Sejmi koosseisudes on 1991. aastast alates küsimustest (nii kirjalikest kui suulistest) rohkem esitatud arupärimisi, mis on iseloomult põhjalikum järelevalvevorm (vt tabel 1).

Tabel 1. Poola Sejmis esitatud arupärimised ja küsimused

Sejmi koosseisud	I (1991–1993)	II (1993–1997)	III (1997–2001)	IV (2001–2005)
Arupärimised	773	2613 (238%)*	7081 (171%)	10 618 (50%)
Küsimused	508	672 (32%)	4247 (532%)	4 324 (2%)

ALLIKAD: Ziemer, Matthes 2004, 207; Kronika Sejmowa, nr 111 (592), 15 wrzesnia 2005.

85–90% arupärimistest on esitanud üksikud saadikud ja need on suunatud enamikus peaministrile, mis lubab arvata, et neid kasutatakse valitsuse kritiseerimiseks, mitte

sisuliseks kontrolliks (Ziemer, Matthes 2004, 207). Arupärimiste rohkuse põhjus on nende vastuste võimalik hääletus Sejmis.

Leedu põhiseadus sätestab samuti saadikute õiguse esitada arupärimisi valitsusele ja teistele ametiisikutele. Arupärimistele vastamisele eelneb esitaja kuni viieminutiline kõne, sellele järgneb kuni 15-minutiline vastus ja soovi korral vastuse arutelu. Saadikuil on õigus esitada nii suulisi kui ka kirjalikke küsimusi, mis puudutavad päevakajalisi ja ühiskondlikult tähtsaid teemasid. Istungi juhataja võib lubada nõudmistele mittevastavale küsimusele jätta vastamata. Ta võib katkestada küsimuse esitamise, kui see tema arvates sarnaneb saadiku varasemate avaldustega. Vähemalt kümnel saadikul on enne valitsuse infotundi õigus esitada pakilist probleemi käsitlev kirjalik küsimus, millele tuleb vastata juba samas infotunnis. Kirjalik küsimus võib muutuda arupärimiseks, kui samal teemal on varem saadud ebapiisav vastus, küsimuses toodud puudused on kõrvaldamata või Seimase vanematekogu otsustab küsimuse lugeda arupärimiseks.

Leedu Seimase kohta saab otseste arvandmeteta teha mõningaid järeldusi kaudsete asjaolude põhjal. 1990. aastail vahetus seal hulgaliselt valitsusi, kuid valitsev partei või koalitsiooni koosseis on enamasti jäänud samaks ning konfliktne suhtumine teistesse iseloomustab pigem enda püsimise nimel võitlevaid marginaalseid parteisid (Krupavicius 1998, 474). Ka ei ole Seimase töö halvamiseks kasutatud parlamentaarse kontrolli vahendeid. Opositsioon kritiseerib loomulikult valitsust, seda enam, et teatud kontrollifunktsioonide täitmist kantakse üle riigi ringhäälingus. Selle tähtsust saadikuile näitab järelevalvefunktsioonide täitmise ettevalmistamisele kuluv aeg, mis Leedu saadikute puhul ületab isegi parteiga seotud tegevusele kuluvat aega (Pettai 2005, 7).

Riigikogu liikmeil on õigus esitada arupärimisi ning suulisi ja kirjalikke küsimusi. Arupärimisele vastamine sarnaneb Seimases kehtiva korraga. Esmalt esineb viieminutilise kõnega arupärija, seejärel vastab 15 minuti jooksul arupärimise saaja. Arupärija võib esitada ka ühe suulise küsimuse, pärast vastamist toimuvad sõnavõtud. Iseseisvaid suulisi küsimusi esitatakse valitsuse infotunnis istungi ajal. Küsimuse esitamiseks peab saadik infotunnile eelneval istungipäeval esitama taotluse, milles märgib ära probleemi, mida küsimus puudutab. Istungi juhataja võib lubada lisaküsimuste ja ka eelneva taotluseta, infotunni ajal registreeritud küsimuste esitamist. Suuliste küsimuste sisule otseseid piiranguid ei ole ette nähtud. Ka kirjalike küsimuste puhul on nõue, et need oleksid lühikesed ja võimaldaksid lühikest vastust. Vastatakse kirjalikult, kuid vastus tehakse teatavaks ka teistele Riigikogu liikmetele.

Tabel 2. Riigikogus esitatud arupärimised ja küsimused

Riigikogu koosseisud	VII (1992–1995)	VIII (1995–1999)	IX (1999–2003)
Arupärimised	574	953 (66%)*	307 (–67%)
Küsimused**	2	78	4118

* Sulgudes on toodud kasv eelmise koosseisuga võrreldes.

** Kirjalike küsimuste esitamise õigus arupärimise kõrvale tekkis 1994. aastal, kuid praegune kirjalike ja suuliste küsimuste esitamise kord loodi alles 1999. aasta kodukorra seadusega.

ALLIKAS: Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004).

Tabelist 2 nähtub, et erinevalt Poolast on IX Riigikogu liikmed kasutanud järelevalveks just küsimuste esitamist. Võrdlus varasemate koosseisudega ei anna adekvaatset pilti, sest 1999. aastal jõustunud kodukorra reform muutis arupärimiste ja küsimuste esitamise korda. Küll võib aga eeldada, et IX Riigikogu ajal kujunenud suhe, kus küsimusi esitatakse palju ja järelepärimisi märksa vähem, jääb kestma, sest varasem suur järelepärimiste hulk on vähenenud nüüdse suuliste ja kirjalike küsimuste kui tunduvalt lihtsama info hankimise viisi tõttu.

Formaalselt on kõigis kõnealustes parlamentides üksikul saadikul suhteliselt kerge järelevalvevahendeid kasutada, ainult Poolas kehtib suuliste küsimuste kohta arvuline piir.

Eelnõude algatamine

Eelnõude juurde edasi liikudes on tähelepanu all kaks peamist aspekti: piirangud ja eelnõudele esitatavad tehnilised nõuded. Suur eelnõude esitamise vabadus ei tähenda palju, kui eelnõudega kaasnevad põhjalikud sisule esitatavad tehnilised nõudmised, mis osutuvad piiratud ressurssidega saadikule ületamatuks takistuseks. Eelnõu ei pruugi selle tõttu jääda esitamata, kuid muutuda võib esitamise idee. Nõuetele vastava seaduseelnõu esitamine teenib esmalt poliitika elluviimise ja sellega kaasneva tähelepanu ning ootuste täitmise kaudu ka tagasivalimise eesmärki. Teades, et eelnõu nõuetekohaseks muutmine käib üle jõu, püütakse eelnõu esitamisega pigem tähelepanu äratada.

Artiklis lähtutakse formaalsetest reeglitest ning seetõttu jääb "variisikute" (eelnõu antakse menetlusse enda nime all, kuigi selle taga on partei või mingi muu organ) kasutamine eelnõude esitamisel vaatluse alt välja.

Eelnõudele esitatavad piirangud võib jagada arvulisteks, ajalisteks, tehnilisteks ja sisulisteks. Arvulised piirangud seavad piire saadikute arvule, mis on eelnõu esitamiseks minimaalselt vajalik või maksimaalselt lubatud. Ajalised piirangud võivad lubada üksiksaadikuil eelnõusid esitada üksnes kindla perioodi jooksul. Näiteks on Rootsi Riksdagis saadikuil võimalik

eelnõusid esitada kord aastas, alates istungjärgu algusest septembris kuni 15 päeva pärast valitsuse poolt riigieelarve esitamist parlamendile, tavaliselt septembri lõpus või oktoobri algul (www.riksdagen.se). Tehnilised piirangud hõlmavad nõudeid eelnõu vormile. Piiranguid on võimalik esitada ka eelnõude sisule, see on harilikult seotud riigile rahaliste kohustuste võtmisega.

Poolas üksiksaadik seaduseelnõu ei esita. Eelnõu võivad esitada vähemalt 15 saadikut, sama suur on fraktsiooni moodustamiseks vajalik vähim arv. Demokraatlikult valitud Sejmi koosseisudes on esitatud rohkem nn saadikute eelnõusid, kuid vastu on võetud enam valitsuse eelnõusid (vt tabel 3). Kuna fraktsioonil algatamise õigust ei ole, lähevad kõik parteide initsiatiivil loodud seaduseelnõud kirja saadikute omana. Suurusjärgudest arusaamiseks on tabelis võrreldud saadikute eelnõusid ja edukust valitsuse omadega.

Tabel 3. Poola Sejmis esitatud eelnõud ja vastuvõetud seadused

Sejmi koosseisud	I (1991–1993)	II (1993–1997)	III (1997–2001)
Saadikud	199/33 (17%)**	363/164 (45%)	273/83 (30%)
Valitsus	91/47 (52%)	346/239 (69%)	253/145 (57%)

** Esitatud/vastuvõetud eelnõud, sulgudes edukuse protsent.

ALLIKAD: Matthes 2002, 99; Kreppel 2002, 39.

Eelnõude algatajate hulga analüüs 1999. aasta oktoobris näitas, et umbes 40% neist on allkirjastanud 15–21 saadikut (Sanford 2002, 118) ehk küllaltki suure osa on esitanud vähim lubatud saadikute hulk. Seatud on ka sisulisi ja tehnilisi piiranguid. Ainult valitsusel on õigus esitada riigieelarve parandusettepanekuid, riiklikke laene ja garantiisid puudutavaid eelnõusid. Tehniline piirang on nõue esitada koos eelnõuga sotsiaalsete ja majanduslike mõjude selgitus ning kinnitus selle sobivuse kohta Euroopa Liidu õigusaktidega.

Leedu Seimases on õigus eelnõusid esitada igal saadikul. Seimase senistes koosseisudes on saadikute esitatud eelnõude arv ületanud valitsuse omi või püsinud nende lähedal (vt tabel 4). Eelnõude heakskiidu osakaal on aga alati tugevalt valitsuse kasuks. Kuna Leedus ei ole fraktsioonil seadusandliku initsiatiivi õigust, tuleb nende andmete järgi märkida, et nende seas on kindlasti ka lihtsalt saadikute esitatud parteide koostatud eelnõud.

Tabel 4. Leedu Seimases esitatud eelnõud ja vastuvõetud seadused

Seimase koosseisud	VII (1992–1996)	VIII (1996–2000)	IX (2000–2004)
Saadikud	1674/784 (47%)*	1020/558 (55%)	1557/570 (37%)
Valitsus	1101/705 (64%)	1067/908 (85%)	1257/1033 (82%)

* Esitatud/vastuvõetud eelnõud, sulgudes edukuse protsent.

ALLIKAD: Armbrüster, Lukošaitis 2002, 259; Pettai, Madise 2006.

Sisulisi piiranguid saadikute eelnõudele ei ole. Tehnilise piiranguna tuleb koos eelnõuga esitada selgitus eesmärkide, võimalike mõjude, elluviimiseks vajalike eelarvevahendite suuruse ja sobivuse kohta Leedu ja Euroopa Liidu õigusega. Fakt, et saadikud esitavad eelnõusid väga suurel hulgal, näitab, et tehnilised piirangud ei ole pärssivad.

Poola ja Leedu parlamendiga võrreldes on Eestis eelnõude esitamise õigus kõigil parlamendisestel organitel – saadikul, fraktsioonil ja komisjonil – ning valitsusel. Õigust kasutavad saadikud aktiivselt, olles valitsuse järel kõige suuremad eelnõude esitajad (vt tabel 5). Kuna Eestis on ka fraktsioonidel initsiatiivi õigus, saame saadikute eelnõude puhul Leedust ja Poolast selgema pildi, missugusel määral just saadikud, mitte parteid eelnõusid esitavad.

Tabel 5. Riigikogus esitatud eelnõud ja vastuvõetud seadused

Riigikogu koosseisud	VII (1992–1995)	VIII (1995–1999)	IX (1999–2003)
Arupärimised	245/79 (32%)*	218/91 (42%)	229/94 (41%)
Küsimused**	345/285 (83%)	513/435 (85%)	646/555 (86%)

* Esitatud/vastuvõetud eelnõud, sulgudes edukuse protsent.

ALLIKAS: Pettai, Madise 2006.

Riigikogu kodukord eelnõudele sisulisi piiranguid ei sea, tehnilise piiranguna on välja toodud ainult eelnõu algatamise põhjendatuse nõue. Eelnõu peab vastama normitehnika eeskirjale – olema kooskõlas kehtivate õigusnormidega, eelnõu seletuskirjas peab muude nõuete seas olema seaduse ülesande, terminoloogia, Euroopa Liidu õigusele vastavuse, sellega seotud kulude/tulude, rakendamise ning ka asjaomaste institutsioonide arvamuste kirjeldus. Kuigi normitehnika eeskiri on põhjalik, ei ole saadikuil raskusi sellekohaste eelnõude esitamisega, sest tehnilistel põhjustel jäetakse kõrvale vähe eelnõusid (Pettai, Madise 2006). Ajapiiranguid eelnõude esitamisele üheski mainitud parlamendis ei seata.

Kokkuvõttes ilmneb, et kõige rohkem piiravad seaduseelnõude esitamist Poola reeglid, seal ei ole üksiksaadikul võimalik eelnõu esitada ning teatud teemadel on eelnõud üldse välistatud. Kehtib reegel – mida suurem parlament, seda piiratum on üksikparlamendiliikme tegevus.

Eelnõude absoluutarve vaadates näib, et sisulised ja tehnilised piirangud saadikuid ei heiduta, valitsusele alla ei jääda. Tuues kõrvale edukuse protsendi, selgub, et poliitika elluviimise eesmärgi need teenida ei saa. Sellest hoolimata eelnõusid esitatakse. Esmapilgul mitteratsionaalne tegutsemine on seda ainult seadusandluse sisulise mõjutamise seisukohalt, eelnõude esitamist enesereklaamina vaadates on kogu tegevus täiesti arusaadav.

Töö komisjonides

Parlamendi põhiline seadusandlik töö käib komisjonides, just seal saab iga saadik parlamendi hoiakuid kõige rohkem mõjutada. Kuid oma mõju on ka komisjonide süsteemi ülesehituse iseärasustel. Formaalsete reeglite järgi saadik tavaliselt määratakse komisjoni. Määramisotsusest tähtsam on vaadata, kes teeb ettepanekud komisjonide koosseisu kohta ja missugune on saadiku kaasaráákimis- või otsustusvõimalus.

Poolas otsustab formaalsete reeglite järgi saadikute määramise fraktsioon ning selle kinnitab Sejmi juhatus. Täheldatud on, et küllaltki suur osa määratakse (43,5%) saadiku enda soovi alusel, kuigi see on parteide lõikes erinev (Olson *et al*/ 1998, 110–111).

Leedus on komisjonidesse määramine Seimase statuudis põhjalikult lahti kirjutatud. Liikmesuse kohta teeb Seimase esimehele ettepaneku fraktsioon, kuid viimane peab statuudi kohaselt arvestama saadikute soove ja kompetentsi. Statuut on seaduse jõuga ja seega tuleb Leedu puhul tunnistada, et fraktsioonide valikuvabadus komisjonide komplekteerimisel on piiratuma iseloomuga kui Poolas. Seda kinnitavad ka saadikud ise, kes hindasid komisjoni määramisel kõige tähtsamaks isiklikku eelistust (Pettai 2005, 15).

Eestis määrab liikmed komisjonidesse formaalselt fraktsioon ning otsuse kinnitab Riigikogu juhatus. Fraktsiooni mittekuuluv saadik määratakse komisjoni saadiku soovist lähtudes. Erinevalt Leedust ei ole Eestis fraktsiooni liikmel formaalset õigust arvestada komisjoni pääsemisel isiklike soovidega. Tegelikult on aga saadiku isiklik eelistus komisjoni koha saamisel peamine (*ibid*). Kõigil kolmel juhul teeb formaalsete reeglite järgi lõppotsuse fraktsioon ning võiks oodata, et saadikud sõltuvad parteisunnist. Enamasti on kõige tähtsam saadiku enda valik, üksnes Leedus on see mingil määral ka reeglitega tagatud.

Vähemuse arvamuse lisamine

Nagu eespool selgus, on saadikute võimalused otse eelnõude esitamise kaudu seadusloomet mõjutada alati väiksemad kui valitsusel, kellel on eelnõudest seaduste kujundamise tagamiseks rohkem vahendeid. Komisjoni töö peaks olema järelikult tähtsam saadikuile, kes üksikürituste vähest tõhusust nähes keskenduvad sisulisele tööle komisjonis, kus saab eelnõusid põhjalikumalt arutada ja soovide järgi kujundada. Seetõttu hindavad nii Eesti kui

ka Leedu saadikud parlamendisistest tegemistest kõige aeganõudvamaks tööd komisjonis (Pettai 2005, 6). Missugused võimalused on saadikul oma eriarvamuse näitamiseks?

Poola Sejmis võib iga komisjoni liige, kelle muudatusettepanekud on arvestamata jäetud, nõuda eriarvamuse lisamist komisjoni poolt seaduseelnõu kohta koostatud raportisse ning seda koheldakse plenaaristungi hääletustel samaväärselt komisjoni enamuse ettepanekuga (Olson *et al* 1998, 114). Eriarvamuse teatavakstegemine on järelikult kerge ning läbihääletamine täiskogus annab võimaluse oma arvamust näidata. Selle taga võib näha soovi kompenseerida 15 saadiku miinimumnõudega piiratud seadusandliku initsiatiivi õigust.

Ka Leedus on võimalik eriarvamusi lisada, kuid selleks on vaja vähemalt kolme saadikut. Lisatud eriarvamus tuleb teha teatavaks koos komisjoni arvamuse tutvustamisega. Arvestada tuleb aga Seimase komisjonide väiksust (minimaalselt seitse liiget), kohati võib see arv moodustada peaaegu poole liikmete arvust. See lubab väita, et kolme saadiku nõude idee ei tähenda niivõrd hääle andmist üksikule saadikule, kuivõrd komisjonis tekkinud opositsioonile.

Riigikogu kodukord komisjoni otsusele eriarvamuse lisamist ette ei näe. Üks võimalus eriarvamus teatavaks teha on nõuda oma sõnavõtu kandmist komisjoni istungi protokollis. Selget eriarvamuste lisamise õigust ei ole.

Istungite avalikkus ja suletus

Komisjoni töökorraldus võib avaldada mõju saadikute tegutsemisvabadusele. Istungi avalikkus või suletus mõjutab liikmete eeliseid. Avatud istungid vähendavad eeliseid ja lubavad näiteks fraktsiooni juhtidel komisjonide liikmeid edukalt distsiplineerida. Suletus annab eelise, kui komisjonis käsitleti olulist infot, mida saadik oma infomonopoli abil kasutada saab. Teiste sõnadega võib seda nimetada ka teadmatuses tekkivaks eeliseks, kus suletus ei lase väljasseisjail adekvaatselt hinnata, millist infot käsitleti (Strom 1998, 42).

Selles osas erinevad Seimases ja Sejmis kehtivad formaalsed reeglid komisjonide istungite avalikkuse ja suletuse kohta Riigikogu omadest. Eestis on komisjonide istungid suletud, nende avalikuks kuulutamise otsustab liikmete enamus. Leedus ja Poolas on asi vastupidi – istungid on avalikud ja suletuks kuulutamine tuleb esmalt otsustada. Poolas võib saadik, kes ise komisjoni ei kuulu, istungist osa võtta ja isegi ettepanekuid teha (Olson *et al* 1998, 112). Ka Leedus võivad saadikud osaleda kõigi komisjonide istungeil. Eesti puhul on eelduseks suletus ehk teiste saadikute teadmatuses tulenev eelis reeglitesse sisse kirjutatud. Leedus ja Poolas on eelduseks avalikkus ning teadmatuses tulenevaid eeliseid ei ole.

Kontrollivahend komisjonis töötava saadiku üle võib iseloomult olla nii positiivne kui ka negatiivne ehk vastavalt karistav või premeeriv. Saadiku iseseisvuse kohalt tuleb vaadata, kas on formaliseeritud sanktsioonid saadiku komisjonist väljaheitmise kujul. Huvitaval kombel on üsna mitmes Euroopa riigis komisjonist eemaldamise õigus partei distsipliini tagajal (Döring 2001, 150), seda tuleb lugeda saadikute vabadust piiravaks asjaoluks.

Poolas, Leedus ja Eestis ei sõnastatud saadiku komisjonist väljaheitmise sanktsioone. Kuigi määramisel on kõigil kolmel juhul vajalik fraktsioonide nõusolek ja fraktsioon saab alati määrata komisjoni muu liikme, on saadikuil kohustus ja õigus olla komisjoni liige. Järelikult ei anna eriti range sanktsioon fraktsioonist väljaheitmise kujul tulemust. Eestis ja Leedus ei pea saadikud komisjonist väljaheitmise võimalust eriti suureks, Riigikogus on see üks vähem kardetud sanktsioone (Pettai 2005, 16).

Komisjonide suurus

Lõpuks tuleks vaadata komisjonide suurust, mis mõjutab üksiku parlamendiliikme võimalusi kahel viisil. Esiteks võib väikeste komisjonide süsteem aidata monopoliseerida ekspertiisi, see lisab komisjoni liikmeile seadusandliku protsessi mõjutamisel kaalu. Teiseks suurendab väike komisjon otsustamisel iga liikme suhtelist kaalu. Väikestes, kitsa jurisdiktsiooniga komisjonides on esindatud poliitiliste huvide ulatus väike ning selle kohaselt ka saadiku võimalus oma huve ellu viia suurem.

Komisjonid on kõnealustes riikides eri suurusega. Poolas on enamik alalistest komisjonidest 20–40–liikmelised (Ziemer, Matthes 2004, 203). Nii suurtes komisjonides ei saa näost näkku suhelda, üksiku saadiku kaal on selle võrra tunduvalt väiksem ning fraktsioonikuuluvusest üle ulatava komisjoni meie-tunde tekkimine raskem. Võimalik on luua alamkomisjone, kuid sellega peab nõustuma Sejmi presiidium, komisjonidel endil lõplikku otsustusõigust ei ole.

Leedus on komisjonide suurus Seimase statuudis fikseeritud ja ulatub 7–17 liikmeni (v.a Euroopa asjade komisjon ja väliskomisjon). Alamkomisjone, milles peab olema vähemalt viis liiget, võivad luua komisjonid ise, see tähendab, et saadiku spetsialiseerumisvõimalused on suured.

Eestis komisjoni liikmete arv fikseeritud ei ole, keskmiselt kuulub komisjoni 10 liiget. Riigikogus on alatistele komisjonidele lisaks võimalik täiskogu otsusega luua eri-, uurimis- ja probleemkomisjone, alamkomisjoni moodustada ei ole võimalik. Süsteemi ülesehitus on teistega võrreldes äärmiselt lihtne.

Kokkuvõttes piirab Poola parlamendi süsteem üksiku saadiku komisjonis töötamise võimalusi kõige rohkem, sest komisjonid on suured, istungid avatud ja neid võivad vabalt külastada ka komisjonidesse mittekuuluvad saadikud, see laseb saadikuid kergemini distsiplineerida. Mingil määral kompenseeritakse seda oma eriarvamuse teatavaks tegemisega. Leedus on seevastu tugevatel ja väikestel komisjonidel lisavõimalus luua alamkomisjone, see võimaldab välja kujundada ekspertiisi. Kuigi istungid on avalikud, mis võib teatud tingimustel pärssida fraktsioone ületava konsensuse teket, saavad saadikud seevastu oma eriarvamuse vähemuse arvamuse lisamisega teatavaks teha.

Seega võivad saadikud kodukorra järgi nii otseselt kui ka kaudselt mõjutada parlamendi tööd ja käituda vaba mandaadi järgi. Iseasi, kui viljakaks me selle tegutsemise tulemusi võime hinnata. Seadusandliku initsiatiivi kui ühe parlamendiliikme põhilise õiguse kasutamise viljakust vaadates näeme, et formaalne õigus pelgalt selleks jääbki ning parlamendi töö lõplike väljundite mõistmiseks tuleb tihti pöörduda fraktsiooni poole. Mõju avaldab ka

parlamendi suurus, sest arvukam liikmeskond sunnib paratamatult piirama saadikute tegutsemisvõimalusi. Samal ajal on üksiku saadiku motiivid tähtsad järelevalvefunktsioonide kasutamise mõistmisel. Komisjonide süsteemi puhul on samuti asjaolusid, mis lubavad üksikut saadikut kohati olulisena näha.

Kasutatud kirjandus

Armbrüster, G., Lukošaitis, A. (2002). Zur Konsolidierung von Parlament und Demokratie in Litauen. – Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. S. Kraatz, S. von Steinsdorff (Hrsg). Opladen: Leske + Budrich, S 247–265.

Döring, H. (2001). Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. – Legislative Studies Quarterly, Vol 26, No 1, pp 145–165.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud rahvahääletusel 28. juunil 1992. – <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=633949>.

Kreppel, A. (2002). Old Dog New Tricks: Understanding the Role of the Sejm since Democratization. Prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 – September 1.

Kronika Sejmowa (2005), nr 111 (592), 15 wrzesnia 2005. – <http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/kronika/kronika.htm>.

Krupavicius, A. (1998). The Post-Communist Transition and Institutionalization of Lithuania's Parties. – Political Studies, Vol 46, No 3, pp 465–491.

Matthes, C-Y. (2002). Polen – vom personalisierten zum rationalisierten Parlamentarismus. – Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa.

S. Kraatz, S. von Steinsdorff (Hrsg). Opladen: Leske + Budrich, S 87–109.

Olson, D. et al/(1998). Committees in the Post-Communist Polish Sejm: Structure, Activity and Members. – Journal of Legislative Studies , Vol 4, No 1, pp 101–123.

Pettai, V. (2005). Assessing Institutional Determinants of MP Behaviour: Survey Data from the Baltic States. – Czech Sociological Review, Vol 41, No 3, pp 1–26.

Pettai, V., Madise, Ü. (2006). The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession. – Journal of Legislative Studies, Vol 12, No 3–4 [ilmub peatselt].

Riigikogu kodukorra seadus. – Riigi Teataja I 2003, 24, 148; [Viimati muudetud 16.02.2006. – Riigi Teataja I 2006, 12, 80.] – <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=973827>.

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004). Riigikogu Kantselei. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri. Kehtestatud Riigikogu juhatuse 2001. aasta 6. märtsi otsusega nr 59 ja muudetud 2006. aasta 11. mai otsusega nr 258

Riigikogu kodukorra seaduse § 13 lõike 2 punkti 10 ja § 92 lõike 1 alusel. – http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri.pdf.

Riigikohtu lahend nr 3-4-1-3-05, 2. mai 2005. – <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-3-05>.

Saalfeld, T. (1995). Rational-Choice Theory in Legislative Studies: Models of Politics without Romanticism. – Journal of Legislative Studies, Vol 1, No 1, pp 32-64.

Sanford, G. (2002). Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989. New York: Palgrave Macmillan.

Seimas of the Republic of Lithuania Statute. 17 February 1994 No 1-399 (As amended by 30 June 2005 No X-291). – http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=259310.

Shaw, M. (1990). Committees in Legislatures. – Legislatures. Edited by Philip Norton. Oxford University Press, pp 237-267.

Strom, K. (1998). Parliamentary Committees in European Democracies. – Journal of Legislative Studies, Vol 4, No 1, pp 21-59.

Ziemer, K., Matthes, C.-Y. (2004). Das politische System Polens. – Die Politische Systeme Osteuropas. W. Ismayr (Hrsg.), 2. Auflage, Opladen: Leske+Budrich, S 189-246.

The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

Kaugtöö kasutamine riigiasutustes

Sander Põllumäe (RiTo 14), Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

Infotehnoloogia areng ja tulemusele suunatud töökorraldus võimaldavad asutustel kasutada kaugtööd. Eri hoonetes paiknevate osakondade ja muude allüksuste puhul kasutatavaid kaugtöömeetodeid ei peetagi sageli kaugtööks.

Kaugtööst on USA-s energiakriisiga seoses räägitud 1970. aastaist alates, Euroopas muutus kaugtöö regionaalpoliitika ja tööhõive tagamisel keskseks märksõnaks 1990. aastail. Eestis on seda teemat käsitletud 2000. aastast, esimest korda Toomas Kokovkini juhtimisel koostatud uuringuraportis "Kaugtöö avalikus halduses". 2002. aastal korraldas Ariko Marketing uuringu "Infotehnoloogia, telekommunikatsiooni ning kaugtöö kasutuse mõju tööhõivele", kuid see ei hõlmanud avalikku teenistust (Ariko Marketing 2002). Sellest hoolimata oli just avaliku teenistuse seaduse eelnõu nr 964 SE I esimene õigusaktieelnõu, kus käsitleti kaugtöö rakendamist töökorralduse osisena.

Kaugtöö kasutamist edendas järjekindlalt ajaleht Äripäev, prognoosides selle tööviisi ulatuslikku rakendamist ka avalikus sektoris. Äripäevas kirjutasid kaugtööst näiteks Merike Ojasson (31. mail 2001), Liina Leiten (28. mail 2003), Tiit Elenurm (12. märtsil 2003), Taimi Elenurm (30. aprillil 2003) ja Kaido Einama (lisalehes Virtuaalbüroo 2. mail 2001).

Käesolev artikkel põhineb minu 2003. aastal Tallinna Tehnikaülikoolis kaitstud magistritööl "Kaugtöö rakendamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes" ning 2006. aasta kevadel riigiasutustes tehtud jätku-uuringu tulemustel. Magistritöö koostamisel tegin justiitsministeeriumis, sisekaitseakadeemias ja Tartu linnavalitsuses juhtumianalüüse ning korraldasin riigiasutustes, linna- ja vallavalitsustes küsitlusi. Jätku-uuringu küsitlus piirdus riigiasutustega.

Artikli eesmärk on teadvustada kaugtöö mõju ja rakendamise võimalusi riigiasutuste töökorralduse osana. Artikkel annab ülevaate kaugtöö rakendamise motiividest riigiasutustes ning pakub välja, mida võiks kaugtööd kavandav asutus oma asjaajamise ja töökorralduse kujundamisel silmas pidada.

Kaugtöö mõiste ja liigid

Suhtumist kaugtöösse mõjutab tugevasti see, mida kaugtöö all silmas peetakse. Lars Qvortrupi järgi mõisteti 1980. aastail Euroopas kaugtöötajana koduperenaist, kes pidi lapsi hoidma, oli ülejäänud organisatsioonist isoleeritud ning tegi eemalasuva tööandja jaoks üheülbalisi töid. Lars Qvortrup jõudis järeldusele, et traditsioonilisest töökoha kui ametiruumi käsitlest tuleb loobuda ning mõista töökohana arvutite ja teiste sidevahenditega loodud abstraktset ruumi (Qvortrup 1998).

Levinud on ka kaugtöö konservatiivsem käsitus. Euroopa Komisjon on määratlenud kaugtööd kui "töö korraldamise ja läbiviimise viisi, mille puhul on töötaja arvestatava osa tööajast eemal tööandja valdustest või kohast, kus tulemus kohale toimetatakse, ning tööd

tehakse infotehnoloogiat ja andmeedastamise tehnoloogiat, eriti veebi kasutades". See hõlmab kaugtööd kodus, kodu ja tööandja asukoha vahel valimist ning tööd kohalikes kaugtöökeskustes (eWork 2002, 10).

Toomas Kokovkini juhitud töörühma raportis nimetatakse kaugtööks töötamisviisi, milles töötaja füüsilist kohalolekut asendab infotehnoloogiliste vahendite kasutamine. Kaugtöö puhul asendab töötajate liikumist teabe liikumine, füüsilist kohalolekut virtuaalne kohalolek (Esta *et al*/ 2000). Töötaja eemalviibimist korvatakse sidevahendite kasutamisega (Moorcroft, Bennet 1995). Gaabriel Tavits rõhutab kahe eespool nimetatud tingimuse kõrval, et töö peab olema "majanduslik tegevus ühe tööandja kasuks" (Tavits 2000). Ta on seisukohal, et kaugtööks saab pidada ainult selliseid töötamise vorme, kus töötaja teeb tööd: 1) kestvalt ainult ühele tööandjale; 2) teiste isikute abita; 3) oma kapitalita ja isikliku organisatsioonita. Füüsilisest isikust ettevõtjad ja tsiviilõigusliku lepingu alusel teenuseid osutavad isikud ei ole seega kaugtöötajad tööõiguse mõistes.

Töö- ja teenistussuhe on alluvussuhted, seetõttu on tähtis, kuidas ülesandeid antakse ja nende täitmist kontrollitakse. Kui ülesandeid täidetakse sidevahendite abil asutuse ametiruumidest väljaspool, kuid ülesanded saadakse ja nende täitmist kontrollitakse ametiruumis, ei saa autori arvates rääkida kaugtööst. Kaugtööga ei ole tegemist, kui teenistuja võtab õhtul tööd koju kaasa või täidab nädalavahetusel mõne tööülesande kodus Interneti kaudu. Kaugtööga ei ole tegemist ka siis, kui ametnik viibib suurema osa tööpäevast kontrollitaval objektil, teeb ettekirjutusi ja kontrollib nende täitmist, kuid käib oma tööst aru andmas asutuse ametiruumides. Kaugtööga on tegemist siis, kui ülesannete andmine, täitmine ja kontroll on korraldatud sidevahendite abil ning see informatsioon on kättesaadav väljaspool ametiruumi (näiteks dokument edastatakse lahendamiseks ja lahendatakse või tööst kantakse ette dokumendiregistri kaudu võrguüleselt).

Asutusesiseses töökorralduses kasutatakse tänapäeval palju sidevahendeid. Sidevahendid ei muuda tööd iseenesest veel kaugtööks (Jackson, van der Wielen 1998). Oluline on, et töötaja viibiks väljaspool ametiruumi. Kuna kaugtöö seisukohalt on tähtis ülesannete andmine ja kontroll, siis loetakse selliseks tööks ka töötamist ametiruumides, mis asuvad vahetu juhi või juhtkonna ametiruumidest eraldi (näiteks keskasutusest eraldi paiknevad osakonnad, teeninduspunktid või kohalikud bürood). Kui teenistuja peab viibima eraldiasuvas ametiruumis, saab ta oma ülesanded ning annab aru nende täitmisest sidevahendite teel. Sellise töökorralduse puhul on määrava tähtsusega sidevahendid ning andmete ja informatsiooni veebiülene kättesaadavus. Asutused ise kirjeldatud töökorraldust tavaliselt kaugtööks ei pea.

Paindliku töökorralduse osa

Kaugtööd võib kasutada paindliku töökorralduse osana. Sellisel juhul ei pruugi kaugtööd tegev teenistuja viibida pidevalt oma juhust ja töökaaslastest eemal, vaid ta täidab osa teenistusülesandeid kodus, raamatukogus, suvilas või muus talle sobivas asukohas. Kaugtöö vormis tehtava töö osatähtsusest lähtudes võib eristada täis- ja osaajaga kaugtööd.

Mõistet kaugtöö tuleb eristada mõistest kodustöötamine. 20. juunil 1996 võttis Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) üldine konverents Genfis vastu kodustöötamist käsitleva konventsiooni nr C177. Konventsiooni kohaselt on kodustöötamine töö, mida teeb inimene, keda nimetatakse kodustöötajaks: a) oma kodus või muus tema valitud asukohas, mis ei ole tema tööandja töökoht; b) tasu eest; c) mille tulemus on tööandja määratud toode või teenus, sõltumata sellest, kes annab varustuse, materjalid ja muud vahendid, kui see inimene ei ole sellisel määral iseseisev ja majanduslikult sõltumatu, et teda võib kohalike seaduste, määruste või kohtu otsuse kohaselt pidada füüsilisest isikust ettevõtjaks (artikkel 1a). Konventsiooni tähenduses ei omistata kodustöötaja seisundit isikule, kes lihtsalt aeg-ajalt täidab oma tööülesandeid kodus, mitte tavalises töökohas (artikkel 1b). Kodustöötamine ei tähenda kaugtööd, kuid osa kaugtöö vorme võib alluda konventsiooni regulatsioonile. Eesti selle konventsiooniga liitunud ei ole. Kodutöö on reguleeritud Eesti Vabariigi töölepingu seaduses üksnes erisusega, et kodutöö korral võib töötaja kasutada kõrvalise isiku abi, jäädes tulemuse eest isiklikult vastutavaks (§ 52 lõige 2).

Tõhusate sidevahendite puudumine oli esmane põhjus, mis sundis inimesi töötegemiseks ühte kohta kogunema. Ricardo Semler võrdleb keskaegset manufaktuuri nüüdisaegse tehnopargiga ning leiab, et meie edusammud tehnoloogias on kaugelt suuremad kui edusammud mentaliteedis. Sellest ta järeldab: "Minu arvates on konflikt arenenud tehnoloogia ja arhailise vaimsuse vahel peamine põhjus, miks tänapäeva töökohta iseloomustavad rahulolematuse, frustratsioon, paindumatus ja stress." (Semler 2002.) SA Archimedese poolt Euroopa Liidu Komisjoni projekti "European Survey of Information Society" raames tehtud infoühiskonna uuringus leiti, et huvi kaugtöö ja -õppimise vastu on suurenenud (ESIS 1999). Kaugtöö võib olla võimalus muuta tehnika arengule jalgu jäänud vaimsust ja vähendada rahulolematust. Tehnika ja töökalduvuse seoseid aitab mõista ka Euroopa uurimisprogrammi "Information Society Technologies" (IST) tehtud uuringus eGap kasutatud kaugtööle kalduvuse mudel (tabel 1).

Tabel. Kaugtööle kalduvuse mudel

Tehnoloogiaindeks	Madal	keskmine	kõrge
Kaugtöökalduvus			
puudub kaugtöö kogemus	ei ole huvitatud (28,1%)		vastuseis (19,1%)
kalduvus / soov kaugtööks		huvitatud (32,6%)	
neutraalne	ükskõikne (20,1%)		

ALLIKAS: Como, Rattal 2003.

Eestis valitseb huvi muuta avalik sektor väiksemaks, odavamaks ja tõhusamaks. Agenda 21 – s kinnitavad Mati Heidmets jt, et väike ühiskond ei saa endale lubada ülemehitatud ja kallist riiki, ainus viis seda odavamaks muuta on riik radikaalselt virtualiseerida (Heidmets *et*

a/1999). Virtuaalne organisatsioon eeldab teenistujailt teistsuguseid oskusi ja isikuomadusi. Tartu Linnavalitsuse linnasekretär Jüri Mölder leiab, et tänapäeva halduses ei oodata ametnikult mitte ainult senistele kogemustele toetumist ja käskude täitmist hierarhilises otsustusprotsessis, vaid motiveeritust, pidevat teadmiste ja oskuste nüüdisajastamist, initsiatiivi, eetilist ja sõbralikku käitumist, samuti erasektori ja mittetulundussektori tundmist (Sander Põllumäe intervjuu Jüri Möldriga, 6. nov 2003). Need on omadused, mida eeldatakse töötajalt virtuaalses organisatsioonis.

Mis mõjutab kaugtöö rakendamist

Avalikku sektorit ei saa vaadelda ühtse organisatsioonina, vaid organisatsioonide ühendusena, mis nõuab eri iseloomuga töökorraldust ja ka erinevaid reforme (Randma, Annus 2000). Seetõttu on kaugtöö kasutamise või sellest loobumise põhjused erinevad. Uuringuist nähtub, et kaugtöö rakendamist mõjutavad järgmised asjaolud:

1. tulemuspõhine töökorraldus. Kaugtööd tuleks kontrollida tulemuste kaudu, kuid see on raskendatud, kui sobivad näitajad ei ole veel kättesaadavad (Kurki, Rauhala 2004). Kui on teada, milliseid ülesandeid peab teenistuja teatud ajavahemiku jooksul täitma ning ülesande täitmine ei eelda suurel määral koostööd, võib teenistuja suhteliselt vabalt otsustada oma tööaja ja -koha üle;
2. teenistuja eraelulised vajadused. Paljud ametiasutused, kus rakendatakse kaugtööd, on nimetanud ühe põhjusena vastutulekut teenistuja eraelulistele vajadustele. Kõige sagedamini on kaugtööd rakendatud nende teenistujate puhul, kes on lapsehoolduspuhkusel või peaksid lähedase hooldamise tõttu töölt lahkuma. Kaugtöö korras lubatakse tööle teenistuja, kes on oma valdkonna hea spetsialist ja keda on seetõttu raske asendada;
3. kokkuhoid töökohtade ja -vahendite arvel. Erasektori ettevõtetes 2002. aastal tehtud uurimuse kohaselt kasutab 86% kaugtöötajast isiklikke lauatelefone, 71% isiklikke arvuteid ja mobiiltelefone ning 80% isiklikke autosid (Ariko Marketing 2002). Ametiasutustes on kaugtöö rakendamisega püütud lahendada ruumipuudust: osa teenistujaid suunatakse täielikult kaugtööle, osa jagab töölauda ajakava alusel. Üks oluline kaugtöö rakendamise takistus on teenistujate psüühiline vastuseis oma füüsilise töökoha kaotamisele;
4. töökoormuse ja -aja varjatud suurendamine. Ametiasutuste loodud kaugtöö võimaluste abil saab teenistuja lähetuse või haiguse ajal, samuti õhtul või nädalavahetusel jätkata oma tavapäraste ülesannete täitmist. Varjatult ja teinekord ka endale teadvustamata teevad teenistujad tasuta ületunnitööd. Teenistujate hirm, et kaugtöö kasutamisega sunnib ametiasutus teda vaba aja arvel täiendavaid teenistusülesandeid täitma, on teine tähtis kaugtööd takistav asjaolu;
5. asutuse paiknemine eri hoonetes. Ametiasutuse füüsiline killustumine on toonud vajaduse ühtlustada töökorraldust, koondada andmeid ja lihtsustada andmevahetust infotehnoloogia vahendite abil. Mitme sellise ametiasutuse sisemises töökorralduses on võetud kasutusele võrguülesed andmebaasid, ühtlustatud e-kalendri- ja e-posti süsteemid, veebiüleselt kasutatavad võrgukettad. Ülesanded jagatakse, algatuskirjad jaotatakse, kooskõlastused antakse ja täitmist kontrollitakse elektroonilise

võrguülese dokumendihaldussüsteemi abil. See loob hea tehnoloogilise eelduse kaugtöö rakendamiseks töökorralduse osana;

6. eraldiseisvad üksused ja teeninduspunktid, mõni asutuse struktuuriüksus või teeninduspunkt paikneb teises piirkonnas. Mitmes ametis on tekkinud vajadus rakendada kaugtööd kohalike asutuste ümberkujundamise tõttu regionaalseteks keskusteks ja kohalikeks osakondadeks või teeninduspunktideks. Kui seni moodustas kohalik asutus tervikliku organisatsiooni, siis ümberkorraldustega viidi suurem osa juhtimis- ja haldusülesandeid üle keskasutusse või regionaalsesse keskusse;
7. teenistujate oskused ja hoiakud. Kaugtööd ei ole võimalik rakendada, kui teenistujad ei oska ega taha täita ülesandeid sidevahendite abil. Probleemiks võib olla nii masinakirja- kui ka riist- ja tarkvara kasutamise oskuse puudumine. Kui organisatsioon ja kolleegid on teenistujale tähtis sotsiaalne keskkond ning kultuur toetab lävimist ka isiklikul tasandil, ei rahulda kaugtöö teenistuja kuulumis-, tunnustus- ja suhtlusvajadust. Ta kardab sattuda sotsiaalsesse isolatsiooni. Kardetakse, et teenistuskohustused hakkavad rohkem häirima eraelu ning teenistusülesannete täitmiseks ei suudeta jätta kõrvale perekondlikke probleeme. Teisalt võivad just maakodu, mõistev perekond, sisemine kontrollikese, soov hoiduda kolleegide abipalvetest ning sotsiaalsete vajaduste rahuldamine perekonna ja sõprade ringis aidata kaasa kaugtöö rakendamiseks vajalike hoiakute kujunemisele.

Eri praktika, erinevad põhjused

Iga avaliku sektori organisatsioon kujundab oma kultuurile ja ülesannetele vastava töökorralduse. Kaugtöö võib olla töökorralduse osa, kui see sobib kultuurilt ega ole vastuolus ülesannete iseloomuga. Järgnevalt vaadeldakse kaugtöö rakendamist riigiasutustes.

2003. aastal riigiasutustes korraldatud uuringu tulemuste järgi ei olnud kaugtööd rakendanud 59% vastanuist, osalist kaugtööd oli rakendanud 12% ja täistööajaga kaugtööd 11% vastanuist. Kaugtöö rakendamise ajendid:

1. erandlikel eraelulistel põhjustel, osa- või täiskoormusega;
2. väljaspool kontorit töökoha loomine;
3. õppejõudude osakoormusega kaasamine;
4. üksikjuhtudel ülemuse ja alluva kokkulepe;
5. infotehnoloogia spetsialisti töökorraldus;
6. lähetused, konverentsid ja seminarid.

Kaugtöö kohaldamine on enamasti seotud kulude hüvitamisega. Riigikontrollis lubati osakonnajuhatajal 2003. aasta sügisest otsustada kaugtöö kasutamise üle, kui see ei põhjusta täiendavaid kulusi, see tähendab, et ametnik pidi endale ise kaugtöö võimalused looma. Seevastu haridus- ja teadusministeeriumis käsitleti kaugtööd kui erandjuhtumit, kuid teenistujale hüvitati tegelikud kulud.

Kahe ja poole aastaga on olukord kaugtöö rakendamisel mõneti muutunud. 2006. aastal riigiasutustes tehtud uuringus kinnitas ainult 16% vastanuist, et nende asutuses ei rakendata

kaugtööd. 77% väitis, et levinud on ülesannete andmine sidevahendite kaudu, kuid ülesannete täitmise kontroll on korraldatud sidevahendite abil ainult 48%-l vastanuist. Eraldi paiknevad ja piirkondlikud struktuuriüksused olid 48%-l vastanuist ning 38% vastanud riigiasutustest võimaldas oma teenistujatel teha kaugtööd kodus või mobiilsel töökohal.

Valitsuse 2001. aasta 26. veebruari määruse nr 80 "Asjaajamiskorra ühtsed alused" paragrahvi 2 lõike 1 punkti 1 kohaselt peab asutuse asjaajamine tagama ülesannete täitmise ning otsuste vastuvõtmise täpse ja küllaldase dokumenteerimise. Asjaajamine hõlmab eelkõige dokumentide ja informatsiooni ringlust. Asjaajamise korraldamise eesmärk on dokumendiringluse mitteloominguliste toimingute suurim võimalik lihtsustamine ja automatiseerimine. Nagu näeb ette justiitsministeeriumi asjaajamise ja arhiivi arendamise kava, peabki infotehnoloogia vahendite kasutamine tagama kiirema ja tõhusama asjaajamise. Riigiasutuses teeb teenistuja eelkõige teabetööd ning seetõttu on kaugtöö eelduseks juurdepääs tööks vajalikule informatsioonile. Kaugtöö rakendamise seisukohalt on kriitilise tähtsusega, et asjaajamise korraldamisel oleks arvestatud kaugtöö rakendamise võimalust.

2006. aasta küsitluse põhjal on asjaajamisel arvestanud kaugtööga 51% vastanud riigiasutustest. 68% vastanuist kinnitas, et asutuse asjaajamine ja dokumentide arhiveerimine on vähemalt osalt elektrooniline, kuid üksnes 45% ütles, et dokumentidele on võimalik veebiüleselt juurde pääseda ning 29% väitis, et ametnik võib teenistusülesannete täitmiseks dokumente või toimiku asutusest välja viia. Seega on kaugtöö rakendamise seisukohalt kriitilised asjaajamise tingimused täidetud ainult kolmandikus vastanud riigiasutustest.

Asjaajamise tingimused

Kaugtöö seisukohalt tuleb pöörata tähelepanu järgmistele asjadele.

1. Elektrooniline dokumendihaldus. Paljudes asutustes hallatakse dokumente ning korraldatakse asjaajamist elektrooniliselt. Kaugtöö seisukohalt on tähtis, et asutus ei piirduks ainult dokumendi elektroonilise registreerimisega, vaid dokumendihalduse programmi sisestataks ka kõik asjas saadud ja loodud dokumendid. Dokumentide töötlemine peaks toimuma programmis või nende saatmine programmi vahendusel e-postiga.
2. Dokumentide hoidmine. Harilikult hoitakse toimikuid riulitel arvestusega, et neid kasutatakse ainult selles asutuse ruumis, kus nad on moodustatud või kuhu suunatud ja kus neid säilitatakse. Asjaajamise eeskirjades on reguleeritud, et dokumente hoitakse kaustades või toimikutes ning need asuvad koostajale vastavas struktuuriüksuses. Kaugtöö puhul on tähtis, et dokumendid oleksid kättesaadavad veebiüleselt. Seetõttu tuleks dokumente hoida elektroonilisel kujul asutuse dokumendiregistris või eraldi failiserveris sarjadele vastavates kaustades. Kaugtöötajal peab olema juurdepääs temale vajalikele kaustadele või dokumendiregistri osale.
3. Dokumendid kooskõlastatakse sageli teenistusalluvuse korras. Paberdokumendi puhul on ilmne, et see ei saa olla ühel ajal kõigi kooskõlastajate käes, digitaaldokumendi puhul ei ole teenistusalluvuse korras edastamine tähtis. Dokumendi esitamisel e-kirja teel on igal kooskõlastajal oma koopia, kuid

dokumendihaldustarkvara võimaldab koostajal salvestada automaatselt kõigi kooskõlastused ühte dokumenti. Kaugtöö korral oleks dokumendi koopia edastamine põhjendamatult viivitamine. Dokumenti ei pea edastama läbivaatamiseks e-kirjaga, vaid seda saab teha, salvestades dokumendi kavandi siseveebis või dokumendihalduse tarkvaras. Sellisel juhul teeb iga kooskõlastaja oma märkused ja parandused ühte ja samasse dokumenti. MS Wordi tekstiredaktoris on võimalik kuvada dokumenti algsel ja lõplikul kujul ning iga kooskõlastaja parandusi eraldi või üheskoos.

4. Identifitseerimine ja paroolid. Elektroonilise asjaajamise arengu ning kaugtöö rakendamise seoses on üha aktuaalsemaks muutunud teenistujate kohustus hoida saladuses neile antud salasõnu ja koode. Salasõnade hoidmise kohustust tuleks reguleerida asutuse sisekorraeeskirjadega, niisamuti nagu kohustust siseneda infosüsteemi ainult oma nime ja salasõnaga. Teenistuja puhkuse, haigestumise või lahkumise korral tuleks luua asendajale uued juurdepääsuõigused, mitte anda üle teenistuja salasõnu või koode. Kokku tuleb leppida selles, et töötaja nime alt ja salasõna abil tehtud toimingud omistatakse sellele töötajale. Isikusamasuse fiktsiooni sätestamine asjaajamiskorras koos salasõna saladuses hoidmise kohustusega on vähim, mida asutus oma turvariskide maandamiseks teha saab.
5. Logifailide ja turvakoopiate loomine. Andmekogude koostamisel tuleb tagada, et andmete töötlemisest jääks alati alles logi. Paiktöö korral on asutusel rohkem teavet selle kohta, kes võis andmeid töödelda. Kaugtöö korral on logi ainuke tõend. Arvestada tuleb ka seda, et kaugtöötaja on organisatsiooni teistele liikmetele võõram ning teda kiputakse paiktöötajatest kergemini vigades süüdistama. Seetõttu on logi vajalik ka kaugtöötaja kaitseks. Samuti tuleb korraldada, et kaugtöötaja sisestaks enda koostatud kavandid ja dokumendid võrguketastele või teeks oma arvutis säilitatavatest dokumentidest turvakoopia.

Eri asutustes isemoodi

Töökorraldus on lai mõiste, mis hõlmab kogu organisatsiooni formaalset toimimist. Konkreetsemalt saab riigiasutuste puhul rääkida sisekorraeeskirjadega kindlaks määratud töökorraldusest. Avaliku teenistuse seaduse paragrahvide 77 ja 78 kohaselt reguleeritakse sisekorraeeskirjas teenistussuhtesse puutuvaid küsimusi. Kaugtöö reguleerimine on osa töökorraldusest ning teenistussuhtesse puutuvad kaugtöö küsimused tuleks reguleerida selles õigusaktis.

2006. aasta küsitluse põhjal on 39% vastanud riigiasutustest arvestanud oma töökorralduse kujundamisel kaugtöö võimalusega, sisekorraeeskirjades või kodukorras on kaugtöö küsimusi reguleerinud vähesed. Järgnevalt mõned näited, kuidas on kaugtöö reguleeritud riigiasutuste sisekorraeeskirjades või kodukorras.

Põllumajandusministri 2002. a 30. augusti käskkirjaga nr 287 kinnitatud põllumajandusministeeriumi sisekorraeeskirja punkti 21 kohaselt teavitatakse teenistuja töökohustuste täitmisest väljaspool ministeeriumi vahetut juhti. Teenistuja või osakonnasisese töökorralduse kohaselt selleks pädev teenistuja teavitab väljaspool

ministeeriumi ülesande täitmisest, tehes sellekohase kande elektroonilise dokumendihalduse programmis sündmuste kalendrisse (punkt 56 1). Osakonnas peavad teenistuja äraolekul kindlustama telefoni vastuvõtmise (punkt 59) teised teenistujad. Sisekorraeeskirja punktide 29 ja 30 järgi antakse tööalaseid korraldusi muu hulgas elektrooniliselt dokumendihalduse programmi vahendusel. Põllumajandusministri 2004. a 31. märtsi käskkirja nr 114 "Põllumajandusministeeriumi asjaajamiskord" punkti 266 kohaselt teatatakse teenistuskäskkirjadest ametnikele dokumendihalduse programmis nende registreerimisel e-posti teatega. Teate saamisel on teenistuja kohustatud andma personalibüroos allkirja oma töö- või teenistussuhet reguleeriva personalikäskkirja originaaleksemplarile.

Muinsuskaitseameti peadirektori 2004. a 22. detsembri käskkirjaga nr 50-K kinnitatud muinsuskaitseameti sisekorraeeskirja kohaselt mõistetakse kaugtööna igasugust töötamist väljaspool muinsuskaitseameti ametiruumi. Kaugtöö eelduseks on töötaja kinnitus mujal töötamise võimalikkuse kohta ning nõusolek selleks. Kaugtöö võimalus nähakse ette ametijuhendis. Rakendatava mahu määrab iga teenistuja puhul eraldi tema struktuuriüksuse juht kooskõlastatult peadirektoriga, lähtudes organisatsioonilistest vajadustest ning töö iseloomust. Kaugtöö kasutamise korral teavitab teenistuja sellest oma vahetut ülemust ja avalike suhete nõunikku ette vähemalt ühe nädala, edastada tuleb ka teenistuja kontakttelefoni number. Kui vähemalt 60% teenistuja tööst on kaugtöö, soetab muinsuskaitseamet vajadusel töötajale kasutamiseks arvuti ja võrguühenduse ning kannab kasutamise kulud.

Ravimiameti peadirektori 2003. a 17. juuni käskkirjaga nr 12 kinnitatud sisekorraeeskirja punkt 5.5 sätestab: "Töö efektiivsuse huvides võib peadirektor teatud tööülesannete puhul anda teenistujale loa töötamiseks väljaspool Ravimiameti ruume." Samamoodi reguleeritakse õiguskantsleri kantselei sisekorra punktis 6.5: "Teenistuja võib vahetu ülemuse teadmisel ja õiguskantsleri loal täita teenistuskohustusi kaugtöö vormis väljaspool Kantseleid. Selleks esitab teenistuja õiguskantslerile vahetu juhiga kooskõlastatud kirjaliku taotluse. Loa andmine teenistusülesannete täitmiseks kaugtöö vormis vormistatakse õiguskantsleri käskkirjaga."

Andmekaitse inspeksiooni peadirektori 2002. a 4. detsembri käskkirjaga nr 31 on kinnitatud eraldi "Kaugtöö tegemise reeglistik". Selle reeglistiku punkt 2 sätestab: "Kaugtöö tegemise võimalus luuakse kõikidele inspeksiooni ametnikele, välja arvatud juhul, kui kaugtöö ei ole võimalik tulenevalt ametijuhendijärgsete teenistusülesannete iseloomust." Punkti 3 kohaselt ei tohi kaugtöö takistada teenistujal teenistusülesannete täitmist ega olla tähtaegade pikendamise põhjus. Punkti 4 kohaselt tehakse kaugtööd otsese ülemuse loal ja järelevalvel. Otsesel ülemusel peab olema ülevaade kaugtöö kestusest, täidetavatest tööülesannetest ja vajaduse korral peab ta asendama kaugtööd tegevat ametnikku. Samuti tuleb kaugtööst informeerida üldosakonna inspektorit. Punkt 5 sätestab, et "osakonnajuhataja võib kaugtööd tegeva ametniku kiireloomuliste tööülesannete täitmiseks määrata teise ametniku", ning punkt 8 kinnitab, et "Tallinnas elav kaugtööd tegev ametnik peab vajaduse korral ilmuma inspeksiooni 45 minuti jooksul, väljaspool Tallinna elav ametnik ühe tunni jooksul. Vastava korralduse teeb ametnikule osakonnajuhataja või peadirektor."

Haridusministri 2001. a 30. novembri käskkirjaga nr 803 kinnitatud haridus- ja teadusministeeriumi sisekorraeeskirja punktis 4.2.2 sätestatakse: "Kui teenistuja töötab ajutiselt või alaliselt väljaspool ametiruumi (kaugtöö), lepib ta oma tööaja korralduse, sealhulgas kohalolekuaja ametiruumides, kokku vahetu ülemusega ja osakonnajuhatajaga. Teenistuja teavitab kokkulepitud töökorraldusest sekretäri-asjaajajat ning personalitalitust. Ühtlasi teatab ta neile oma kontaktandmed üldisel tööajal." Punkti 5.2.4 kohaselt võib kirjaliku korralduse anda elektrooniliselt. Kaugtöö arendamise seisukohalt on tähtis ka punktis 9.3 sätestatu: "Ministeerium loob teenistujatele teenistusülesannete täitmiseks töökeskkonna, kus kaasaegsete info- ja kommunikatsioonitehnoloogia vahendite kaudu on võimalik juurde pääseda ministeeriumi inforessurssidele ja muule teenistusalasale teabele. Vastavat teavet kasutatakse teenistusalasatel eesmärkidel, ettevalmistamisjärgus olevate materjalide (õigusaktide eelnõud) ja teabe avalikustamine on keelatud."

Justiitsministri 2002. a 4. juuli käskkirjaga nr 316 kinnitatud justiitsministeeriumi sisekorraeeskirja punktis 6.5 sätestatakse: "Tööaja planeerimisvahendina kasutatakse kogu organisatsioonile nähtavat *Outlook*i kalendrit. Teenistuja sisestab oma tööpäeva planeeringu ja kasutuse kalendrisse. Kohustuslik on kanda kalendrisse nõupidamised, väljaspool töökohta täidetavad ülesanded (sealhulgas koolitused, konverentsid jms), puhkused ja kaugtöö. Töökohalt äraolekul kogu tööpäeva kestel on kohustuslik kasutada äraoleku automaatvastust, näidates selles esmase kontaktivõimaluse." Punktist 6.6 võib lugeda: "Nõupidamisi planeeritakse *Outlook*i kalendris reeglina ajavahemikule kell 9.00–12.00 ja 13.30–15.30. Nõupidamiskutsele või muule kolleegi poolt tehtud ajaplaneeringule tuleb saata vastus. Vastuse mittesaamisel on kutsujal õigus eeldada nõustumist."

Töövahendi test mõtteviisini

Justiitsministeeriumi ja sisekaitseakadeemia 2003. aasta juhtumianalüüsides nähtub, et töötajad pidasid kõige tähtsamaks töövahendiks, mille kaudu saadakse ülesandeid ja informatsiooni, e-posti, teiseks planeeritud koosolekuid ning alles seejärel telefoni. 2006. aastal riigiasutustes tehtud küsitlus selgitas, et võrdse olulised on e-post ja telefon (keskmine 6,2 ja 6,1 skaalal 0–7) ning nõupidamised ja ametlik vahetu suhtlemine (keskmine 5,5 ja 5,8 skaalal 0–7), vastustes suuri erinevusi ei olnud. Seevastu jagatud võrguketaste, e-suhtluse ja e-kalendri tähtsust hinnati keskmiselt väikeseks (keskmised 3,4–4,1 skaalal 0–7), kuid erinevused vastustes olid märkimisväärsed (standardhälve 2,3–3,1). Sellest järeldub, et e-post ja telefon on muutunud üldlevinud töövahendeiks, samal ajal kui võrgukettaid, e-suhtlust ja e-kalendrit kasutavad vähesed asutused ning nendele on see kas väga oluline või hoopis väheoluline.

Kokkuvõttes peaksid asutused kindlustama, et teenistujad kasutaksid kaugtöö puhul infotehnoloogia vahendeid ühtlasemalt. Eri suhtluskanalid tekitavad teadmislünki ja kahjustavad koostööd. Kaugtöö ei tohiks olla omaette eesmärk, rahalise kokkuhoiu või muu kõrvalise eesmärgi saavutamise vahend, vaid asutuse töökorralduse loomulik osa.

Kaugtöö rakendamisele aitab kaasa tööülesannete selge piiritlemine ja mõõdetavus ning teenistujate suhteliselt suur iseseisvus ja väike tööalase suhtlemise vajadus teenistusülesande täitmisel. Et asutuste infotehnoloogilised võimalused kaugtööks on

küllaltki head, on selle laialdasemast kasutamisest hoidumine teenistujate mõtteviisi ja harjumuste küsimus. Harjumuste ja hoiakute muutmist näitab ka 2003. ja 2006. aastal riigiasutustes tehtud küsitluste tulemuste muut – üha enam asutusi kasutab kaugtööd ja infotehnoloogia vahendeid töökorralduse osana.

Kasutatud kirjandus

Ariko Marketing. Infotehnoloogia, telekommunikatsiooni ning kaugtöö kasutuse mõju tööhõivele (2002).

Como, E., Rattal, F. D. (2003). The Development of Telework in Five European Regions: First Results of the eGap Project. – Telework in SMEs, No 3, July–September. –<http://www.egap-eu.com/egap/pdf/eGap3.pdf>.

ESIS (1999). Uurimus Euroopa infoühiskonnast. Valimik projekti raames koostatud raporteid. Tartu. – http://www.esis.ee/Q5/ESIS_kogumik2000.pdf.

Esta, T., Kokovkin, R., Kokovkin, T., Lüsi, M., Telvik, A. (2000). Kaugtöö avalikus halduses. 22. jaanuari raport peaministri büroole.

eWork (2002). Status Report on New Ways to Work in the Knowledge Societies. – <http://www.egap-eu.com/egap/pdf/ework2002en.pdf>.

Heidmets, M., Einberg, R., Kokk, A., Meerits, H., Viik, L. (1999). Infotehnoloogiline Eesti. – A. Oja (koostaja). Eesti 21. sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Jackson, P. J., van der Wielen, J. M. (eds) (1998). Teleworking: International Perspectives from Telecommuting to the Virtual Organisation. London and New York: Routledge.

Kurki, M., Rauhala, T. (2004). Inhibitors to Telework – Do They Exist? – Telework in SMEs, No 6, April–June.

Moorcroft, S., Bennet, V. (1995). European Guide to Teleworking: A Framework for Action. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Qvortrup, L. (1998). From Teleworking to Networking. – P. J. Jackson, J. M. van der Wielen (eds). Teleworking: International Perspectives from Telecommuting to the Virtual Organisation. London and New York: Routledge.

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2.

Semler, R. (2002). Ketser. Tallinn: Goldratt Baltic.

Tavits, G. (2000). Kaugtöö ja töösuhete reguleerimine. – Juridica II.

Kuidas tehti Eestis seadusi taasiseseisvumise algusaastail

Marika Saar (RiTo 14), Tartu Maavalitsuse halduskoostöö spetsialist

Moonika Olju (RiTo 14), Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna juhataja abi

Teoreetiliselt peaks poliitikute ja ametnike tööjaotus olema järgmine: poliitikud teevad poliitikat ja ametnikud viivad seda ellu. Praktikas on asi märksa keerulisem.

Poliitika kujundamine on mitmetahuline, suure osalejate hulgaga protsess, kus lõpptulemus sõltub paljudest mõjuritest. "Avaliku poliitika üle teoretiseerimine on seega nagu kaardi joonistamine. /---/ Londoni kaart, ükskõik kui täpne ta ka ei oleks, ei ole London. Ja poliitika kujundamise protsessi kaart (metafoor) saab olla üksnes tegelikkuse esitus, mida ei saa "objektiivselt" "tõestada" ega "ümber lükata". (Parsons 1995, 58.)

Praegune poliitiline elu on suures osas kõigi silme ees ning iga päev ajakirjanduses, minevikus toimunud eriti ei puudutata. Seda huvitavam on teada saada, kuidas tehti ja kes tegid poliitikat Eesti taasiseseisvumise algusaastail, kui valmistati ette kaht riigi seisukohalt tähtsat seadust – Vabariigi Valitsuse seadust ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadust.

Oleme nõus Wayne Parsonsiga, et poliitika kujundamise protsessi taasesitus on subjektiivne. Seetõttu ei ole artikli autorite eesmärk luua tõlgendusi, mida tõestada või ümber lükata, esitame ainult enda kui kõrvaltvaatajate hinnangud sündmuste käigule.

1965. aastal kirjeldas David Easton poliitilise süsteemi mudelit, kus protsessid ja struktuurid, kuidas poliitiline süsteem muudab sisendid väljundiks, olid üksnes lainelise joonega süsteemi sees (Easton 1965, 111–112). Pärast seda on avaliku halduse uurijad üritanud mõtestada, mis toimub nn Eastoni musta kasti sees – kuidas sisend muutub väljundiks, kes selles protsessis osalevad.

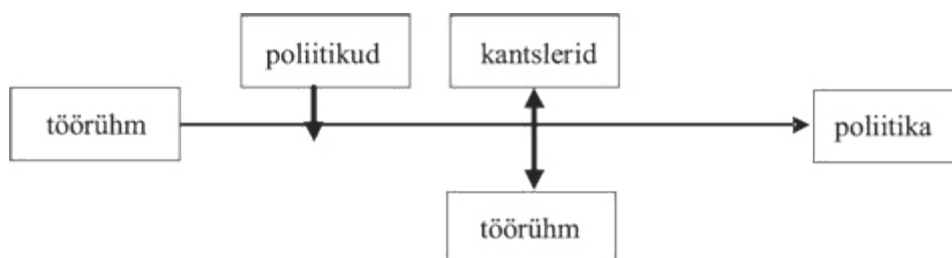
Artikkel püüab kahe poliitika kujundamise protsessi näitel neile küsimustele vastuseid leida. Analüüsitud empiiriline materjal on kogutud professor Georg Sootla juhitud Eesti Teadusfondi uurimisprojekti "Eesti haldusreformide institutsionaalse korralduse ja juhtimise analüüs" raames. Projekti üks eesmärke oli võimalikult täpselt taastada kohaliku omavalitsuse, avaliku teenistuse ja Vabariigi Valitsuse reformide sündmustik Eesti taasiseseisvumisest tänapäevani.

Autorite kogutud empiiria võimaldas taastada kohaliku omavalitsuse korralduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse valmimise protsesse. Artiklis analüüsitakse mõlema seaduseelnõu tegemist Mart Laari esimese valitsuse ajal. 1993. aastal võeti Riigikogus vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, kuid Vabariigi Valitsuse seaduseelnõu saadeti 1994. aastal Riigikogust tagasi ning seadus võeti vastu alles Tiit Vähi valitsuse ajal 1995. aastal. Analüüsi tulemusel joonistus välja kolm poliitika kujundamise konfiguratsiooni, huvitav on analüüsida nende erinevusi ja sarnasusi ning võimalikke seletusi.

Vabariigi Valitsuse seadus

Taasiseseisvunud Eesti esimene Riigikogu astus ametisse 5. oktoobril 1992 ning juba järgmisel päeval oli Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu esimesel lugemisel. Eelnõus oli palju vigu ja küsitavusi, seetõttu andis ekspertkomisjon eesotsas Ilmar Rebasega sellele hävitava hinnangu, väites, et eelnõu viimistleda ei ole otstarbekohane ega isegi mitte võimalik. Riigiõiguskomisjoni esimees Mart Nutt ei nõustunud sellega ja leidis, et valitsuse kiire moodustamise huvides tuleks seadus võimalikult ruttu vastu võtta. 20. oktoobril võeti Vabariigi Valitsuse seadus vastu. Omamoodi kompromisslahenduseks sai järgmisel päeval Riigikogus vastu võetud Mõõdukate tehtud Vabariigi Valitsuse seaduseelnõu algatamise ettepanek. Samal päeval astus ametisse Mart Laari valitsus (Valitsuse istungi protokoll nr 76, 19. okt 1993). Eelnõu eesmärk oli alustada uue valitsuse seaduse väljatöötamist (*ibid*; Riigikogu istungi stenogramm 14.10.1992). Seaduseelnõu väljatöötamise eest pandi vastutus justiitsministeeriumile, kes saatis eelnõu väljatöötamise ettepaneku kirjana Tartu Ülikooli õigusteaduskonda. Väljakutse võtsid vastu ning moodustasid töörühma viis juristi, kes jagasid seaduse omavahel ning arutasid seda mitteformaalsetel kokkusaamistel (Intervjuu protokoll 1). Valitsusepoolne sisend piirdus ministeeriumidele antud korraldusega varustada töörühm informatsiooniga. Seega kirjutas töörühm eelnõu oma nägemuse järgi (Valitsuse istungi protokoll nr 6, 21.01.1993). Maketti arutati küll kantslerite õppepäeval, kus nii mõnigi ettepanek transformeerus seaduse keelde, kuid poliitilised otsused jäeti siiski poliitikutele (Valitsuse istungi protokoll nr 33, 29.04.1993). Graafiliselt on seaduseelnõu maketi koostamist kujutatud joonisel 1.

Joonis 1. Vabariigi Valitsuse seaduse maketi valmimisprotsess



ALLIKAS: Autorite koostatud.

Kokkuvõttes osalesid poliitika kujundamises nii juristid (töörühm), poliitikud kui ka kantslerid, kuid poliitikute sisend oli ühepoolne. Otsuseid tegid omavahel kantslerid ja töörühm. Seejuures tuleb märkida, et otsustamisel mitte keegi ei domineerinud, sest töörühm jäi neutraalseks ning poliitiliste küsimuste otsustamine usaldati poliitikuile.

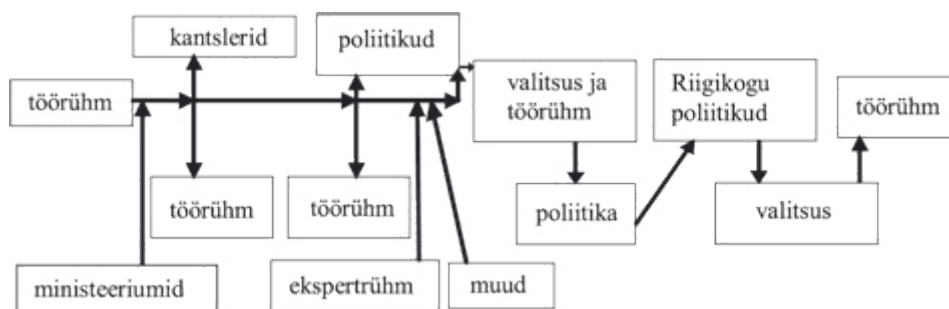
Mõned kuud hiljem palus justiitsministeerium samal töörühmal seaduseelnõu välja töötama hakata. Töörühm oli nõus ning võttis aluseks enda koostatud maketi ja ministeeriumidest selle kohta saabunud ettepanekud. Jällegi oli eelnõu koostamises tähtis roll kantsleritel, kes töörühmaga korduvalt kohtusid ning kellega saavutatud kokkuleppeid arutas töörühm hiljem poliitikutega toimunud kohtumisel, kus viimased kiitsid töörühma ja kantslerite tehtud otsused valdavalt heaks (Intervjuu protokoll 1).

Töörühma lõpetatud eelnõu saatis justiitsministeerium 32 adressaadile (Riigikantseleile, Riigikontrollile, ministeeriumidele, maavalitsustele, Eesti Omavalitsuste Ühendusele ja Eesti Linnade Liidule) ning tellis ekspertiisi Ilmar Rebase juhitud ekspertgrupilt. Saabunud ettepanekud vaatas läbi sama juristide töörühm, kuid jättis taas poliitilised otsused poliitikute teha (Valitsuse istungi protokoll nr 76, 19.10.1993).

Kogu Riigikogu–eelses protsessis oli kandev roll töörühmal. Selle liikmed mitte ainult ei suhelnud kantslerite ja poliitikutega, vaid nende puudumise korral lükati eelnõu arutamine valitsuse istungil edasi ning pärast nende osalusega istungit kiideti eelnõu järgmisel korral heaks ja saadeti Riigikokku (*ibid*, Valitsuse istungi protokoll nr 77, 21.10.1993).

Pärast peaaegu aastast arutelu Riigikogu riigiõiguskomisjonis, kuhu kuulus teiste hulgas ka üks 1992. aasta Vabariigi Valitsuse seaduse autoreid Illar Hallaste, saadeti eelnõu valitsusele tagasi selgitusega, et sellisel kujul ei ole eelnõu vastuvõetav. Valitsus sellega ei nõustunud ning leidis, et töörühmal tuleb olemasolevat eelnõu korrigeerida (Seletuskiri Vabariigi Valitsuse seaduse juurde). Kuid pärast umbusalduse avaldamist peaminister Laarile taotles justiitsminister eelnõu Riigikogust tagasivõtmist (Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 9, 11.10.1994).

Joonis 2. Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu valmimisprotsess



ALLIKAS: Autorite koostatud.

Kokkuvõttes osalesid poliitika kujundamises juristidest töörühm, eksperdid, kantslerid, valitsuse liikmed, parlamendi poliitikud ja teised toimijad (joonis 2). Kõige olulisem roll oli töörühmal, sest esimeses faasis nad legitimeerisid kantsleritega tehtud otsuseid poliitikute juures ning teises faasis toetasid poliitikuid poliitiliste otsuste tegemisel.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse väljatöötamiseks vajalikud ettevalmistused tehti 13. aprillil 1992 valitsuse istungil põhiseadusest tulenevate seaduste väljatöötamise korra projektis, kus määrati kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse väljatöötamise töörühma liikmed (Valitsuse istungi protokoll nr 26). Töörühma kuulusid peamiselt ametnikud ja eksperdid. Seaduse projekti hakkas ette valmistama Riigikantselei kohaliku omavalitsuse osakond (Madis Kaldmäe). Et seaduse valmimise tähtaeg oli 1993. aasta jaanuar, siis esialgu

eelnõu kontseptsiooni väljatöötamisega ei kiirustatud. Põhiseaduse rahvahääletus toimus alles 28. juunil ning sügisel ootasid ees Riigikogu valimised.

21. oktoobril 1992 sai peaministriks Mart Laar. Uus koalitsioon pooldas kiiret haldusreformi teostamist ning tarvilike seaduste vastuvõtmist (Koalitsioonilepe 1994). Riigikogus tegeles kohalikku omavalitsust puudutavate küsimustega maaelu ja regionaalpoliitika komisjon eesotsas Jaanus Raidaliga. 1992. aasta oktoobris käisid Riigikantselei kohaliku omavalitsuse osakonna nõunikud komisjoni istungil ja andsid ülevaate vajalike seaduste väljatöötamise kohta 1993. aasta jaanuariks (Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni protokoll nr 2, 20.10.1992). Eelseisvad kohalike omavalitsuste valimised, mis toimusid 17. oktoobril 1993, seadsid prioriteediks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse valmimise. Samal koosviibimisel arutati ka kohaliku omavalitsuse korralduse põhimõtteid, millest saaks lähtuda seaduse väljatöötamiseks moodustatud töörühm.

Novembri algul oli maaelu ja regionaalpoliitika komisjonis kohal kogu seadusloome töörühm eesotsas Enn Markvartiga ning üheskoos arutati läbi kõik seaduse aspektid. Riigikogu komisjon oli institutsioon, kellele töörühm sai toetuda küsimustes, mis nõudsid nii-öelda poliitilist otsust (Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni protokoll nr 3, 3.11.1992).

Kindlasti ei olnud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ettevalmistamine protsess, kus kõik oleksid olnud ühel arvamusel. Eri arvamusi esines ka maaelu ja regionaalpoliitika komisjonis. Seetõttu otsustati kooskõlastada teatud küsimused fraktsioonidega (Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni protokoll nr 4, 5.11.1992). See on väga oluline märk professionaalsema poliitika suunas: ametnikud-ekspertid nägid, et poliitilise toetuseta pole neil mõtet edasi töötada. Fraktsioonide kaasamine aitas kindlasti kaasa seaduse vastuvõtmisele suuremate probleemideta.

1993. aasta jaanuaris andis kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõule esimest korda hinnangu Ilmar Rebase juhitud ekspertgrupp (Ekspertarvamus, 15.01.1993). Hinnang sisaldas väga palju märkusi ja ettepanekuid, seetõttu töö seaduseelnõu kallal jätkus. 1993. aasta veebruaris andis ekspertgrupp teise hinnangu (Ekspertarvamus, 08.02.1993).

Ajutisest seadusest sai alaline

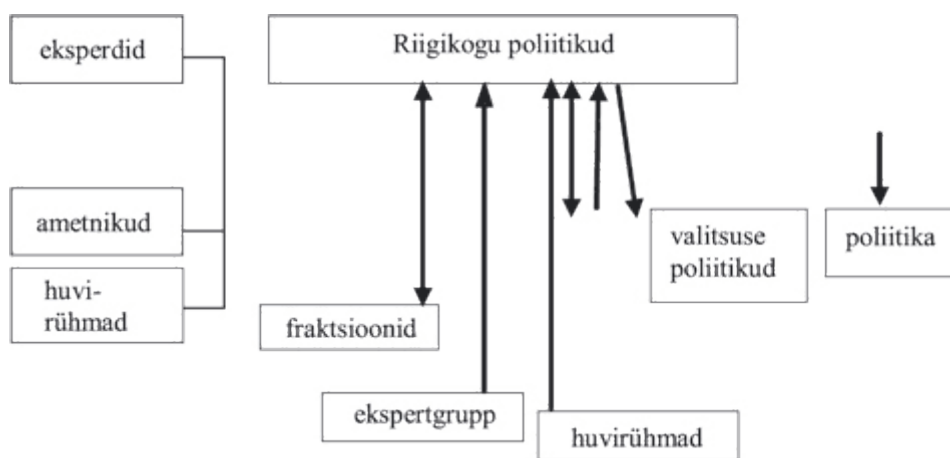
1993. aasta märtsis, kui algasid intensiivsed arutelud eelnõude üle, kerkis üles alternatiivne eelnõu, mille oli koostanud komisjoni nõunik Enn Kareda, kes esindas oma eelnõu variandiga peamiselt Lääne-Virumaa omavalitsusjuhte (Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni istungi protokoll nr 31, 9.03.1993).

Kuigi Riigikogu komisjon oli seaduse ettevalmistamisega nii-öelda mitteametlikult tegelnud juba pool aastat, esitas valitsus 1993. aasta aprillis ametlikult kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu Riigikogule menetlemiseks. Siit ilmneb selgesti, et Riigikogu poliitikute roll seaduse väljatöötamisel oli domineeriv.

Komisjonis oli palju eri arvamusi omavalitsuse tasandite küsimuste kohta. Ühel jaanuarikuu koosolekul tegi komisjoni liige Heiki Raudla ettepaneku enne seaduseelnõu arutelu tasandite küsimus Riigikogus ära otsustada (Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni istungi protokoll nr 19, 18.01.1993). 12. mail 1993 võeti Riigikogus vastu otsus – Eesti omavalitsussüsteem on ühetasandiline. Samal päeval toimus ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu teine lugemine (Riigikogu stenogramm 12.05.1993).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus võeti Riigikogus vastu 2. juunil 1993 teadmisesega, et see on ajutine seadus, mis tehakse ümber kohe, kui on selgunud üldine seadusandlik kontekst (Riigikogu stenogramm 21.04.1993). Uut seadust ei ole tänaseni vastu võetud, küll aga on 1993. aasta seaduses ligikaudu 60 parandust.

Joonis 3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse valmimisprotsess



ALLIKAS: Autorite koostatud.

Eelnõu koostamise protsess oli järgmine: eksperdid, ametnikud ja huvirühmad moodustasid töörühma, kes suhtles tihedalt Riigikogu poliitikute ehk Riigikogu maaelu ja regionaalpoliitika komisjoniga (joonis 3). Huvirühmade alternatiivse seaduseelnõu taga olid Lääne-Virumaa omavalitsusjuhid. Valitsuse poliitikud sekkusid protsessi ametliku seaduseelnõu esitajaina Riigikogule menetlemiseks.

Kokkuvõtteks võib seaduse valmimist analüüsides öelda, et selgelt domineerival positsioonil olid Riigikogu poliitikud ning ametnike ja ekspertide osa oli tagasihoidlikum. Seadusloome töörühma roll seisnes peamiselt eelnõu teksti tehnilises koostamises. See mõte öeldi välja ka komisjoni koosolekul, kus avaldati pahameelt, et töörühm venitab seaduseelnõu kirjutamisega, ning kõlas arvamus, et nagunii ütlevad seaduse lõpliku teksti koostamisel viimase sõna poliitikud (Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni istungi protokoll nr 31, 9.03.1993).

Sarnasused ja erinevused

Mõlemad vaatlusalused seadused, nii Vabariigi Valitsuse seadus kui ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, valmisid Mart Laari esimese valitsuse ajal. Kuigi mõlema

seaduse vastuvõtmine oli koalitsioonilepingus kirjas olulise punktina, õnnestus Mart Laari valitsuse ajal Riigikogus vastu võtta üksnes kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

Vastupidiselt mitmetele klassikalistele teooriatele, mis käsitlevad poliitika kujundamise protsessi kui poliitikute ja ametnike omavaheliste suhete mitmesuguseid kombinatsioone, selgus meie uuringust, et kindlasti ei saa kõrvale jätta ka teisi osalejaid. Mõlema seaduse juures oli tähtis roll ekspertidel (valitsuse seadus lausa telliti Tartu Ülikooli juristidelt) ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ettevalmistamisse olid kaasatud huvirühmade esindajad.

Peamine erinevus kahe seaduse ettevalmistamisel seisnes poliitikute kaasamises. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse väljatöötamises olid peamised otsustajad Riigikogu maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni liikmed, kes domineerisid teiste protsessis osalejate üle. Kuivõrd protsessi kaasati ka kõik Riigikogu fraktsioonid, olid poliitikud kursis kõigi seaduse nüanssidega.

Valitsuse seaduse tegemisel oli poliitikuil pigem passiivne roll. Esimeses etapis ei osalenud nad üldse otsustamises ning teises etapis olid pigem kummitempli rollis, kiites heaks või lükates tagasi kantslerite ja töörühma varem tehtud otsuseid või toetudes poliitiliste otsuste tegemisel tugevalt ekspertide arvamusele. Riigikogu poliitikud ei olnud protsessi üldse kaasatud. Mis puutub aga ametnikesse, siis kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse koostamisel oli neil täita peamiselt tehniline roll, samal ajal kui valitsuse seaduse puhul olid kantslerid seaduse sisu puudutavates otsustes olulised kaasarääkijad.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tegemise protsessi põhjal võiks järeldada, et konfiguratsioonid, kus poliitika kujundamisse on jooksvalt kaasatud ka seaduse vastuvõtjad ehk Riigikogu poliitikud, on edukamad, sest seaduse koostajad ja vastuvõtjad on ühed ja samad isikud. Samal ajal tekib oht, et seadus on liialt poliitiline ning ametnike ja ekspertide professionaalne arvamus ei pääse esile.

Asjaolu, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastuvõtmisega oli eelseisvate valimiste tõttu kiire ning seadus võeti vastu ajutisena, ainult tõestab eeltoodud väidet. Valitsuse seaduse puhul saab välja tuua sama tendentsi: 1992. aasta Vabariigi Valitsuse seadus võeti kõigi oma vigadega vastu selleks, et valitsus saaks kiiresti tööle hakata, ning juba järgmisel päeval võeti vastu otsus alustada uue seaduse väljatöötamist. Uus seaduseelnõu, mida hakati samal aastal koostama, ei leidnud aga poliitikute heakskiitu – selle olid koostanud eksperdid (juristidest töörühm) ja ametnikud.

Konfiguratsioonide seletused

Klassikaliselt peaksid poliitikute ja ametnike suhted olema lihtsad: poliitikud teevad poliitikat ja ametnikud viivad seda ellu. Seda dihhotoomiat on kirjeldanud Max Weber, kes on samas ise tunnistanud, et on väga ebatõenäoline, et selline olukord tegelikkuses eksisteerib (Peters 1988). Ometi on poliitikute ja ametnike täielik eraldatus tuntud poliitilis-administratiivsete suhete uurija Guy Petersi esimene viiest poliitilis-administratiivsete suhete ideaalmudeleist (*ibid*):

1. formaal–legaalne mudel – poliitikud teevad poliitikat ning ametnikud viivad seda ellu;
2. külaelu mudel – poliitikuil ja kõrgemal ametnikel on ühesugused väärtused ja eesmärgid ning nad teevad koostööd;
3. funktsionaalse külaelu mudel – ühes funktsionaalses alas olevad poliitikud ja kõrgemad ametnikud tegutsevad tervikuna;
4. vastuolu mudel – poliitikud ja ametnikud võitlevad domineeriva positsiooni pärast;
5. administratiivriigi mudel – ametnikud domineerivad poliitikute üle.

Artiklis kirjeldatud poliitika kujundamise konfiguratsioonidele on teooriast seletuse leidmine raskendatud, sest Peters on poliitika kujundajaina vaadelnud ainult poliitikuid ja ametnikke. Üks olulisi avastusi kolme poliitika kujundamise protsessi taastamisel oli see, et protsessis on tähtis roll ka teistel toimijatel nagu huvirühmad ja ametnikud. Nii ei saagi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ettevalmistamist seletada Petersi mudelite kaudu, sest Petersil puudub mudel, kus poliitika kujundamises osalevad nii poliitikud kui ka ametnikud, kuid domineeriv roll on poliitikuil.

Vabariigi Valitsuse seaduse ettevalmistamise protsessi saab Petersi mudelite abil seletada teatud mõõndustega. Petersil ei ole mudelit, kus kõigi osalejate roll otsustamisprotsessis on suhteliselt sarnane (ei esine domineerimist), nagu oli valitsuse seaduse maketi tegemise ajal. Kui aga tõlgendada eelnõu tellimist väljastpoolt ministeeriumi poliitikute ja ametnike vastuolu tulemina, sobib see Petersi vastuolu mudeliga. Kuid see mudel ei selgitaks poliitikute passiivsust, seega on palju tõenäolisem seletus eelnõu väljast tellimisele see, et 1992. aastal ei olnud justiitsministeeriumis veel kvalifitseeritud ametnikke, kes oleksid suutnud eelnõu kokku panna.

Ka eelnõu enda koostamist, mis järgnes maketi tegemisele, ei saa selgitada ühegi Petersi mudeli abil, sest sel puudub konfiguratsioon, kus nii poliitikud kui ka ametnikud osalevad poliitika kujundamises, kuid teevad seda eraldi. Samal ajal võiks nii-öelda eraldi tegutsemist tõlgendada jällegi vastuoluga poliitikute ja ametnike vahel, millest on kirjutanud ka Sootla (Sootla *et al* 2005).

Petersi teooria suur puudus – poliitika kujundamise protsessis on olulised üksnes poliitikud ja ametnikud – võib olla põhjustatud teooria eakusest, sest praegu on erinevate osapoolte kaasamine poliitika kujundamisse levinud praktika. Käesolevas artiklis kirjeldatud poliitika kujundamise konfiguratsioonidest on näha, et sama oluline kui see, kes on kaasatud, on see, kes langetab lõplikud otsused.

Kasutatud kirjandus

Easton, D. (1965). A Framework for Political Analysis. Prentice–Hall, Inc., New Jersey
Eesti Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 26, 13. aprill 1992. Riigikantselei arhiiv.
Eesti Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 6, 21. jaanuar 1993. Riigikantselei arhiiv.
Eesti Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 33, 29. aprill 1993. Riigikantselei arhiiv.
Eesti Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 76, 19. oktoober 1993. Riigikantselei arhiiv.
Eesti Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 77, 21. oktoober 1993. Riigikantselei arhiiv.
Ekspertarvamus, 15. jaanuar 1993. Justiitsministeeriumi arhiiv.

Ekspertarvamus, 8. veebruar 1993. Justiitsministeeriumi arhiiv.

Intervjuu protokoll nr 1, 6. märts 2006. Moonika Olju intervjuu.

Kaldmäe, M. (2006). Kohalike omavalitsuste seaduste (1989, 1993) töögrupi liige. Autori intervjuu. Protokoll. Tallinn, 21. märts.

Koalitsioonilepe Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei, Isamaa ja Mõõdukate vahel. Kaks aastat valitsust 1992–1994. RKE Isamaa koostöös Konrad Adenauer Fondiga. Tallinn, 1994.

Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni protokoll nr 2, 20. oktoober 1992. Riigikogu arhiiv.

Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni protokoll nr 3, 3. november 1992. Riigikogu arhiiv.

Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni protokoll nr 4, 5. november 1992. Riigikogu arhiiv.

Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni istungi protokoll nr 19, 18. jaanuar 1993. Riigikogu arhiiv.

Maaelu ja regionaalpoliitika komisjoni istungi protokoll nr 31, 9. märts 1993. Riigikogu arhiiv.

Parsons, W. (1995). Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Peters, B. G. (1988). Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Riigikogu istungi stenogramm. 14. oktoober 1992. Riigikogu arhiiv.

Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 9, 11. oktoober 1994. Riigikogu arhiiv.

Riigikogu stenogramm. 21. aprill 1993. Riigikogu arhiiv.

Riigikogu stenogramm. 12. mai 1993. Riigikogu arhiiv.

Seletuskiri Vabariigi Valitsuse seaduse juurde. 13. detsember 1995. Riigikantselei arhiiv.

Sootla, G., Velthut, A., Sootla, E. (2005). Politico–Administrative Relations under Coalition Government: the Case of Estonia. – B. G. Peters, T. Verheijen, L.Vass (eds). Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments. Bratislava: NISPAcee, pp 15–52.

Ministri nõunik kui poliitilise missiooniga ametnik

Jako Salla (RiTo 13), Tallinna Ülikooli magistrant

Maria Keris (RiTo 14), Tallinna Ülikooli magistrant

Ministri nõuniku positsioon aitab lahendada administratiiv–poliitilistes suhetes tekkinud pingeid ning loob tõhusaks poliitikakujundamiseks paremad eeldused kui traditsiooniline ametnike ja poliitikute rollijaotus.

Ministri nõuniku roll ja positsioon Eesti avalikus teenistuses ja poliitikas ei ole eriti tähelepanu leidnud. Levinud on kuvand ministri nõunikust kui äsja ülikooli lõpetanud aktiivsest ja karjäärihimulisest noorpoliitikust, kellele see on tihti esimene päris töökoht. Selles kuvandis on tõtt ainult poole jagu, ehkki kirjeldatud inimesi on ministrite nõunike hulgas olnud.

Eesti ministeeriumide isikkoosseisu vaadates näeme, et ministritel on enamasti kaks või kolm nõunikku, paaris ministeeriumis lisaks veel abiministrid, kelle kohustused ja vastutus on tihti ministri nõunike omadega sarnased. Ministri poliitilised nõunikud võib nii meil kui ka paljudes teistes riikides põhimõtteliselt jagada kahte kategooriasse: esiteks need, kelle ülesanne on avalikkusega suhtlemine ja erakonnaga sidemete hoidmine, ning teiseks need, keda sageli nimetatakse nõunikuks ministeeriumi siseküsimustes.

Viimaste roll administratiiv–poliitiliste suhete võrgustikus on märkimisväärne, sest nende sidemed ja suhted ministeeriumi sees on esimesena nimetatud nõunikutüübiga võrreldes palju tugevamad. Artikli keskmes ongi ministri nõunik ministeeriumi siseküsimustes. Täpsustuseks lisame, et ministeeriumides töötab ka palju tava ametnikke, kes kuuluvad kõrgemate ametnike kategooriasse ning kelle ametinimetus on nõunik – neist me siin ei räägi.

Artiklis selgitatakse ministri nõuniku positsiooni tekkepõhjusi Lääne–Euroopa poliitilises süsteemis, näidatakse, millised võivad olla ministri nõuniku rollid, ning esitletakse kahes Eesti ministeeriumis 2005. aastal tehtud juhtumuuringut.

Nõuniku positsiooni tekketaust

Kuigi ministri nõuniku positsioon pole riigiametnike ega poliitikute bloki ajalooline osa, on see eri valitsemissüsteemides eksisteerinud juba pikka aega. Positsiooni tekkepõhjused peituvad avalike teenistujate ja poliitikute rollide arengu ning ülesannete muutumises aja jooksul. Ministri nõunike positsiooni tekkepõhjusi ajaloolises perspektiivis seletab paljuski teenete ja võimekuse (*spoils and merit*) süsteemi dilemma lahendamatus avalikus teenistuses (Peters 2001; Merikoski 1969).

Teenete süsteemi all mõeldakse poliitilisi kohalemääramisi kandidaatide erakondliku kuuluvuse järgi, teenete eest partei ees ja lojaalsuse eest vastavale ministrile. Teenete süsteem puhtal kujul on oma aja ära elanud, sest see tõi kaasa korruptsiooni, suure

personalivoolavuse ja ametnike kompetentsuse vähenemise. Lahenduseks oli poliitika ja administratsiooni teineteisest eraldamine, millega kaasnes üleminek nn võimekussüsteemile – ametnike kvalifikatsiooni- ja professionaalsusepõhisele valikule ja hindamisele teenistusse nimetamisel.

Põhibaasi avaliku teenistuse ideaalsest korraldusest võimekuse mudeli kohaselt annavad näiteks Max Weberi ja Woodrow Wilsoni ideed, mille järgi poliitikud teevad otsuseid ja ametnikud viivad need ellu (Rabrenovic 2001). Selline korraldus pidi vabastama ametnikud poliitilisest survest, säilitama neile ametikoha sõltumata poliitilise jõu vahetumisest. Vastutasuks pidid riigiametnikud oma professionaalsusega tagama valitsuse teenimisel erapooletuse. Ametnike väljalülitamine otsuste vastuvõtmise protsessist tõi kaasa negatiivseid tagajärgi, näiteks vähene motiveeritus ja ükskõiksus – poliitikute ja administratsiooni tegevus ei olnud enam vajalikul määral kooskõlas. Tänu arusaama tekkimisele võimekussüsteemi nõrkustest teadvustati paremini teenete süsteemi tugevusi: poliitiliselt määratud isikute proaktiivset tegevust vastandina neutraalsete ametnike käskude ootel olekule. Selle põhjal ilmnis teenetesüsteemi suur pluss – võimalus viia poliitikat tõhusalt ellu lojaalsete ja samadele põhimõtetele pühendunud inimeste kaudu.

Üks võimalus kasutada võimekus- ja teenetesüsteemi tugevusi ning ületada nõrkusi on omistada ministri nõuniku positsioonile ühelt poolt lojaalsuse ning teiselt poolt professionaalse kvalifikatsiooni nõue. See võimaldab ametnikel säilitada poliitilise neutraalsuse ning ei nõua ka poliitikuil valdkonnapõhiseid ekspertteadmisi. Ministri nõunik määratakse ametisse poliitilise meelsuse, usalduse vms alusel, samal ajal peab tal olema professionaalne baas.

Ministri nõuniku rollid

Poliitikute ja ametnike suhted on sotsiaalteadlasi juba kaua köitnud. Huvi on tingitud sellest, et ametnike ja poliitikute roll poliitika kujundamise protsessis pole olnud stabiilne. Ametnike ja poliitikute suhete kohta on välja arendatud mitmeid teooriaid, mis püüavad suhteid kirjeldada ideaalmudelite kaudu (Aberbach *et al* 1981; Peters 1988). Kuigi laiemalt levinud teooriatesse pole ministri nõuniku kui poliitiliste ja ametniku rollide sümbioosi roll seni mahtunud, saame siiski rääkida tema kui kolmanda osapoole rollist poliitilis-administratiivsete suhete mõjutajana.

Selge piiri tõmbamine administratsiooni ja poliitika vahele on keeruline, aga siiski vajalik. See tähendab, et poliitikud ja ametnikud on sageli valmis või sunnitud ületama neile traditsiooniliselt omistatud vastutuse piire. Kui kaugele on üleastumine lubatud, sõltub olukorrast. Palju tähtsam on mees pidada, et teatud tasemest alates mõjub liigne poliitiline sekkumine või politiseerimine nii poliitikuile kui ka ametnikele negatiivselt. Võimalike ebasoodsate tagajärgede vältimiseks nõuab nüüdisaegne administratiiv-poliitiline korraldus vahestruktuuri loomist, mille üks võimalikke lahendusi ongi ministri nõuniku ametikoht.

Ministri nõuniku positsioon kahe osapoole vahel ei tee temast ei poliitikut ega ametnikku. Tema võimalikud rollid võivad olla tasakaalupunktiks tingimustes, kus mõlemas suunas käib aktiivne suhtlemine. Sel juhul saab nõunik vahendada ministri ideid administratiivtasandile

ning vastupidi: kui nõuniku roll on eelkõige vahendada ministri soove ja sõnumeid ametnikele, on ta ministri vahendaja; kui kommunikatsioon on eelmisele vastassuunaline, on ta ametnike vahendaja; kui nõunik on vahendaja mõlemas suunas samaväärselt, on ta kommunikatsioonisild ministri ja ametnike vahel.

Poliitiliste suuniste edastamine ja tagasiside (kahepoolne) andmine võib toimida ka kui võimalike arusaamatuste ja konfliktide ennetamine ning vältimine. Olukorras, kus ministri ja ametnike seisukohad on erinevad, on nõunik tihti mediaatori rollis (Aberbach *et al* 1981, 87; Pelgrims 2005, 2). Nõunik on tavaliselt kursis mõlema osapoolle arvamusega, oskab konflikte ära hoida ning ennetada, kuid kui need on tekkinud, püüab huve tasakaalustada.

Juhtkonna ja ministeeriumi asjatundjate konflikti puhul peab ministri nõunik olema valdkondliku eksperdina ministri positsiooni tugevdaja (et nõunik on ekspert, ei saa ametnikud ministri teadmatust oma huvides ära kasutada) ning seetõttu kasvab ka ministri võimekus juhtida ja kontrollida ministeeriumi igapäevatööd.

Koordineerib ja konsulteerib

Nõuniku roll on olla filtreerija, see tähendab inimene, kes vaatab läbi tähtsaid dokumente, korrastab neid näiteks koalitsioonilepingu eelistustest lähtudes (Connaughton 2005, 20) ning seega selekteerib infot enne selle edastamist ministrile (kes ajapuuduse tõttu ei jõua igasse asja süveneda ja saab infot refereerituna) ja ametnikele. Nõunik peab hindama ministri kavatsuste tehnilist teostatavust, oskama ette näha ametnike ettevalmistatud eelnõude mõjusid erakonna ja valitsuse mainele ning poliitilistele seisukohtadele, seega nõunik stabiliseerib, koordineerib ja konsulteerib (Brans, Vancoppenolle 2004, 3). Filtreerija funktsioonis väljendub nii isiklik kui ka professionaalne võime olla poliitiliselt ratsionaalne, paindlik ja adekvaatne.

Filtreerija roll on seotud poliitilise eksperdi rolliga, mis kujutab endast nõuandmist poliitilistes küsimustes ning poliitilise agenda rakendamise tagamist administratiivtasandil. Kokku annavad need kaks rolli nõunikule võime ja oskuse näha poliitilisi initsiatiive ühtaegu nii ametniku kui ka poliitiku silmade läbi, mis omakorda teeb nõuniku poliitika kujundajaks.

Seega võib välja tuua järgmised ministri nõuniku põhirollid:

1. ekspertiisivõimu rollid – ekspert, poliitiline ekspert, filtreerija ja poliitika kujundaja. Ekspertvõim näitab, kui suured on ministri nõuniku potentsiaalsed volitused ametnike tööd kontrollida, lasta asju ümber teha, tegevust suunata. Sealjuures on oluline, et nõuniku professionaalsusest hoolimata ei ole tal võimalik kogu ministeeriumi valdkondade tegevust sisuliselt kontrollida. Seega võime ühelt poolt eristada üldist, pealiskaudset kursisolekut, mis lubab siiski tagada adekvaatse poliitilise agenda rakendamise administratiivtasandil. Teiselt poolt võib ministri nõuniku sisuline kontrollivõim ulatuda kaugemale: ta tutvub põhjalikult ministeeriumi dokumendiprojektidega, valmivate eelnõudega jms. Viimane tegur viitab suuremal määral nõuniku kui filtreerija rollile ning võib temast teha ka suuremal või väiksemal määral poliitika kujundaja;

2. vahendamise rollid – kommunikatsioonisild, mediaator, ministri vahendaja, ametnike vahendaja. Selle mõõtme juures on peamine tegur kahe osapoole, poliitikute ja ametnike kokkuviimine ja selle mehhanismid. Ministri nõunik võib olla pigem ministri või pigem ametnike vahendaja sõltuvalt sellest, kelle seisukohti kelleni rohkem viiakse: kas on vaja rohkem n-ö müüa ministri ideid või poliitika parema kujundamise nimel saada ametnikelt rohkem tagasisidet poliitilisele tasandile. Kommunikatsioonisild viitab ministri nõuniku rollile suhete keskpunktis, see lähtub ülesannete sooritamise ehk funktsionaalsest suhtlemisvajadusest. Mediaatori roll on sisukam, suurema ulatusega, sellega kaasneb proaktiivsem käitumismall. See näitab oskust ennetada konfliktide teket ning tasakaalustada ametnike ja poliitikute huve.

Ministri nõuniku positsioon Eestis

Eestis annab ministri nõuniku staatusele õigusliku aluse avaliku teenistuse seadus, mille järgi ta on riigiametnikuna administratsiooni osa. Nõuniku teenistustingimused on üldiselt samad mis teistel ametnikel (Randma 1999, 38). Erinevuseks on määratud tähtajaga teenistussuhe, sest ta on ametis ministri volituste lõppemiseni. Teine tähtis erinevus ministri nõunike ja teiste kõrgemate ametnike vahel on tema teenistusse võtmine avaliku konkursita. Need kaks asjaolu määravadki ministri nõuniku eristaatuse. Ühelt poolt on ta avalik teenistuja mitte ainult oma formaalse staatuse poolest, vaid ta peab ka tihti ametnikuna tegutsema. Teiselt poolt peab ta olema lojaalne ministrile ja jälgima poliitilist liini.

Kuigi avaliku teenistuse seadus ei sätesta otseselt ministri nõunike arvu, on kujunenud traditsiooniks, et minister määrab ametisseastumisel endale 2–3 nõunikku, kes moodustavad tema poliitilise tasandi meeskonna. Enamikus lääneriikides kehtib samasugune korraldus.

Euroopa riikides ei ole poliitiliselt määratud isikud üldjuhul integreeritud ministeeriumi üldstruktuuri, vaid moodustavad eraldiseisva üksuse (Peters 2001, 88). Eestis on nõunik otseselt seotud ministriga ning allub ainult temale. Antud korraldus vähendab positsioonist tulenevat võimu, mis võiks ministri nõunikul olla ministeeriumi tavaüksuse sees, ning võimaldab ministril nõunikke oma äranägemise järgi kasutada (*ibid*).

Eestis, kus koalitsiooni moodustavad enamasti mitu erakonda, on poliitika kujundamisel vaja tihedat koordineerimist. Peamiselt võtab selle rolli enda täita peaministri büroo (Sootla 2005). Tähtsate otsuste puhul nõutakse kooskõlastamist nii oma erakonna, teiste ministeeriumide kui ka koalitsioonipartneritega ning siis vastutab kooskõlastamise eest tavaliselt ministri nõunik.

Oluline poliitilisi kohalemääramisi ning seega ka ministri nõuniku positsiooni õigustav asjaolu on tihe valitsuste vahetus. Eestis on aastail 1990–2005 ametis olnud 11 valitsust, see teeb ühe valitsuse elueaks keskmiselt üks aasta ja neli kuud. Lühikese ametisoleku aja tulemusena kalduvad erakonnad valitsema lühiajaliste strateegiate pinnalt, mis rahuldavad valijate hetkesoove (Meyer–Sahling 2001). Ministrite nõunike proaktiivne tegevus kiirendab antud kontekstis valitsuse agenda elluviimist, sest avalik teenistus ei suuda või ei soovi sedavõrd kiiresti uue valitsuse uute algatustega kohaneda.

Ministri nõunike rolli mõjutab ka riigi administratiiv–poliitiliste suhete mudel. Sootla hinnangul (2001, 119) on Eestile kui siirdeühiskonnale olnud 1990. aastail iseloomulik poliitikute ja ametnike suhete vaenulik mudel. Nõukogude aja nomenklatuuri nähti kui vastandust demokraatialle. Taasiseseisvumise järel poliitikasse tulnud isikud samastusid vaba Eesti ja selle riiklusega ning ühiskonna ja poliitikute suhtumine avalikku teenistusse oli negatiivne. Kuigi nüüdseks on olukord palju muutunud, eelistavad poliitikud endiselt näha enda ümber inimesi, keda nad isiklikult usaldavad, ning see on tõenäoliselt viinud selleni, et on tekkinud parteiga seotud ministri nõuniku positsioon.

Uuring kahes ministeeriumis

2005. aasta sügisel tehtud juhtumiuuringu tulemusi ei saa üldistada, need kehtivad kindla aja, konkreetsete ministeeriumide ja isikute kohta. Vaatluse all oli kaks erineva tegevusspetsiifikaga ministeeriumi (tekstis ministeeriumid A ja B), mis võimaldab välja tuua erijooni. Ministeeriumide tööpõhimõtete suur sarnasus tagab selle, et võrdlusbaas jääb alles ning ei teki liiga spetsiifilisi juhtumeid (Lin 1998, 176).

Ministri nõunikud kuuluvad ministeeriumide struktuuris juhtkonda, nende staatus ja ülesanded on võrreldavad kõrgemate ametnike omadega. Uuringu valim oli eesmärgistatud: intervjueeritavate isikute hulka kuulusid nõunikud (tekstis nõunik A ja B), kantslerid ning ametnikkonna esindajaina struktuuriüksuste juhatajad. Taotlus oli teha intervjuud ka ministritega, kuid ministrite keeldumise tõttu see ei õnnestunud.

Mõlemad intervjueeritud ministri nõunikud on kõrgharidusega ning neil on avaliku teenistuse taust, üks nõunik on samal ametikohal juba teist korda. Mõlemad tunnevad end oma positsioonil kindlalt ning leiavad, et neil on ülesannetega hakkamasaamiseks piisavalt teadmisi ja oskusi. Nad peavad ministri nõuniku ametit heaks töökohaks, kus saadud kogemused on hinnalised ning annavad tugeva professionaalse baasi edasiseks.

Nõuniku funktsioonidest annab esmaülevaate ametijuhend, mille põhjal võib välja tuua järgmised nõunike ülesannete ühisjooned: ministri nõupidamiste ja kohtumiste sisuline ettevalmistamine, materjalide ja informatsiooni kogumine, arvamuste esitamine, kõnede ja artiklite koostamine, palju ühekordseid ülesandeid. Erinevus: üks nõunik tegeleb eelmainitud asjadega ministeeriumi kõikides valdkondades, teisel nõunikul on pädevus kindlas, kuid ministeeriumile olulises valdkonnas.

Nõunik A peab oma tööülesannete kujunemise juures kõige tähtsamaks ministri ootusi ning ministeeriumi ja Riigikogu suhtlemist. Tema ülesannete hulka kuulub kõigi ministeeriumis ettevalmistatud eelnõude läbivaatamine ja analüüs, valitsuse istungite ettevalmistamine ning erinevate komisjonide töös osalemine. Ta peab tagama ministri valmisoleku kohtumisteks ja küsimustele vastamiseks.

Nõuniku B ülesanne on samuti ministrile allakirjutamisele viidud dokumentide projektide ja eelnõude läbivaatamine ning vajadusel nende kohta arvamuse esitamine, peale selle jälgib ta kogu ministeeriumi kirjavahetust, kontrollides selle sisulist kvaliteeti. Suure osa koormusest moodustavad ühekordsed ülesanded.

Eri kohas erinevad rollid

Mõlemas ministeeriumis intervjuueeritud struktuuriüksuste juhatajad leidsid, et ministri nõunik peab oskama panna tegevusvaldkonna sisulist poolt poliitilisse konteksti ning et ta on eelkõige ametnike ja poliitikute vahendaja: ministri nõuniku roll on viia ministrini need teemad, kus on vaja poliitilist otsustust. Ametnikud võivad omavahel asju arutada, aga see ei pruugi poliitiliselt sobida. Struktuuriüksuste juhatajate endi kokkupuuted ministri nõunikuga on erinevad: ministeeriumis A eelistatakse poliitilise otsuse saamiseks pöörduda kas asekancleri või kancleri poole või arutada asju juhtkonna koosolekul, ministeeriumis B tullakse väga tihti otse ministri nõuniku juurde. See aga ei näita mitte ainult ministri nõunike erinevaid rolle kahes ministeeriumis, vaid on pigem märk kogu ministeeriumi töökorralduse struktuursest erinevusest.

Ministeeriumis B rõhutati, et tähtsates ja tundlikes poliitilistes küsimustes kulub ühise seisukoha saavutamiseks palju aega, see nõuab suhtlemist, koordineerimist ja arutamist. Seda aega pole ministril ega kancleril, seega on mõistlik asjad põhjalikult läbi rääkida nõunikuga, kes esindab ministri seisukohta ja kuulub ministeeriumi juhtkonda. Ministeeriumi A puhul tuuakse eriarvamused juhtkonna koosolekule, kus minister on ise kohal. Täpsustavate küsimustega pöördutakse hierarhias kõrgemal asuva vahetu juhi poole, seega jääb ministri nõunik sellest protsessist välja. Kui on vaja vahendada ametnike seisukohti, tehakse seda kancleri kaudu.

Mõlemas ministeeriumis on nõuniku funktsioonid määratud kindlate tegevustega. Peamine on valitsuse kabinetiistungite sisuline ettevalmistamine, muu tegevus on selle lahutamatu osa: materjalide kogumine, analüüs, ametnikelt ekspertnõu küsimine, kooskõlastamine maja sees ning väljaspool. Nõuniku B ülesanne (tema enda ja kancleri arvamusel) on hoida ülal koalitsioonilepingust tulenevaid teemasid, algatada arutelusid, mis teeb temast potentsiaalselt inimese, kes saab agendat mõjutada (ministeeriumis A nõunikule sellist rolli ei omistatud).

Mõlema ministeeriumi struktuuriüksuste juhatajad leidsid, et otsuse tegemise aluse loovad alati poliitikud, ametnikud valmistavad otsuseid ette eelnevalt saadud poliitiliste juhiste järgi. Ministeeriumis B edastatakse ametnikele poliitilisi arvamusi tihti ministri nõuniku kaudu, kellelt saab vajaduse korral infot juurde küsida ning lahendusvariante täpsustada, ministeeriumis A on skeem rohkem formaliseeritud, jälgitakse hierarhiat.

Nõuniku ja kancleri suhted on ministeeriumis B palju tihedamad kui ministeeriumis A. Esimese puhul on selgelt välja öeldud, et näiteks ressursside ratsionaalseks kasutamiseks võib ka kancler anda nõunikule ülesandeid. Ministeeriumis A on ülesannete andmine nõunikule üksnes ministri õigus, nagu kinnitab kancler: nõunike ülesanded on need, mis neile paneb minister. See on tema otsustada, kuidas ta nõunikke kasutab. Nõuniku kindlast rollist ministri ja kancleri omavahelises suhtlemises rääkida ei saa, mõlemas ministeeriumis suhtlevad kancler ja minister omavahel otse.

Kokkuvõttes selgus, et ministeeriumis B on ministri nõuniku domineerivad rollid eksperdi, mediaatori ja filtreerija roll, ministeeriumis A aga poliitilise eksperdi, kommunikatsioonisilla ja filtreerija roll. Kõik intervjuueeritavad mainisid, et välistatud pole ka ülejäänud rollid.

Teab rohkem, kui välja ütleb

Kuigi ministri nõuniku ülesanded on mõnes mõttes võrreldavad tavaametniku omadega, on tema kui poliitilise figuuri spetsiifilised jooned siiski ilmselged ning tihti domineerivad. Ühtset seisukohta, kas ministri nõunik on pigem ametnik või poliitiline figuur, intervjuueeritute hulgas polnud. Sõltumata nõuniku enda kuulumisest erakonda või tema aktiivsusest partei tegevuses samastatakse teda ministri erakonnaga.

Ministeeriumi B nõunik ei suhtle erakonnaga, selleks on olemas kaks teist nõunikku. Ministeeriumi A nõunik osaleb erakonna juhtkonna nõupidamistel, volikogudes ja teistel kohtumistel siis, kui arutatakse teema puudutab valdkonna jaoks olulisi küsimusi. Kuigi mõlemad nõunikud on nõus, et töö juures tuleb ette nii administratiivseid kui ka poliitilisi ülesandeid, näevad nad ennast siiski pigem ametniku rollis, kinnitades, et nad tunnevad end ametnikuna, kes alluvad avaliku teenistuse seadusele ja seal sätestatud normidele. Nad täidavad ülesandeid oma valdkonna vastutusalas nagu iga teine ametnik. Poliitilist poolt töö sooritamise juures nähakse kui paratamatut: ministeeriumi juhivad poliitik ning seega puutub iga ametnik pidevalt kokku poliitiliste ülesannetega.

Ministeeriumi A kantsleri arvates on ministri nõunik politiseeritud ametnik, ning kui ametnik politiseerub, siis kuulub ta poliitikute hulka. Ministeeriumi B kantsler pidas antud küsimusele vastamisel otsustavaks teguriks erakondlikku kuuluvust. Mõlema asutuse struktuuriüksuste juhid arvasid, et nõunike positsioonides ei saa olla eksklusiivselt kas ametnik või poliitik: et ministeerium on üks tervik, on raske eristada poliitilist poolt administratiivsest. Nõuniku kõige spetsiifilisem joon on tema teadlikkus poliitilistest tagamaadest: ministri nõunik teab rohkem, kui ta ametnikele välja ütleb. Selles mõttes, et ta teab poliitilist tausta, erakondlikke kokkuleppeid jne.

Nõuniku teistele spetsiifilistele joontele lisaks tuleb kindlasti rõhutada tema otsest pääsu ministri juurde, suuremat infobaasi, usalduslikke suhteid ministriga, võimalust ise tõstatada teemasid ning valida selleks hetke (ametnikel seda võimalust ei ole, neile antakse ülesandeid).

Kokkuvõttes vajalik persoon

Kõik intervjuueeritud olid ühel meelel, et ministri nõuniku olemasolu on igati põhjendatud. Kantslerid arvasid, et ministri nõunikuta oleks nende töökoormus palju suurem. Nad kinnitasid, et peaksid suutma ise palju rohkem infot vahendada. Läbirääkimised, kooskõlastamised, kõik, mis puudutab ministeeriumide asjade ühtlustamist, oleks nende töö. Veel rohkem suureneks aga ministri töökoormus: ministri nõunik annab tööle poliitilise perspektiivi, mitte ei vaata ainult kitsast aspekti nagu tavaametnikud. Kui teda poleks, siis peaks kõiki poliitilisi küsimusi ministri käest küsima. Samuti on õige märkus, et ministril, nagu igal juhul, on vaja abilisi. Ta lihtsalt ei tule oma asjaajamisega üksi toime.

Varasemate uuringute kohaselt on ministri nõunikku nähtud pigem poliitilise tiiva, ministri tugistruktuuri osana. Samal ajal teevad ministri nõuniku paiknevus administratsiooni ja ministri vahel ning formaalne staatus temast ametniku. Nõunik on ministeeriumis tähtis, alati juhtkonda kuuluv inimene, kes vähemalt teoreetiliselt peaks avaldama mõju nii administratiiv–poliitilistele suhetele kui ka otsuste vastuvõtmisele.

Ministri nõuniku roll väljendub tema kui ametniku ja poliitiku segastaatuses. Täpsemalt võimaldab tema rolli määrata täidetavate ülesannete sisu ning tema enda rollitajuvus. Üldiselt on ministri nõuniku roll olla ministri abiline, kes töötab ministeeriumi kui terviku heaks.

Kokkuvõttes tulid juhtumuuringu käigus ilmsiks erinevused nõuniku rolli hindamisel: ministeeriumis B on ministri nõunik eksperdi, mediaatori ja filtreerija rollis, ministeeriumis A poliitilise eksperdi, kommunikatsioonisilla ja filtreerija rollis. Ministri nõunik aitab kokku hoida ministri aega ja vähendab tema koormust ning tunneb poliitilisi tagamaid.

Ministri nõuniku roll ja staatus Eesti administratiivsüsteemis pole veel kinnistunud ning tõenäoliselt kujunebki sellest ametikoht, mille täitmine sõltub ühelt poolt vajadusest ja ministri soovidest ning teiselt poolt ministeeriumi töökorraldusest ja valdkonna spetsiifikast.

Kasutatud kirjandus

Aberbach, J. D. *et al* (1981). Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge: Harvard University Press.

Brans, M., Vancoppenolle, D. (2004). State–Society Relations in Belgian Policy–Making Processes. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018516.pdf>.

Connaughton, B. (2005). The Impact of Reform on Politico–Administrative Relations in Ireland: Enlightening or Confusing Roles of Political and Managerial Accountability? – http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2005/papers/200508191123050.WG1–Bernie.doc.

Lin , A. C. (1998). Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods. – Policy Studies Journal, Vol 26, No 1, pp 162–180.

Merikoski, V. (1969). The Politicization of Public Administration. Helsinki: Suomalainen tiedeakatemia.

Meyer–Sahling, J.–H. (2001). Methodological Frameworks for the Study of Political–Administrative Relations and their Applicability in Post–Communist Settings. – T. Verheijen (ed). Politico–Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee.

Ministeeriumi A dokumentide menetlemise sissekorraeeskiri.

Ministeeriumi A ministri nõuniku ametijuhendid.

Ministeeriumi B ministri nõuniku ametijuhend.

Page, E. (1992). Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Pelgrims, C. (2005). Personal Advisors of Ministers: More Than Personal Loyal Agents? – http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2005/papers/200504011216180.Paper_Pelgrims_personaladvisors.pdf.

Peters, G. B. (1988). Comparing Public Bureaucracies. London: The University of Alabama Press.

Peters, G. B. (2001). The Politics of Bureaucracy. London, New York: Routledge.

Rabrenovic, A. (2001). Review of Theory on Politico–Administrative Relations. – T. Verheijen (ed). Politico–Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee.

Randma, T. (1999). Civil Services and State Administrations. UNPAN. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN003873.pdf>.

Sootla, G. (2001). Evolutions of Roles of Politicians and Civil Servants during the Post–Communist Transition in Estonia. – T. Verheijen (ed). Politico–Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee.

Sootla, G. (2005). Roles of the Prime Minister's Office in Coordinating and Defining the Style of Cabinet Decision–Making. NISPAcee. [Trükis avaldamata.]

Äriregistri Teabesüsteem – isiku kuuluvus erakondadesse.

Presidendivalimise süsteemid Euroopas¹

Allan Sikk (RiTo 12), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Enne kui Eestis hakata muutma presidendi valimise korda, mida ei peeta kõige õnnestunumaks, tasub uurida, milliste meetodite vahel on võimalik valida.

Tänavu sügisel valiti kehtiva korra alusel Eestile presidenti kolmandat korda. Nagu varemgi, ei õnnestunud riigipead valida Riigikogus, kokku tuli kutsuda valimiskogu. Kuigi 1996. ja 2001. aastast erinevalt oli viimases üles seatud ainult kaks kandidaati ning viie vooru asemel piirduti nelja valimisvooruga, langes valimiste pikaleveninud käik kriitikatule alla. Nii erakonnad kui ka laiem üldsus on jõudnud üpris üksmeelsele arusaamale, et riigipea valimise kord on kohmakas, võib viia surnud ringini (kui ka valimiskogus valimine nurjuks) ning seda tuleks lihtsamaks muuta. Arvamusi parima meetodi kohta on erinevaid:

- presidendi otsevalimine rahva poolt, milleks võib kasutada eri meetodeid. Peamised võimalused on täisenamust nõudev ning vajadusel kahevooruline süsteem või kandidaatide järjestamisele toetuv ühevooruline süsteem, kus täisenamuse saamiseks võetakse arvesse valijate teisi ja järgnevaid eelistusi;
- valimise lihtsustamine Riigikogus näiteks tavalise koosseisu enamusega või parlamendi laialisaatmine, kui presidendi valimine nurjub;
- ainult valimiskogu kasutamine, valimiskogu on moodustatud praegusel või muudetud kujul;
- presidendi institutsiooni kaotamine ja volituste laialijagamine teiste põhiseaduslike institutsioonide vahel.

Reeglistikke on palju

Riigipea valimise korra muutmise eeldus on demokraatlikult toimiva ja ühiskonnas võimalikult suurt üksmeelt pälviva asendusmeetodi leidmine. See omakorda nõuab piisavat arusaama olemasolevatest valikuvõimalustest. Artikli eesmärk on seda arusaama edendada. Kõiki mõeldavaid reeglistikke, mida presidendi valimiseks kasutada saaks, oleks välja tuua keeruline. Seetõttu piirdun peamiselt Euroopa demokraatlikes maades (riigid, kus 2005. aasta seisuga oli *Freedom House*'i demokraatiaindeks madalam kui 4,2 (*Freedom House* 2006)) kasutatavate süsteemide tutvustamise ja rühmitamisega. Käsitlen üldjuhul Euroopat, sest siin on valdavalt (v.a Küpros) tegu parlamentaarsete demokraatiatega ning need riigid asuvad meile ka geograafiliselt ja mõtteliselt lähedal. Üksikjuhtudel tuleb juttu teistes maailmajagudes kasutatavatest reeglistikest.

Ei saa jätta lisamata, et teema on erialakirjanduses võrdlevas võtmes läbi uurimata, laiem uurimus on avaldatud ainult otsevalimise meetodite kohta (Blais *et al* 1997). Käesolev lühiuuring toetub eeskätt andmebaasidele *International Constitutional Law* ja *Keesing's Record of World Events*.

Paljudes Euroopa maades ei ole riigipea valitav, sest selleks on konstitutsiooniline monarh (Belgia, Hispaania, Holland, Liechtenstein, Luksemburg, Monaco, Norra, Rootsi,

Suurbritannia, Taani, Andorra kaasvürstid). Sootuks eripärane on linnriik Vatikan, sealne monarh on valitav – teda ei vali aga riigi kodakondsed, vaid kardinalide konklaav. Kahes Euroopa riigis on mitmeliikmelised presidentuurid: Bosnia ja Hertsegoviina kolmeliikmeline, kolme rahvusrühma poolt otse valitud *Predsjedništvo* ning San Marino parlamendi valitud kaks kaptenregenti ainult kuuekuulise ametiajaga.

Liht- ja täisnamus

Vaatluse all olevast 29 riigist 18-s valitakse president otse, kasutades selleks kas lihtenamuse, täisnamuse või alternatiivse hääle meetodit (ülevaade riikides kasutatavaist reegleist on lisas 1).

Lihtenamuse reegli kohaselt osutub võitnuks kandidaat, kes saab teistest rohkem hääli; see on tarvilusel ainult Islandis ja kolmeliikmelise Bosnia presidentuuri valimisel. Väljaspool Euroopat kehtib lihtenamuse reegel mitmes riigis, näiteks Lõuna-Koreas, Mehhikos, Palestiinas, Filipiinidel, Taiwanis ja Venetsueelas (Reynolds *et al* 2005). Nendes riikides võib juhtuda, et presidendiks valitu ei saa hääletanute enamiku toetust. Islandis puudub tagasivalimise piirarv ning ainult ühe kandidaadi ülesseadmisel valimisi ei toimu, seetõttu on 1952. aastast alates kaheksal korral ametisolev president jätkanud valimisteta. Ülejäänud kordadest pooltel on võitnud kandidaat, kes sai vähem kui poolte valijate toetuse. 1980. aastal valiti Vigdís Finnbogadóttir maailma esimeseks naispresidendiks 33,8% häältega, ainult 1,5%-lise eduga teiseks jäänud kandidaadi ees. Ka Bosnia presidentuuri 2002. aasta valimistel said nii serblaste kui ka bosniakkide liidrid vähem kui poolte vastavate rahvusrühmade valijate toetuse.

Valdavalt kasutatakse otsevalimisel täisnamuse reeglit, kus võitmiseks peab kandidaat koguma vähemalt poolte valimistel osalejate hääled. Kui esimene voor võitjat ei selgita, korraldatakse kahe tugevama kandidaadi vahel teine voor, sealjuures Austrias võivad ülesseadjad oma kandidaati kahe vooru vahel vahetada. Teine hääletusvoor toimub enamasti kaks nädalat hiljem, Bulgaarias ja Küprosel on vahe esimese ja teise vooru vahel üks ning Portugalis ja Sloveenias kolm nädalat. Mõnes Ladina-Ameerika riigis on kasutusel lihtenamuse ja kahe vooru vahepealsed reeglid (Reynolds *et al* 2005, 133). Costa Ricas piisab esimese vooru võitmiseks vähemalt 40% ning Argentinas 45% valijate toetusest eeldusel, et võitja saab rohkem hääli kui teised kandidaadid. Kui edu teiseks jäänu ees on vähemalt 10%, piisab Argentinas eduks 40% toetusest. Viimane reegel kehtib ka Ecuadoris.

Lihtenamuse ja täisnamuse reegli aritmeetilise keskmise (*double complement*) kasutamise on välja pakkunud Matthew Soberg Shugart ja Rein Taagepera (1994). Selle kohaselt piisab võitmiseks, kui teiseks tulnud kandidaadil jääb täisnamusest puudu kaks korda rohkem kui esimeseks tulnul. Näiteks kui esimeseks tulnud kandidaat saab 45% häältest, on ta võitnud, kui järgmise toetus on alla 40%, 40% korral, kui teisel alla 30 jne. Teisisõnu – kui täisnamust ei saavutata, aga ühe kandidaadi edu teiste ees on ikkagi mäekõrgune, piisab ühest voorust.

Mõnel pool rakendatakse otsevalimistel kvoorumi nõuet. Nii peavad Bulgaarias ja Makedoonias valimistel osalema vähemalt pooled hääleõiguslikest kodanikest. Leedus on

kvoorumi nõue keerukam. Kui valimistest võtab osa vähemalt 50% hääleõiguslikest kodanikest, on esimeses voorus võitmiseks vaja hääletanute täisenamust. Kui osalejaid on vähem, võib valimised enim hääli saanud kandidaat, kuid ainult eeldusel, et kogutud on vähemalt kolmandiku hääleõiguslike kodanike toetus. Kui esimene voor võitjat ei selgita, piisab kaks nädalat hiljem emmal–kummal kahest tugevaimast kandidaadist lihtenamusest. Mõnel pool lihtsustatakse presidendi leidmist juhul, kui üles seatakse ainult üks kandidaat, kes võib valimiseta (Soome) või see toimub rahvahääletuse vormis (Austria).

Kandidaatide ülesseadmise reeglid on riigiti erinevad. Mõne riigi reeglistik polnud autorile kättesaadav, kuid enamasti on nõudeks koguda teatav arv toetusallkirju. Sloveenias on selleks arvuks 5000 (ning ainult 3000 juhul, kui kandidaadi taha tuleb ka erakond kolme parlamendiliikme kujul), Austrias 6000, Serbias 10 000, Slovakkias 15 000, Soomes 20 000 ja Poolas 100 000. Islandis ja Portugalis on toetusallkirjade alampiiirile (vastavalt 1500 ja 7500) lisaks sätestatud ka ülempiirid (3000 ja 15 000), mille taga võib näha püüet mitte lubada allkirjade kogumise kampaanial kasvada üle mõistliku piiri.

Mitmel pool on kandidaatide ülesseadmise õigus täiendavalt parlamendi liikmeil (Slovakkias viieteistkümnel, Sloveenias kümnel) või parlamendierakonnal (Soomes). Prantsusmaal ja Iirimaa saavad kandidaate üles seada ainult valitud rahvaesindajad. Prantsusmaal on see õigus 500–l erinevatesse kogudesse valitud isikul, kui neil on täidetud lisanõue laia piirkondliku toetuse kohta. Iirimaa võib presidenti välja pakkuda 20 parlamendisaadikut, neli maakonnanõukogu või ametisolev president iseennast. Viimast on alates presidendi asutise loomisest 1937. aastal juhtunud kolm korda, viimati 2004. aastal. Kõigil nimetatud kordadel ei käidud välja vastaskandidaate ning Iiri Vabariigi seaduste järgi jätkas ametis olev riigipea valimisteta.

Järjestusmeetod

Kui Iirimaa valimised siiski toimuvad, kasutatakse kolmandat presidendi otsevalimise meetodit – alternatiivset häält. Sisuliselt on tegu meilgi 1990. aasta ülemnõukogu valimistel kasutusel olnud üksiku ülekantava hääle lihtsama erijuhuga ühe isiku valimise korral. Sarnane järjestusmeetod on kasutusel ka Sri Lanka presidendivalimistel, parlamendivalimistel tarvitatakse alternatiivset häält Austraalia senati valimistel, Fidžis ja Paapua Uus–Guineas. Sama meetodi alusel valitakse veel näiteks paljusid Austraalia osariikide esinduskogusid ning Londoni ja San Francisco linnapead.

Järjestusmeetodi korral reastab valija kandidaadid hääletussedelil. Kui esimeste eelistuste alusel ükski kandidaat enamuse toetust ei pälvi, eemaldatakse viimaseks jäänud konkurentsist ning võetakse arvesse tema toetajate teised eelistused. Protsessi jätkatakse seni, kuni üks kandidaatidest saavutab hääletamisest osavõtnute enamuse. Kuigi üleriigilistel valimistel suhteliselt vähe kasutusel, on järjestusmeetodid tuntud juba ammu ajast (üks selle varasemaid tuliseid eeskostjaid oli John Stuart Mill) ning valimissüsteemide asjatundjate seas soositud (Taagepera ja Shugart 1989, 28; Bowler, Farrell ja Pettitt 2005; Farrell 2001, 65–66, 207).

Alternatiivse hääle – ka mõne teise järjestusmeetodi – oluline eelis lihtenamuse ja kahevoorulise täisenamuse meetodi ees on see, et ta välistab nn *Condorcet*-kaotaja valituks osutumise ning parandab *Condorcet*-võitja eduvõimalusi. *Condorcet*-võitjaks nimetatakse politoloogias kandidaati, kes üks ühe vastu võidaks kõiki vastaskandidaate. *Condorcet*-kaotaja on seega kandidaat, kes vastastikuses konkurentsist jääks alla igale teisele kandidaadile.² Lihtenamuse puhul võib juhtuda, et kõige rohkem hääli saanud kandidaat jääb üks ühe vastu konkurentsist alla kõigile teistele või vähemalt mitmele tugevamale kandidaadile. Selle võimaluse piltlikustamiseks mõelgem Prantsusmaa 2002. aasta presidendivalimistele, kus paremäärmuslik Jean-Marie Le Pen jäi esimeses voorus Jacques Chiracile alla ainult kolme protsendipunktiga. Kui Le Pen oleks pälvinud miljon häält (mis Prantsusmaa mõistes polegi nii palju) enam ning kasutusel olnuks lihtenamuse süsteem, võitnuks ta valimised.

Usutavasti oleks Prantsusmaa saanud presidendiks *Condorcet*-kaotaja vähemalt kolme tugevama tsentristliku kandidaadi suhtes (pingereas madalamal oli küll nõrku äärmuslasi, keda Le Pen võinuks võita). Kahevoorulise täisenamuse reeglga valimise korral võib aga esimeses voorus napilt kolmandaks jäänud ja teise vooru mittepääsev kandidaat sageli olla *Condorcet*-võitja, sest pälviks valijate enamuse toetuse, seistes vastakuti nii esimeseks kui ka teiseks tulnu vastu. Nii võib juhtuda eeskätt olukorras, kus teise vooru jõuavad tsentristi ees kaks äärmuslikumat kandidaati.

Kaudne valimine

Üheteistkümnes Euroopa demokraatlikus riigis valitakse presidenti kaude. Seitsmes riigis tehakse seda parlamendis, Tšehhis kodade ühisistungil. Saksamaa ja Itaalia president valitakse valimiskogus, mis on küll üsna erinevalt moodustatud. Saksamaal koosneb valimiskogu (*Bundesversammlung*) parlamendi alamkojast (*Bundestag*) ning sinna liidumaade parlamentide valitud esindajaist. Kuna viimaseid on parlamendisaadikutega võrdselt, on valimiskogu päris suur – 2004. aastal oli selles 1228 liiget. Valimiskogu suurus muutub parlamendikoosseisu lisamandaatide (*Überhangmandate*) arvu järgi (neid võetakse tarvitusele siis, kui valimisreeglid ei taga alamkojas erakondade vahel piisavat proportsionaalsust). Erinevalt Eestist on liidumaade esindus rangelt võrdeline nende elanikkonna suurusega ning liidumaade parlamentides kasutatakse alati proportsionaalseid valimiskogu liikmete valimise reegleid. Itaalia valimiskogu koosneb peamiselt parlamendi kahe koja liikmeist, neid on kokku 945, kellele lisandub 58 regionaalsete parlamentide valitud liiget.

Valimiskogud ongi iseloomulikud kas föderaalsetele või kahekojalise parlamendiga riikidele. Maaailmas on need kasutusel veel Indias (kaks koda ja osariikide assambleede esindajad), Pakistanis (kaks koda ja provintside esinduskogude liikmed), Trinidadis ja Tobagos ning Burundis (mõlemas kahe koja liikmed). Euroopa riikidest valitakse presidenti parlamendi kahe koja ühisistungil Tšehhi Vabariigis. Reeglistik on seal kaunis keeruline: kahes esimeses voorus peab edukas kandidaat saama mõlema koja koosseisu enamuse toetuse, teises voorus osalevad kandidaadid, kes kogusid vastavalt enim hääli esindajatekojas ja senatis

ning kolmandas voorus piisab valituks osutumiseks valimiskogu kui terviku häälteenamusest.

Sarnane reegel nagu Eestis, et edukaks osutuvalt presidendikandidaadilt eeldatakse tavaliselt esimeses voorus rohkem kui kahe kolmandiku toetust, kehtib ka Kreekas ja Ungaris ning Itaalia valimiskogus. Pisut väiksem – kolm viiendikku ehk 60% – on vajalik toetuse määr Albaanias. Koosseisu enamuse reegel kehtib juba esimeses hääletusvooruses Lätis, Tšehhis ja Saksamaa valimiskogus. Kõigis kvalifitseeritud enamuse (see tähendab üle täisenumuse) reegluga riikides vähendatakse vajalikku toetuse määra hilisemates voorudes. Kolmandas voorus langetatakse latti Kreekas (3/5 peale) ja Ungaris, kus selleks jäävad konkurentsivaid kaks teise vooru edukaimat ning valituks osutub neist enam hääli saanu. Samasugune on kord ka Saksamaa valimiskogus. Neljandas voorus vähendatakse vajalikku häälteenamust Albaanias (täisenumus, konkurentsiv kaks tippkandidaati) ja Itaalia valimiskogus (hääletanute enamus).

Ka Eestis muutub enamuse nõue neljandas voorus, ent meil läheb sellega kõrvuti otsustusõigus parlamendilt valimiskogule. Seega on Eesti ainuke riik Euroopas, ning arvatavasti kogu maailmas, kus presidendivalimise pädevus võib minna ühe esinduskogu käest teise kätte. Mõningane sarnasus on siin ehk Albaania ja Kreekaga, kus parlamendi koosseis, kellele vastavalt viie või kolme vooruga presidenti valida ei õnnestu, läheb laiali ja toimuvad erakorralised valimised. Mõlemas on uuel koosseisul presidendi valimine lihtsam – Albaanias koosseisu enamusega, Kreekas algul 3/5 enamusega ning seejärel koosseisu enamusega. Tähelepanuväärne on see, et ainult Kreekas ja Eestis võib parlamendivähemus (vastavalt 2/5 ja 1/3) presidendi valimist takistada. Erinevalt Eestist saab Kreeka parlament presidendi mitmevalimise eest karistada laialisaatmisega (mida on 1975. aastast juhtunud kõigest ühel korral, 1990. aastal) ning sellele järgneb protseduur, mis kindlasti tagab riigipea äravalimise.

Kasutatud kirjandus

Blais, A., Massicotte, L., Dobrzynska, A. (1997). Direct Presidential Elections: a World Summary. – Electoral Studies Vol 16, No 4, pp 441–455.

Bowler, S., Farrell, D. M., Pettitt, R. T. (2005). Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is 'Best'? – Journal of Elections, Public Opinion and Parties, Vol 15, No 1, pp 3–19.

Farrell, D. M. (2001). Electoral Systems: A Comparative Introduction. Houndmills: Palgrave.

Freedom House (2006). Nations in Transit 2006. – <http://www.freedomhouse.hu/index.php?nit=2006> (14.10.2006).

International Constitutional Law. – <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html> (14.10.2006).

Keesing's Record of World Events. – <http://keesings.com> (14.10.2006).

Reynolds, A., Reilly, B., Ellis, A. (2005). Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
 – <http://www.idea.int/publications/esd/> (13.10.2006).

Shugart, M. S., Taagepera, R. (1994). Plurality Versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a 'Double Complement' Rule. – Comparative Political Studies, Vol 27, pp 323–348.

Taagepera, R., Shugart, M. S. (1989). Häälestest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad. 1. osa. Tallinn: Eesti Majandusjuhtide Instituut.

Lisa 1. Ülevaade presidendivalimiste süsteemist Euroopa demokraatlikes riikides

Valiv organ	Riik
(Konstitutsiooniline) monarhia	Andorra (kaasvürstid) Belgia Hispaania Holland Liechtenstein Luksemburg Monaco Norra Rootsi Suurbritannia Taani Vatikan (mittekodanike valitav absoluutne monarhia)
Otsevalimine: lihtenamus	Bosnia (kolmeliikmeline presidentuur) Island
Otsevalimine: täisenamus (kaks vooru)	Austria Bulgaaria Horvaatia Küpros (presidentaalne demokraatia) Leedu Makedoonia Montenegro Poola Portugal Prantsusmaa Rumeenia Serbia Slovakkia

	Sloveenia Soome
Otsevalimine: alternatiivne hääl	Iirimaa
Parlament	Albaania Kreeka Läti Malta San Marino Šveits Ungari
Kodade ühisistung	Tšehhi
Valimiskogu	Itaalia Saksamaa
Parlament või valimiskogu	Eesti

Märkused

¹Autor tänab Rein Taageperat kommentaaride eest artikli varasemale versioonile

²Markii de Condorcet oli 18. sajandi prantsuse teadlane, esimesi matemaatika kasutajaid ühiskonnateadustes.

Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis

Aare Kasemets (RiTo 8), Riigikogu Kantselei nõunik

Eestil on arengukavade ning seaduste koostamise ja rakendamise tõhustamiseks vaja riiklikku tegevuskava, mis hõlmaks teadmistepõhise poliitika ja säästva arengu eelduste edendamise koos planeerimise, mõjude hindamise, osaliste kaasamise ja koolitusega.

Kui räägitakse heast poliitikast, valitsemisest, õigusest või koguni headest avalikest teenustest, tuleks alati küsida, kellele ja miks on see poliitika hea. Kes saab tulud, kes kannab kulud? Kas poliitika on jätkusuutlik sotsiaal-, majandus- ja keskkonnamõjude analüüsi ning osaliste kaasamise tulemuste valguses?

Artikkel annab lühiülevaate teadmiste- ehk tõenduspõhise avaliku poliitika, õiguse ja halduse analüüsi rahvusvahelisest kontekstist ning lõimuvatest eeldustest, mille abil saab hinnata nii Euroopa Liidu, Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud poliitikate kujundamise ja rakendamise eesmärgikohasust, kehtivust ning jätkusuutlikkust.

Viimase seaduseelnõude seletuskirjade mõjude hindamist ning osapoolte kaasamist käsitleva uuringu tulemuste põhjal hinnatakse kaudselt Eesti teadmistepõhise poliitika tugevust, keskendudes valitsuse töö koordineerimise, ministriumide analüüsivõime ja järelevalvega seotud eeldustele.

Reformide energeetiline eellugu

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning Euroopa Liidu liikmesriikide teadmistepõhise poliitika liikumapanevaks sündmuseks peetakse 1970. aastail demokraatlike ja totalitaarsete riikide külma sõja käigus lahvatanud ülemaailmset naftakriisi, mis sundis rikkaid riike pingsalt mõtlema, kuidas strateegilise koostööga kriise ennetada. Üheks OECD (sealhulgas Euroopa Liidu) riikide ühisprioriteediks sai 1980. aastail majanduse regulatiivse juhtimise (*regulatory management*) ratsionaliseerimine, mille tuum on valitsuste tegevuse mõjude analüüsisüsteem. 1990. aastail lisati regulatiivsete reformide kavadesse jätkusuutliku arenguga seotud sotsiaal- ja keskkonnapoliitika elemendid ning 2000. aastate algul parema reguleerimise (*better regulation*) algatuste raames poliitikate kulu-tulu hindamine, regulatsioonide lihtsustamine ning kodanike ja ettevõtete halduskoormuse vähendamine (OECD 1997; Mandelkern Group... 2001; Radaelli 2003, 2005; Illing 2004; Staronova *et al* 2006).

Eesti ühines Euroopa Liidu riikide regulatiivsete reformide nn kolmanda lainega, mida tõukavad Lissaboni tegevuskava (2000), Euroopa säästva arengu strateegia (2001) ning parema reguleerimise ja mõjude hindamise algatused (European Commission 2004, 2005; Hint 2006). Taas on päevakorras nafta hinna tõus ja energiakriisi leevendamise abinõud, millega on kaasnenud nii kohalike kui ka üleilmsete sotsiaal-, keskkonna- ja julgeolekuriskide ennetamine.

Eesti teadmistepõhise poliitika eeldusi hinnates võib olla rahul Riigikogus vastu võetud arengukavadega (Säästev Eesti 21; Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon, Eesti Edu 2014 jt), mis viitavad poliitilistele väärtustele ja tahtele viia Eestit edasi Euroopa Liidu reformilaine harjal. Samal ajal tuleb Euroopa Komisjonist ärevaks tegevaid sõnumeid – meie valitsus on saanud hästi hakkama prioriteetide määramisega järgmiseks eelarveperioodiks 2007–2013, kuid taotletavate mõjude ja lahenduste analüüs ning meetmete rakendamise kavad on nõrgad (Äripäev, 1.11.06). Eesti juhtide sõnavaras on leidnud koha mõisted teadmistepõhine poliitika, säästev areng, hea valitsemine, kaasamine, mõjude analüüs jne, kuid nende võtmesõnade ellurakendamise võimalusi nähakse Riigikogus esindatud erakondade, valitsuse ja ministeeriumide tasandil erinevalt (Kasemets 2001, 2006; Illing, Pettai 2004).

Esivanemate tarkus ütleb: tasa sõuad, kaugele jõuad. Toimetagem tasa ja targu ka teiste Euroopa Liidu riikide eeskujudest ja vigadest õppides, sest Eesti avaliku halduse juhtimine on nii Eesti enda lõpetamata reformide kui ka Euroopa Liidu arvukate reformipoliitikate ristlaineruumis üsna turbulentne. Meie ametnike ette on kerkinud hulk uusi oskusteavet nõudvaid poliitika ja mõjuanalüüsi valdkondi, mis on uued ka Eesti ülikoolidele (Kasemets 2004, 21), paljud Eestit Euroopa Liitu viia aidanud ametnikud lahkuvad rahulikumasse töökeskkonda. Seega tuleks avaliku sektori juhtidel tähelepanelikult kaaluda eesmärkide (taotletud mõjude) ning inim-, aja-, raha- jm ressursside vahekorda.

Mõjude hindamine aitab teha häid otsuseid

Mõjude hindamine on teadmistepõhise poliitika ja õigusloome põhielement, mida mõistetakse kui süstemaatilist majandus-, sotsiaal- ja keskkonnamõjude eristamise ja mõõdetavaks muutmise protsessi, mis kestab pakutud regulatsiooni heakskiitmiseni või viib mitteregulatiivse poliitika (näiteks koostöölepingud, koolitused) valikute kaalumiseni. Mõjude hindamine võib tugineda kulude–tulude, kulu–efektiivsuse, riski, mitme kriteeriumi koosmõju jms analüüsi meetoditele, olles paindlik otsustusvahend, meetodite kogum, mille abil uuritakse valitsuse tegevuse tulemusi ja mõjusid ning edastatakse juhtidele infot otsuste kvaliteedi parandamiseks (OECD/Sigma 2004; Holmes 2001).

Süsteemne hindamine aitab mõista poliitiliste otsuste tegelikku mõju, poliitikate koosmõju hindamisel asetatakse taotletavad mõjud ühtsesse raami, et poliitiliste valikute kulusid ja tulusid paremini võrrelda (OECD 1996, 1997). Õppida võib Eesti valitsuskoalitsioonide kogemustest, kus mõnikord on majandus-, sotsiaal-, haridus- ja keskkonnapoliitika meetmed lähtunud vastuolulistest eesmärkidest ja üksteist nii-öelda ära söönud.

Mõjude hindamine on pigem vahend kui eesmärk – hea sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamise süsteem teenib teadmistepõhise poliitika eesmärke ja muudab valitsemise läbipaistvamaks, vältides vastuvõetamatut vahendite ja aja kulutamist (Holmes 2001). See on põhjus, miks “... ministrid peaksid julgemalt kasutama mõjude hindamist, lisades selle valitsuse otsuste tegemise protseduuri, tagades vajalikud vahendid ning nõudes enne otsuste vastuvõtmist kvaliteetset infot oma ametkonnalt” (OECD Sigma 2002, 5; Kasemets 2006).

Hea avaliku poliitika küsimusi õigusriigi ja demokraatia väärtuste valguses vaadeldes võib väita, et inimeste elus, ühiskonnas, majanduses ja looduses olulisi muutusi esile kutsuvate poliitikate ja seaduste mõjude analüüsimine, tulemuste avaldamine ning osapoolte kaasamine on eelkõige moraali ning alles seejärel poliitiline, õiguslik ja majanduslik küsimus.

Mõjude analüüsita on üsna raske või võimatu hinnata arengukavade, direktiivide ja seaduste eelnõude kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Analüüs aitab selgitada, miks ja kellele otsus hea on, kes võidavad, kes kaotavad ning kas põhiõigused ja avalikud huvid on kaitstud. Õiguskantsler Allar Jõks kirjutas 2004. aasta algul õigusloome kvaliteeti käsitlevas vastuskirjas Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskomisjonile, et just eesmärgipärane ja tõhus õigusaktide mõjude analüüs aitab põhiõigusi piirava akti andjal otsustada, kas piirang on mõõdukas ja põhiseaduspärane. "Kui analüüs ei leia piisavalt argumente kavandatavate piirangute õigustamiseks, tuleb otsustada mõne teise, isikute põhiõigusi vähem piirava meetme kasuks," kinnitab ta (viidatud Kasemets 2004, 20 järgi; vt ka samas lk 21–32 Eesti ülikoolide vastuskirju; Anton 2003).

Et õigusriigi ja majandusliku heaolu loomine ei ole lihtne, kinnitavad ka OECD riikide 1990. aastate regulatiivsete reformide raportid (OECD 1997; Korhonen 1997; Kellermann *et al* 1998). Eestis algas sihikindel ametnike kooolitus mõjude hindamise ja kaasamise alal pärast Euroopa Liiduga ühinemist (Eesti riikliku arengukava meede 1.4: Haldussuutlikkuse tõstmine), tänavu on ministeeriumidel võimalik osaleda juba kolmes kooolitustsükli (vt www.riigikantselei.ee/). See kooolituskülv hakkab loodetavasti vilja kandma pärast uue Riigikogu valimisi.

Eesti vajab regulatiivse juhtimise reformi

Eestis on 1990. aastate keskpaigast alates tehtud mitmeid regulatiivse juhtimise, õigusaktide kvaliteedi, mõjude hindamise jms uuringuid, mis näitavad, et seaduste ettevalmistamise formaalseid õigusnorme täidetakse valikuliselt (valdab selektiivne õiguskuulekus), et ministeeriumide tellitud rakendusuurinud ei haaku poliitikate ja õigusaktide mõjude hindamise vajadustega ning et paljud otsustajad ei tunne piisavalt mõjude hindamise ega osaliste kaasamise võimalusi (Kenkmann 2000; Kasemets 2002; Lepa *et al* 2004; Kasemets, Liiv 2005; Staronova *et al* 2006).

Euroopa Liidu institutsioonide ja riikide regulatiivse juhtimise tegevuskavu uurides süveneb teadmine, et hakkame teistest maha jääma (Radaelli 2005; European Commission 2005; Cabinet Office 2006; Humpreys, Mair 2006). Seepärast tasuks järgmisel Riigikogul tõsiselt kaaluda Tartu Ülikooli 2004. aastal esitatud ettepanekut moodustada teadmistepõhise poliitika ja õiguse edendamise konsortsium.

OECD ning Euroopa Liidu riikide regulatiivsed reformid 1990. aastail olid oma olemuselt institutsionaalsed poliitikaväärtuste ning otsustustavade muutmise reformid, mille mõjud avalduvad igapäevastes "nähtamatutes" sümboolsetes süsteemides (reeglid, seadused, ühised väärtused, mõisted) või suhete süsteemides (valitsemine, autoriteedid, identiteedid) ja rutiinides (standard–protseduurid, töörollid, protokollid, tavad jne) (Scott 2001, 77). Eesti

on suutnud teiste arengukõveraid "lõigata", kuid on selge, et me ei saa oma poliitiliste institutsioonide, sealhulgas õigusloome arengu etappidest "üle hüpata". Et säästa ressursse ja vastata nii sise- kui ka välispoliitilistele väljakutsetele, on Eestil vaja riiklikku tegevuskava strateegilise juhtimise, teadusuuringute tellimise, mõjude hindamise, õigusloome, huvirühmade kaasamise ja täitevvõimu järelevalve süsteemide sidustamiseks.

Ministeeriumide haldus- ja analüüsisuutlikkust näitavad arengukavade ja õigusaktide mõjude hindamisega tegelevate üksuste olemasolu ning poliitika ettevalmistamise ja rakendamise kvaliteet. Enamikus ministeeriumides on sellised analüüsiüksused olemas, näiteks keskkonnaministeeriumis vastutab strateegiate rakendamise ning seirete koordineerimise ja õigusaktide mõjude hindamise juurutamise eest arendusosakond.

Ministeeriumide analüüsisuutlikkuse näitaja on ka nende võime täita Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Valitsuse õigustloovate aktide normitehnika eeskirju mõjude hindamise, allikatele viitamise ning osapoolte kaasamise teabe osas. 2004–2005 analüüsi Tartu Ülikooli üliõpilaste kaasabil kuues kord seaduseelnõude seletuskirjade sisu järgmistes eeskirjade infokategooriates: 2.1. sotsiaalsed ja demograafilised mõjud; 2.2. mõjud, muutused riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvele; 2.3. mõjud majandusele ja ettevõtlusele, kaasnev halduskoormus; 2.4. keskkonnamõjud; 2.5. organisatsiooniline mõju, muutused ülesannetes, struktuuris, koolitusvajaduses; 2.6. viited kasutatud uuringutele, statistikale, ekspertidele (seos: 2.1.–2.5); 2.7. avaliku sektori asutuste kaasamine, kooskõlastused (nimed, kaasvastutus); 2.8. äri- ja vabaühenduste kaasamine (nimed, kaasvastutus). Need õigusloome infonõuded kehtivad väikeste muutustega Riigikogus 1993. ja valitsuses 1996. aastast alates.

Eesti viimase uuringu tulemusi on võimalik osaliselt võrrelda Ungari ja Slovakkia ametiisikute õigusloomealase õiguskuulekusega (tabel 1).

Tabel 1. Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi tulemused (normitehnika eeskirjade täitmine kaheksas mõjude hindamise ja kaasamisega seotud infokategoorias)

Vastutav ministeerium ja eelnõude arv (n)	EL-i seos	Mõjude hindamise informatsioon sotsiaal/eelarve/ majandus/keskkond/haldus					Viited	Kaasamine riik/MTÜ-d		Kokku %
1.05.2004–1.02.2005	1.0	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.1–2.8
Rahandus– (n = 13)	4	2	13	6	4	3	1	11	8	(46%)
Majandus- ja kommunikatsiooni– (n = 13)	3	5	13	6	2	9	4	13	10	(60%)
Sotsiaal– (n = 11)	2	10	11	2	1	5	3	10	8	(56%)

Haridus- ja teadus- (n = 5)		2	5	1		2	3	4	3	(50%)
Põllumajandus- (n = 2)			1			2		2	1	(38%)
Keskkonna- (n = 5)	2	2	5	4	3	3		5	5	(68%)
Justiits- (n = 8)	3	5	8	3		6	2	7	5	(56%)
Sise- (n = 9)		9	8			5	1	8	3	(47%)
Kultuuri- (n = 2)		2	2				2	2	1	(56%)
Välis- (n = 18)	16	7	18	2	2	13	1	18	4	(45%)
Kokku (n = 86 eelnõu)	30	44	84	24	12	48	17	80	48	(52%)
Kokku % (86 = 100%)	35%	51%* (49%)	98%* (65%)	28%	14%* (12%)	56%	20%	93%	56%	
Slovakkia 2004 % (n = 93)		1%	21%	0%	0%					
Ungari 2004 % (n = 56)		17%	21%	12%	3%	7%	10%	97%	45%	
Eesti 1998–2003 (I–V) % (n = 651)**		47%	71%			52%	26%		24%	

Eesti uurimisrühm 2004–2005: Aare Kasemets, Angeelika Põldaru, Kati Kangur, Kats Kivistik, Marko Kodres, Martin Luige, Tõnu Tiirmaa, Uku Tampere (Tartu Ülikool).
Slovakkia ja Ungari andmed: Staronova *et al*/ 2006.

Selgitused: Eelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi kategooriad (tulpages 2.1–2.8) näitavad normitehnika eeskirjade nõuete täitmist infokategooriate 2.1.–2.8. lõikes. Ministeeriumide tulemused parempoolses tulbas hõlmavad infokategooriaid 2.1.–2.8 (eelnõude arv n korda 8 kategooriat jagatud sisuanalüüsi tulemus protsendina ehk: mitu protsenti täideti 8 kategoorias valitsuse ja Riigikogu õigusloome eeskirju?).

Valim: Uuringust jäeti välja välisministeeriumi ja kaitseministeeriumi algatatud eelnõud, mis käsitlesid riikide kahepoolseid suhteid või NATO–t, samuti riigieelarve seaduse eelnõu; 1.05.2004–1.02.2005 oli valitsuse menetlusse võetud seaduseelnõude koguarv 109 ja uuringu valim 86.

*Sulgudes antud protsendid lähtuvad rahvusvahelise võrdlevuuringu metoodikast, kus otsustati, et otsest sotsiaal-, eelarve- või keskkonnamõju puudumist käsitlevad väited

lähevad arvesse ainult arvulise tõenduse korral. Eesti kuues uuringus 1998–2005 on positiivselt hinnatud näiteks ka selget väidet “mõju ei ole”, sest eelnõu algataja on võtnud vastutuse, mida saab empiiriliselt kontrollida.

** Eesti 1998–2003. Valitsuse ja Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade uuringud I–V (n = 651) (Kasemets, Liiv 2005). 1998–2003 osalesid analüüsis Kadri Vallimäe (Tallinna Tehnikaülikool), Anneli Avamere, Sven Soiver ja Kati Kasemets (Tallinna Ülikool), Kristjan Mikk, Mari–Liis Liiv ja Jon Ender (Tartu Ülikool).

ALLIKAS: Kasemets 2006.

Seaduseelnõude seletuskirjade kuuenda jätku-uuringu (86 eelnõu) tulemuste võrdlemisel 1998.–2003. aasta koondtulemustega (651 eelnõu) näeme, et mõjude hindamise valdkondades on väike edasimineku seaduste rakendamise seotud eelarveliste ja organisatsiooniliste muutuste hindamises ning märgatav hüpe kaasamise näitajais. Sotsiaal-, ettevõtlus- ja keskkonnamõjude osas on asjakohaste andmete esitamine üldjoontes samal tasemel. See viitab nii eelnõusid koostavate ministeeriumide analüüsivõimekuse kui ka kooskõlastusringi (eõiguses) puudustele, sest sageli ei taotleta teiste ministeeriumide eelnõude puhul sotsiaal-, majandus- või keskkonnateabe täiendamist (kaasvastutus on nõrk), ning näitab eelnõude kvaliteedikontrolli (justiitsministeerium, Riigikantselei) “sõelade” tihedust. Riigikogu kahele komisjonile saadetud ministeeriumide vastustes ilmnes põhjustena, et vähe on mõjude hindamise juhendmaterjale ja praktilist koolitust (Kasemets 2004).

Teisalt näitab andmete võrdlus Eesti–sarnase õigusloomeregulatsiooniga Ungari ja Slovakkia tulemustega, et Eesti seaduseelnõude seletuskirjad on tunduvalt informatiivsemad. Selle üks põhjusi võib olla valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade sarnane struktuur (kaks sõela) ning Riigikantselei, rahandusministeeriumi ja justiitsministeeriumi veidi tõhusam töö eelnõude nõuetele vastavuse kontrollimisel. Osapoolte kaasamise tulemuse (2.8.) paranemise puhul võib eeldada, et 2002. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon ja sellega seotud tegevus on hakanud mõjutama ministeeriumide ja kodanikeühenduste koostööd, mis väljendub ka eelnõude seletuskirjade kvaliteedis.

Teadmistepõhise poliitika, õiguse ja halduse 10 eeldust

Teadmistepõhise poliitika ning sellest lahutamatu mõjude hindamise süsteemi eelduste loendit saab kasutada nii Euroopa Liidu, Riigikogu kui ka valitsuse algatatud poliitikate väljatöötamise nõrkuste–tugevuste, eesmärgipärasuse ja rakendamise jätkusuutlikkuse hindamiseks. Loendi abil võib väärtustada ka valitsuse regulatiivse juhtimise ja mõjude hindamise süsteemi tervikuna, sest teiste Euroopa Liidu riikide reformide tulemusi uurides (OECD 1997; Kellermann *et al* 1998) pole Eestiski põhjust uskuda, et hea avaliku poliitika, õiguse ja halduse praktika oleks jätkusuutlik ilma omavahel seotud kümme eeldust täitmata (tabel 2).

Tabel 2. Arengukavade ja õigusaktide rakendamise eeldused

Eeldused
1. Poliitilised väärtused ja tahe parandada strateegilist planeerimist, mõjude hindamist ja osapoolte kaasamise süsteemi. Need eesmärgid on mõõdetavad ning ressursid ja eelarve piisavad.
2. Õiguslik alus arengukavade ja õigusaktide väljatöötamiseks, mõjude hindamiseks, osapoolte kaasamiseks ning sellealase oskusteabe kvaliteedi kontrollimiseks. (Vabariigi Valitsuse määrus "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord" (13.12.2005, nr 302) lisas seni puudunud lüli.)
3. Valitsuse, Riigikantselei ja ministeeriumide tegevuse koordineerimine, sealhulgas tööjaotus otsuste sotsiaal-, majandus- ja keskkonnamõjude hindamisel ning otsuste ellurakendamisel.
4. Ministeeriumide haldus- ja analüüsisuutlikkus poliitikate ja õigusaktide sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude, riskide jm hindamisel (tugiüksused ja eksperdid).
5. Metodoloogilised juhendid ja hindamiskriteeriumid sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamiseks, osapoolte kaasamiseks ja regulatsioonide (sealhulgas teenuste standardite jm eeskirjade) lihtsustamiseks
6. Andmekogumise strateegiad, uuringute ja teadusliku ekspertiisi tellimine, integreeritud andmebaasid (näiteks ruumiandmete riskasutuse võimalus keskkonna-, sotsiaal- jm info leidmiseks).
7. Süsteemne avalikkuse ja huvirühmade kaasamine poliitika otsustusprotsessidesse.
8. Ametnike kvalifikatsiooni tõstmine: täienduskoolitus.
9. Otsuste läbipaistvus ja avalike teenuste kvaliteet: sealhulgas poliitika eesmärkide, mõjude analüüsi, kaasamise ja teenuste saamise ning kasutamise alase avaliku teabe kvaliteet (teenusestandardid ja eelarvevahendid on olemas, inimestega suhtlevad ametnikud on piisavalt pädevad).
10. Teabe kvaliteedikontrolli, täitevvõimu tegevuse järelevalve ja tagasisidestuse mehhanismid.
Ekspert hinnangud vaadeldava arengukava ja õigusakti rakendamise eelduste kohta 1–10 (koond).

ALLIKAS: Kasemets 2006.

Poliitikasoovitused 2007–2009

Eesti on Euroopa Liidu institutsioonidesse sisse elanud ja järgmisse arenguetappi jõudnud, seal tõuseb tähelepanu keskmesse poliitikate mõjude hindamise, osapoolte kaasamise ja avalike teenuste osutamise kvaliteet. Järgnevalt kimp vanades Euroopas Liidu riikides testitud poliitikasoovitusi regulatiivse juhtimise tõhustamiseks ja Eesti teaduskeskuste ettepanekud Riigikogule, millest mõned on Riigikogu Toimetiste lugejale tuttavad (nt Kasemets 2001, 2002; Käärrik 2000, Kenkmann 2000; Narits 2001; Heidmets *et al*/ 2001; Illing 2004; Kattel *et al*/ 2005). Soovitused on jagatud kolme omavahel seotud rühma.

A. Poliitilised eesmärgid ja valikud.

1. Kaaluda töörühma moodustamist Eesti regulatiivse juhtimise süsteemi edendamiseks ja teiste Euroopa Liidu riikide regulatiivsete reformide kogemuse analüüsiks, et töötada välja Eestile optimaalne strateegilise planeerimise, poliitika mõjude hindamise ja osapoolte kaasamise süsteem.
2. Parandada ministeeriumidevahelist koordineerimist arengukavade ja õigusaktide mõjude hindamise, riigiuuringute tellimise ja osapoolte kaasamise alal; ministeeriumide iga-aastase õigusloomekava juurde võiks kuuluda prioriteetsete uurimissuundade loend koos eelarvega.
3. Haridus- ja teadusministeeriumil esitada kord kahe aasta jooksul valitsusele ja Riigikogule ülevaade riigieelarve jm vahendeist tellitud baas- ning rakendusuuringute kohta, mis käsitlevad poliitikate ning õigusaktide mõju analüüsi (tagasisidestus). Korraldada riigiuuringute ja teadustöö probleemide ning prioriteetide arutelu ja jätkata pingutusi maksumaksja raha eest tehtud uuringute kättesaadavuse parandamiseks veebis avaliku teabe seaduse kohaselt.

B. Ministeeriumide juhtivametnike valikud.

1. Ministeeriumide kantslerite ja asekanclerite tasandil kaaluda ajutise töörühma moodustamist, et läbi rääkida ja ühtlustada strateegiliste arengukavade ning õigusaktide eelnõude mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise juhised, sealhulgas miinimumnõuded (vt Keskkonnaministeerium 2006).
2. Igas ministeeriumis peaksid olema mõjude hindamise ja osaliste kaasamise eest vastutavad tugisüsteemid, mille töötajad on läbinud vastava koolituse; strateegilise planeerimise (sealhulgas riigieelarve strateegia; Säästev Eesti 21), poliitikate ja õigusaktide mõjude hindamise ning huvirühmade kaasamise meetodite tundmine muuta nendega töötavate ametnike kvalifikatsiooninõuete osaks (sealhulgas täienduskoolitused, ametijuhendid, arenguvestlused).
3. Koordineerida paremini riigi rakendusuuringute, statistiliste vaatluste, avaliku arvamuse ja turu-uuringute jms tellimist valitsusasutuste vahel, kui erinevad riigiasutused soovivad uurida samu sihtrühmi (näiteks ettevõtjaid, kohalike omavalitsuste juhte, õpetajaid) ning kui valdkondlikud poliitikad omavahel kattuvad (näiteks põllumajandus- ja keskkonnapoliitika, sotsiaal-, haridus- ja majanduspoliitika). See vähendab uuringute dubleerimist ja säästab ühiseid ressursse.

4. Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhise (2005) sarnaselt võiks Eesti ministeeriumides uute arengukavade ja õigusaktide väljatöötamine alata ametnike, poliitikute ja kaasatud uurimiskeskuste ekspertide ühiskoolitustega enne soovitud poliitilise algatuse põhjuste kaardistamise, mõjude hindamise ning kaasamiskava koostamisega alustamist (Kasemets 2006).

C. Ülikoolide ja uurimiskeskuste ettepanekud Riigikogule (täisteksti vt Kasemets 2004, 30–34).

1. Teadusringkonnad peaksid saama riigiasutustelt süsteemselt infot ning osalema õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi kujundamisel (töörühmades, nõupidamistel). Mõju analüüs tuleb seostada Eesti teadussüsteemiga nii metodoloogiliselt kui ka õiguslikult, et tagada vähemalt oluliste otsuste analüüs ning vajaduse korral tellida ka alus- ja rakendusuuringuid. Moodustada õiguse valdkondade kaupa teadlaste ja praktikute töörühmi (Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti Maaülikool, Praxis).
2. Riik peab määrama, milline valitsusasutus või organisatsioon on Eestis õigusaktide mõjude analüüsi koordineeriv keskus. Teistes riikides järgitakse põhimõtet, et ministeeriumid analüüsivad oma valdkonnas mõjusid, aga koordineerimise, järelevalve, kontrolli ja nõustamise funktsioonid on tsentraliseeritud (Tartu Ülikool, Praxis).
3. Kaaluda sõltumatu analüüsikeskuse loomist Tartu Ülikoolis või teadusasutuste vahelise konsortsiumina (Tartu Ülikool).
4. Suunata seadusloome protsesside juhtijaks inimesed, kes suudavad huvirühmadega suhelda ja valdavad kaasamisvorme. Üks vildakate seaduste põhjusi on erialaspetsialistide suutmatuse oma määrtast kaugemale näha. Liialt vähe on kaasatud üldsust, ametiliituseid jt, keda uued õigusaktid kõige enam mõjutavad (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool).
5. Riigiasutustel toetada eestikeelsete õpperaamatute väljaandmist majanduslike mõjude hindamise alal (näiteks kulu–tulu või kulu–efektiivsuse analüüs) (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool).
6. Kaaluda õigussotsioloogilise monitooringu käivitamist, mis kaasaks õigusaktide mõju retrospektiivset analüüsi; samuti kujundada välja erinevate institutsioonide poolt Eestis korraldatud empiiriliste sotsiaaluuringute ühtne andmebaas (näiteks Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi baasil: www.psych.ut.ee/esta) (Tartu Ülikool).
7. Pöörata rohkem tähelepanu seaduste jõustamisele ja nende täitmise jälgimise mehhanismidele (Tallinna Tehnikaülikool).
8. Riigil tuleks algatada Eestis andmekorraldusreform (viia andmekaitse seadus kooskõlla Euroopa õiguskorraga), rakendada seadusandluses demograafilist auditit, toetada avaliku poliitika jätkusuutlikkuse uurimisega seotud projekte (Tallinna Ülikool).
9. Riigiasutused rakendavad strateegilist keskkonnamõju hindamist planeeringute ja arengukavade väljatöötamisel. Edaspidi tuleb planeerida avalikustamiseks ja tagasisideks rohkem aega, kaardistada huvirühmi ja tagada nende osalemine protsessis (SEI–Tallinn, Tallinna Tehnikaülikool).

10. Töötada välja Eestis pikaajaline arengukavade ja seaduste mõjude analüüsi arendamise programm, nn alusdokument, mis defineerib mõisted, määrab meetodid ning mõjude analüüsi põhimõtted ja protsessi, sealhulgas konsulteerimise, kaardistab mõjude analüüsiks vajalikud kompetentsid riigiasutustes ning teadus- ja arenduskeskustes, hindab ametnike koolitusvajadust ja pakub visiooni, kuidas mõjude analüüsi oskusi Eestis edendada (Praxis).

Eesti valitsuskoalitsioonide eluiga on seni olnud suhteliselt lühike – see on üks põhjus, miks Riigikogu komisjonid ja valitsusasutused pole siiani jõudnud teaduskeskuste ettepanekuid kaaluda.

Kasutatud kirjandus

Anton, T. (2003). Projektriigi lõpp. – Eesti Päevaleht, 29. okt.

Cabinet Office. Better Regulation Executive (2006). The Tools to Deliver Better Regulation. Revising the Regulatory Impact Assessment: A Consultation. London. – <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/consultation/index.asp>.

European Commission (2004). Report on Impact Assessment: Next Steps. SEC(2004) 1377. – http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf.

European Commission (2005). Impact Assessment Guidelines. SEC (2005) 791. – http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_791_en.pdf.

Euroopa Komisjon (2004). Keskkonnahoidlik ostmine. Keskkonnahoidlike riigihangete käsiraamat. SEC(2004) 1050. – <http://www.envir.ee/219407>.

Heidmets, M., Kutsar, D., Vetik, R. (2001). Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. – Riigikogu Toimetised 3, lk 110–114.

Hint, R. (2006). Mõjuhindangute käsitlemine Euroopa Nõukogus: soovituslikud juhised töörühmade eesistujatele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakond, 10.05.2006.

Holmes, S. (2001). Regulatiivse mõju analüüsi võimalused. – Riigikogu Toimetised nr 4. – www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/33holmes.htm.

Humphreys, P. C., Mair, J. (2006). Ireland's Complex Regulatory Landscape. Paper presented at the first conference "Frontiers of Regulation: Assessing Scholarly Debates & Policy Challenges". University of Bath, 6.–9.09.06. – http://www.bath.ac.uk/cr/pd/ecpr/pdf/18_Humphreys_Mair.pdf.

Illing, E. (2004). Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas. – Riigikogu Toimetised 9, lk 136–142.

Illing, E., Pettai, V. (2004). Valitsemine ja hea valitsemine. Konverentsi kogumik. Tallinn: Poliitikauuringute keskus PRAXIS.

Kasemets, A. (2001). Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 4, lk 102–112.

Kasemets, A. (2002). Rakendusauuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhise poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole. – Riigikogu Toimetised 6, lk 107–117.

Kasemets, A. (2004). Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi ning mõjude hindamise alase kuulamise ettevalmistuseks ülevaade ministeeriumite, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. – http://www.lc.ee/ria/M6judeAnalyyysiAruteluRiigikogus_koond2004ak.pdf.

Kasemets, A. (2006). Poliitikate ja õigusaktide mõjude hindamise ning osapoolte kaasamise meetodite rakendusvõimalused. Koolitusettekanded (3). – <http://www.lc.ee/foorum/lc/ria/>.

Kasemets, A., Kangur, K., Põldaru, A., Kivistik, K., Kodres, M., Luige, M., Tiirmaa, T., Tampere, U. (2005). EV Valitsuse menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade mõjude hindamist, viiteid ja kaasamist käsitleva info analüüs 1.05.2004–1.02.2005 (n = 86). Tartu Ülikool.

Kasemets, A., Liiv, M. L. (2005). Use of Socio–Legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: A Precondition for Good Governance. – Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations. NISPACEE, pp142–165. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018453.pdf>.

Kattel, R., Kalvet, T., Jürgenson, A. (2005). Riiklik innovatsioonipoliitika vajab põhimõttelisi muudatusi. – Riigikogu Toimetised 12, lk 88–96.

Kellermann, A. E. et al/ (eds) (1998). Improving the Quality of Legislation in Europe. Kluwer Law International.

Kenkmann, P. (2000). Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud. – Riigikogu Toimetised 1, lk 139–143.

Keskkonnaministeerium (2006). Õigusaktide ja strateegiadokumentide eelnõude mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamise juhised. Mõjude hindamise korralduse tööühm. – http://www.lc.ee/ria/Mojude_hindamise_ja_kasamisteabe_juhend_120106.pdf.

Korhonen, J. (1997). Finland's System of Assessing Regulatory Impacts. – Public Management Forum, Vol 3, No 1. OECD/PHARE. Paris: SIGMA.

Käärrik, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 1, lk 125–138.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: PRAXIS. – www.praxis.ee/kaasamine.

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (2001). – http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf.

Narits, R. (2001). Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised 4, lk 97–101.

OECD (1996). Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s. Paris.

OECD (1997). Policy Recommendations on Regulatory Reform. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD /PUMA, Paris.
(vthttp://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/html/appendix_A.html).

OECD Sigma (2002). Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus.

OECD Sigma (2004). Regulatory Management Capacities of New EU Member States, Paris.

Riigikantselei (2006). Kaasamise hea tava ja kaasamiskava koostamise juhised. – www.riigikantselei.ee.

Radaelli, C. M. (2003). Impact Assessment in the European Union. Innovations, Quality and Good Regulatory Governance. Background Report for the European Commission 3.12.03.

Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption Regulatory Impact Assessment. – Journal of European Public Policy, 12, pp 924–943.

Scott, W. R. (2001). Institutions and Organizations. Thousand Oaks: Sage.

Staronova, K., Kovacsy, Z., Kasemets, A. (2006). Comparing Experience of Introducing an Impact Assessment Requirement to Draft Legislation in CEE: The Case of Slovakia, Hungary and Estonia. – Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, pp 165–196.

Artikli pikem versioon on autori kodulehel: <http://aare-kasemets.planet.ee/>

Euroopa Liidu tulevikuväljavaated ja Eesti: võimalused ja valikud

Jane Õispuu (RiTo 14), Tübingeni Ülikooli politoloogiadoktorant

Kui Eesti tahab kaasa rääkida meile sobiliku Euroopa Liidu tulevikumudeli väljatöötamisel, peame endale selgeks tegema, missugused valikud on võimalikud.

Pärast Prantsusmaa ja Hollandi referendumi läbikukkumist 2005. aasta suvel on Euroopa Liit tardunud nn refleksioonifaasi. Üks osa poliitikuid võrdleb praegust seisundit Euroopa Liidu ajaloos korduma kippuvate stagnatsiooniperioodidega ja kutsub üles säilitama rahu, teiste arvates on olukord tõsine ning tegemist on tõelise kriisiga. Ka paljude politoloogide hinnangul on Euroopa Liidu ajaloos murranguperiood, veelgi enam – tõenäoliselt seisab ühendus suurte muutuste lävel.

Olukorda analüüsid võib eristada kolme kriisimõõdet. Esiteks valitseb Euroopa Liidus institutsionaalne kriis. See ei seisne liidu institutsioonide töövõimetuses, vaid nende tõhususe ammendumises. Kuigi Nice'i lepinguga reformitud struktuurid–reeglid on ka pärast laienemist vastu pidanud, ei suuda kuue liikmesriigi jaoks loodud organid juba ammu rahvusvahelise poliitika väljakutsetele paindlikult reageerida. Jäik reeglistik takistab kiiret ja ühtset reageerimist nii Hispaania põgenikedraama kui ka Iraani ja Liibanoni konfliktide puhul.

Teiseks on tegemist sügava usalduskriisiga. Legitiimsuse defitsiidist ning Euroopa Liidu võõrandumisest rahvast on räägitud 1980. aastaist alates, usalduskriisi tipphetk jõudis kätte 2005. aasta suvel. Lausa kahekordse saatuse irooniana mõjub see, et põhiseaduslik lepe, Euroopa Liidu kõige demokraatlikuma organi – kaks kolmandikku Euroopa Tuleviku Konvendi liikmeist olid parlamendiliikmed – töö tulemus lükati tagasi kahel Euroopa Liidu asutajamaal. Poliitikud ei suutnud rahvale põhiseaduse eesmäärke ja vajalikkust selgitada ning dokumendist sai populistide mängupall.

Kolmandaks kannatab Euroopa Liit nn visionäärse kriisi all – puudu on nii karismaatilistest juhtidest kui ka mõjusatest ideedest–visioonidest, mille abil vanker jälle käima lükata.

Olukorra tõsidusest hoolimata on debatt liidu tuleviku üle olnud suhteliselt nõrk, mõne kommentaatori arvates ei valitse Euroopa Liidus mitte järelemõtlemise aeg (refleksiooniperiood), vaid mõtteseisak. Samal ajal kui vanad liikmesriigid tegelevad peamiselt riigisiseste probleemidega, pole uued liikmed suutnud veel kandidaatriigi passiivset rolli aktiivse liikmerolli vastu vahetada. Tegu on just kui lapsega, kellele on antud klotsidest ehitatud maja ning kes ülejäänud mänguklotside hunniku ees istudes ei tule selle pealegi, et nende abil võiks maja kõrgemaks ja tugevamaks ehitada.

Kuigi tulevikudebati käigus pole veel leitud üht ja enamusvõimelist lahendit, on välja koorunud kolm põhilist strateegilist suunda, mis täpsemal vaatllemisel haakuvad üsna hästi kolme eelnimetatud kriisimõõtmega. Tuntud saksa politoloogi Wolfgang Wesselsi järgi võiks neid nimetada sõna poliitika ingliskeelsete vastete kohaselt järgmiselt: *polity- reform* ehk

institutsionaalsed uuendused, *policy – reform* ehk poliitikate ümberkujundamine ning *politics* ehk poliitilise otsustusprotsessi reform (Faber, Wessels 2006).

Institutsionaalne reform ehk põhiseadus

Paljud poliitikud on jätkuvalt veendunud institutsionaalsete reformide vajalikkuses. Lähtutakse arvamusest, et pärast organite, otsustusprotsesside ja liidu pädevuse reformi muutub Euroopa Liit maailmapoliitikas arvestatavamaks tegelaseks ning õigustab end pikema aja jooksul ka rahva silmis. Seega tuleb ratifitseerimisprotseduuri jätkata – eriti seetõttu, et põhiseaduslikku lepet peetakse praegu parimaks kompromissiks.

Ametlikult pooldab enamik liikmesriike põhiseadusliku tee jätkamist, kartes lepingu liialt varase “matmise” puhul valla päästa uut, keerulist ja aeganõudvat debatti uue leppe üle. Leping on nii-öelda surnuks kuulutanud üksnes Holland, euroskeptik ja Tšehhi president Václav Havel, Poola liidrid Lech ja Jaroslaw Kaczynski ning mitu Briti poliitikut ja alamkoda.

Samal ajal on selgeks saanud, et sellisel kujul leping ilmselt kehtima ei hakka (Prantsusmaa ja Holland on keeldunud referendumit kordamast) ning seetõttu räägitakse üha rohkem alternatiividest, mille abil oleks võimalik päästa vähemalt põhiseaduses sisalduvaid reforme. Seejuures ulatuvad ettepanekud puhtkosmeetilistest parandustest (nime muutus, sotsiaalprotokolli lisamine) väiksemate või suuremate sisumuutusteni (näiteks Prantsuse siseministri Nicolas Sarkozy nn minileping). Mõni riik eesotsas euroskeptilise Suurbritanniaga pooldab nn valikulist rakendamist (*cherry picking*), mille puhul Euroopa Liidu aluslepingud jääksid muutmata ja teatud reformid viidaks ellu nii-öelda tagaukse kaudu.

Poliitikate reform ehk projektide Euroopa

Vastupidise tulevikuväljavaatega läheneb probleemile aasta eest üles kerkinud nn projektide Euroopa ehk tulemuste Euroopa kontsept: enne kui asuda Euroopa Liidu institutsionaalset ülesehitust reformima, tuleb ületada usalduskriis ja tuua liit rahvale lähemale. Selleks on vaja nähtavaid tulemusi, see tähendab, et Euroopa Liidu senised poliitikad (näiteks majandus- ja sotsiaalpoliitika, julgeolekupoliitika) tuleb muuta tõhusamaks. Liidu pädevusse võiks tuua uusi tähtsaid valdkondi nagu energiapoliitika.

Tähelepanu väärib, kui erinevaid eesmärke projektide Euroopa toetajad järgivad. Enamiku liikmesriikide jaoks tähendab projektipõhine lähenemine eelkõige üleminekulahendust, mis võimaldab mõne aasta möödudes põhiseaduse juurde tagasi pöörduda. Näiteks püüab Prantsusmaa võita aega, et pärast 2007. aasta presidendivalimisi ja sisepoliitilise olukorra selginemist taas jõuliselt europoliitikasse sekkuda. Suurbritannia seevastu üritab projektide abil tähelepanu põhiseaduselt sootuks kõrvale juhtida – lootuses, et Euroopa Liit leppe lihtsalt unustab. Kahjuks pole ka Euroopa Komisjon tulnud siiani välja ühegi tõeliselt hea tulevikulahendusega ning üritab lepet käigus hoida üleskutsega keskenduda Euroopa Liidu projektidele ehk päevapoliitikale. Selles väljendub üsna selgelt komisjoni kui integratsioonimootori nõrkus.

Otsustusprotsessi reform ehk mitmekiiruseline Euroopa

Referendumikriis tõi uuesti päevakorda ka nn mitmekiiruselise Euroopa idee, mida on arutatud juba 1980. aastaist alates (näiteks Jacques Delorsi *avant-garde*'i visioon, Joschka Fischeri gravitatsioonikese jms). Põhjuseks on viimaseil aastakümneil, eriti pärast viimast laienemist suurenenud liidusisesed autonoomiapüüdlused ning tsentrifugaalsed arengud, mis raskendavad riikidevahelist otsustusprotsessi. See strateegia tähendab sügavamat lõimumist pooldavate liikmesriikide kiiremat edasiliikumist integratsiooniredelil, ilma et kõik liikmesriigid tuumikuga ühinema peaksid. Ilmselt muutuksid põhjalikult nii otsustusprotsessid (sest kaob vetovõimalus) kui ka liidu struktuur (tuumik(ud) pluss nõrgemalt lõimunud riikide grupp/grupid).

Kõige suuremat tähelepanu on pälvinud Belgia peaministri Guy Verhofstadti mullune nn Euroopa Ühendriikide ettepanek: eurotsooni riikide juhtgrupp süvendab koostööd majandus- ja sotsiaalpoliitikas, sise- ja justiitspoliitikas ning välis- ja kaitsepoliitikas (Verhofstadt 2006). Teoreetiliselt oleks juhtgrupp avatud kõigile, praktikas tähendaks see eelkõige konvergentskriteeriumide täitmise nõuet.

Euroopa tulevik ja Eesti

Milline võiks olla Eesti seisukoht nende tulevikustrateegiate kogumis? Kahjuks pole meie poliitiline eliit oma kujutlust Euroopa Liidu tuleviku kohta selgelt väljendanud, poliitikute sõnavõttud kontsentreeruvad enamjaolt lühiajalistele eesmärkidele (Schengeni ja eurotsooni liikmesus) ja rahvuslike (majandus)huvide maksimeerimisele. Tähtsad pikaajalised (samuti rahvuslikud!) eesmärgid Euroopa Liidu liikmena jäävad identifitseerimata.

Ühest küljest jätab see mulje, et meil on kindel soov Euroopa Liidu liikmena aktiivset rolli mängida. Teisalt ei jõua need hea tahte väljendused tegudeni, parim näide on Euroopa Liidu tulevikudebati ignoreerimine. Seejuures on Euroopa Liidu tulevikumudeli väljatöötamine Eesti tähtsaimaid ülesandeid Euroopa Liidu liikmena (siseturu täieõiguslikuks liikmeks saamise ja uue, Euroopa Liidu konteksti arvestava välispoliitika formuleerimise kõrval). Välja võib tuua neli põhipunkti, millest Eestil kui väikeriigil tasub oma europoliitikas juhinduda.

Esiteks kehtib enamasti reegel, et rahvusvahelised organisatsioonid on väikeriikide parimad sõbrad. Euroopa Liidus väljendub see väikseid liikmesriike soosiva põhimõtte "üks riik, üks hääl" küllaltki laias kasutuses ning Euroopa Komisjon on tuntud väikeriikide eestkostjana. Läänepoolsete väikeste liikmesriikide eeskujul tuleks agaralt kaitsta nn ühenduse meetodit (*community method*), mis tähendab institutsioonidevahelist tasakaalu, nii et otsused sünnivad Euroopa Liidu organite koostööna ja seega vastastikuse kontrolli all. See hoiab ära võimu kuritarvitamise mõne institutsiooni või suurriigi poolt. Näiteks töötab Luksemburg agaralt komisjoni nõrgestamise vastu, püüdes seejuures tugevdada Euroopa Parlamenti (praegu veel nõrgim institutsionaalne lüli). Ära tuleks hoida valitsustevaheliste kokkulepete (*intergovernmentalism*) levikut, mille puhul on väikeriikidel alati suhteliselt vähem kaalu.

Teiseks on iga väikeriik huvitatud rahvusvahelistest normidest kinnipidamisest. Euroopa Liidu reeglistik pakub kaitset ka suurriikide omavoli eest. Eestil tuleb hoolitseda, et

liidusisest poliitikat tehtaks alati kindla lepingulise baasi alusel, see tähendab, et võimalikult vähe otsuseid võetaks vastu aluslepingute väliselt (näiteks teatud liikmesriikide grupi omavaheliste läbirääkimiste tulemusena). Suurte mõjuvõimu tasakaalustamiseks tuleb väikeriikidel aktiivselt otsida koöperatsioonipartnereid. Euroopa Liidus on pikaajalised ning stabiilsed koalitsioonid asendunud *ad hoc* –koalitsioonidega erinevate poliitiliste teemade puhul (ka *franco-german couple* pole enam see mis varem), seetõttu tuleb otsida pidevalt liitlasi nii uute kui ka vanade liikmesriikide hulgas.

Piiratud võimalustega väikeriikidel pole kõigil aladel võimalik võrdselt aktiivne olla, seega tuleb spetsialiseeruda geograafilises ja temaatilises plaanis.

Põhiseadus kui esimene valik

Majanduspoliitilisest perspektiivist vaadates võib tugevam lõimumine vähendada väikeriikidele tähtsat võimalust oma majandust paindlikult reguleerida, poliitilisest vaatenurgast on põhiseaduslik lepe ja sellega kaasnev integratsiooni süvenemine Eestile positiivne. Kuigi lepe pole mingi imerohi, muudab see liitu tugevamaks ja tõhusamaks, mis on tähtis iga liikmesriigi, sealhulgas Eesti seisukohalt. Teovõimeline Euroopa Liit on Eesti jaoks käepikendus võitluses rahvusvaheliste probleemide ja üleilmastumise tagajärgedega, sest üksi on väikeriigi võimalused nullilähedased. Sealjuures ei ole alust hoiatustel, nagu viiks põhiseaduslik lepe edaspidi rahvusriikide kadumiseni – juriidilises mõttes on põhiseaduslik lepe võrdne iga teise Euroopa Liidu alusleppega.

Väikeste liikmesriikide seisukohalt on eriti positiivne, et põhiseaduslik lepe tugevdab Euroopa Parlamenti ja Komisjoni, arendades sel viisil edasi ühenduse meetodit. Paralleelselt sellega pidurdab lepe valitsustevahelise meetodi kasutusala ning aitab kaasa võrdväärsus- ja solidaarsusprintsipi säilitamisele euroliidus, mis soodustab eriti väikeriikide positsiooni tugevdamist.

On siiski üsna ebatõenäoline, et lepe sel kujul jõustub, seetõttu tuleks teise variandina toetada lahendeid, mille eesmärk on lepingu reformituuma päästmine ja uue debati ärahoidmine. Näiteks tasub toetada järgmiste eesistujamaade, Saksamaa ja Prantsusmaa plaane elustada põhiseaduslik lepe järgmisel aastal, seejuures lepingut minimaalselt muutes. Jutuks on olnud nii nime muutmine (sõna põhiseadus(lik) on vääritimõistmise pärast algusest peale probleeme tekitanud) kui ka leppe lühendamine. Ettepaneku (nn minileping) tegi algselt Prantsuse siseminister Nicolas Sarkozy. Selle kohaselt tuleb leppes välja jätta kolmas, vanu Nice'i lepingu artikleid sisaldav osa. Saksa kantsleri Angela Merkeli ettepaneku kohaselt tuleks leppele lisada sotsiaalklausel, mis aitaks teadvustada liidu sotsiaalpoliitilisi eesmärke (üks Prantsuse referendumi luhtumise põhjusi).

Eestile on kõige tähtsam vältida põhiseadusliku leppe nn lahtinõõrimist ja sellega kaasnevat uut debatti. Esiteks ei ole mingit garantiid, et Eesti tuleks neist vaidlustest välja sama soodsas tulemusega kui praeguses lepingus (Antsu 2006). Kaduma läheks ka väärtuslikku aega, sest kriis ehk Euroopa Liidu peataolek pikeneks ilmselt aastate võrra. Lepe on õrna sisemise tasakaaluga kompromiss, mis sai teoks nn vahetuskauba süsteemi (*package deals*) tõttu – kui üks riik polnud mõne artikliga rahul, sai ta nõustumise korral vastukaubaks mõne teise,

talle tähtsa artikli. Kui püüda leppe mõnda üksikut osa muuta, toob see kaasa uue debati kogu lepingu üle, sest riigid hakkavad vastukaubana nõudma muudatusi ka leppe teistes osades. Näiteks on Prantsusmaa ja Poola teatanud, et soovivad uuesti läbi arutada ministrite nõukogu topelthälteenamuse.

Väikeriigi seisukohalt negatiivne stsenaarium oleks ka leppe valikuline elluviimine (*cherry picking*). Põhimõtteliselt oleks Euroopa Liidu välispoliitika osalist reformi võimalik teostada ka Euroopa Nõukogu ja Komisjoni vahelise organitevahelise lepingu teel, mis reguleeriks uuesti kahe organi välispoliitilise pädevuse. *Cherry picking*¹ meetod on siiski tunduvalt vähem efektiivne kui põhiseadusliku lepingu jõustumine, sest olulisi muudatusi (näiteks hälteenamuste reformi) pole võimalik sel viisil ellu viia. Euroopa Liidu seadustik muutub selle tulemusena veelgi keerulisemaks. Tagatipuks viiks ka *cherry picking* tõenäoliselt uue närvesööva debatin. Eesti seisukohalt on selline reform tagaukse kaudu ka selles mõttes ebasoodne, et organitevahelised kokkulepped ja muud üleminekulahendid ei paku kaugeltki sellist normikindlust kui põhiseaduslik lepe tervikuna.

Projektide Euroopa kui lühiajaline lahend

Projektide Euroopa kui püüde tõhusama poliitika abil Euroopa Liidu imago parandada on lühiajalise toimega strateegia, mis ei taba liidu probleemistiku põhituuma. Kontsentreerumine efektsetele poliitikatele võib parimal juhul lühiajaliselt vähendada kriitikanooli, mis Euroopa Liidu suunas lendavad. Paljude analüütikute arvates pole projektide (näiteks globaliseerumisfondi või ühise energiapoliitika) materiaalsed efektiivsust enne 2009. aastat oodata.

Projektide Euroopa tähendab tähelepanu kõrvalejuhtimist põhiprobleemilt – olulistelt institutsionaalsetelt ja tulevikuküsimustelt, millele põhiseaduslik lepe vastuseid otsib (süsteemi liialt väike tõhusus ja politiseeritus, demokraatiadefitsiit jms). Üks projektipõhise lähenemise võimalikke tagajärgi on ka pime aktsionism ehk mõttetutele pisiprojektidele kontsentreerumine ning üleliigne reguleerimine.

Kuigi esmapilgul võib jääda mulje, et paljukritiseeritud kohmakas ja vanamoeline Euroopa Liit projektide Euroopa abil uue läike saab, ei paku see strateegia Eesti seisukohalt olulisi, pika perspektiiviga lahendeid.

Ettevaatust tuumik-Euroopaga

Mitmekiiruselise Euroopa kavandite puhul tuleb eelkõige vahet teha Euroopa Liidu aluslepingute põhjal ja neist väljaspool ehk riikidevaheliste lepingute baasil toimivate mudelite vahel. Euroopa Liidu lepingute alusel toimiv intensiivsem lõimumine on Schengeni lepingu ja eurotsooni näitel Euroopa Liidus juba aastaid kasutusel olnud. Kuigi Schengeni koostöö algas lepinguväliselt ja viidi alles hiljem üle Euroopa Liidu lepingute raamesse, on kõigil liikmesriikidel võimalik (küll teatud kriteeriumide alusel) selle leppega ühineda.

Samamoodi töötab ka Maastrichti lepinguga sisse viidud nn süvendatud koostöö printsiip (mida praktikas küll veel rakendatud pole): eri liikmesriigid süvendavad koostööd teatud

aladel, tulemuseks on mitmed tugevamalt lõimunud ja üksteisega osaliselt kattuvad tuumad. Kuigi tagajärg oleks ilmselt Euroopa Liidu fragmenteerumine ja nõrgestumine, ei viiks selline mitmekiiruseline Euroopa automaatselt kahe klassiga liidu tekkimiseni.

Samal ajal peituvad süvendatud koostöö põhimõtte taga ohud. Näiteks võib siinkohal tuua 2005. aasta 27. mail sõlmitud Prümi lepingu. Selle leppega süvendavad seitse liikmesriiki (Saksamaa, Austria, Hispaania, Prantsusmaa ja Beneluxi maad) koostööd terrorismi, kuritegevuse ja illegaalse migratsiooni vallas. Kuivõrd kõnealune leping viiakse (nii nagu Schengeni lepe) paari järgmise aasta jooksul ilmselt Euroopa Liidu aluslepingutesse üle, peavad need, kes süvendatud koostööringiga hiljem liituda soovivad, leppe reeglid üle võtma, ilma et nad nende väljatöötamise juures oleksid olnud.

Selline mitmekiiruseline Euroopa meetod on selgelt kahjulik nii Eestile kui ka paljudele teistele liikmesriikidele. Eesti üks põhihuve Euroopa Liidu liikmena peab olema ära hoida kõiki sellesarnaseid väljaspool Euroopa Liidu lepingulist raami tehtavaid poliitikakatseid.

Eesti vajalikud sammud

Eriti ettevaatlik tuleb olla (praegu siiski üsna ebatõenäoliste) stsenaariumidega, mis näevad ette uue, praeguse Euroopa Liiduga paralleelselt eksisteeriva liidu loomist väljaspool Euroopa Liidu aluslepinguid, mille kohaselt sügavamat lõimumist soovivad riigid sõlmiksid omavahel uue põhiseadusliku lepingu nn Euroopa Ühendriikide loomiseks. Sel viisil moodustunud ühendus ei funktsioneeriks avatud pioneeride grupina, vaid paneks küsimärgi alla Euroopa Liidu ühe alustala – võrdväärus– ja koostööprintsipi – ning jagaks Euroopa kaheks. On üsna selge, et selline Euroopa lõhestamise idee ei saa olla Eesti ega ühegi teise uue liikmesriigi huvides.

Kokkuvõttes on selge, et kui Eesti tahab Euroopa Liidu tulevikumudeli väljatöötamisel kaasa rääkida, tuleb selleks vajalikud sammud teha juba nüüd, sest üsna peatselt – 2007. aasta juunis – plaanib Saksamaa esitada tulevikuraporti, mida ettevalmistavaid riikidevahelisi konsultatsioone juba peetakse. Eestile mittesobiliku tulevikustsenaariumi eduka ärahoidmise või sobiliku elluviimise esimene eeldus on võimaluste teadvustamine ning nende vaagimine sisepoliitilise debati käigus.

Kui mõttevahetuse tulemusena ollakse veendunud, et tugevam lõimumine on Eesti kui väikeriigi seisukohalt kasulik, on vale otsida tulevikus liitlasi euroskeptiliste ja äraootaval seisukohal riikide hulgast nagu Suurbritannia. Seevastu aktiivne Euroopa tuleviku kujundamise protsessis osalemine võib ära hoida nii mõnegi Eestile negatiivse stsenaariumi. Ehk teisiti öeldes: Euroopa Liit on maja, mida kõik elanikud koos ehitavad. Kui mõni osanik ei viitsi kätt külge panna, on see tema enda mure – maja ehitab siis keegi teine oma äranägemise järgi, aga kõigi ühise raha eest.

Kasutatud kirjandus

Antsu, G. (2006). Euroopa Liidu Nõukogu pärast Euroopa Liidu laienemist. – Riigikogu Toimetised 13.

Faber, A., Wessels, W. (2006). Strategien und institutionelle Perspektiven nach der Verfassungskrise: "Funktionalistische" und "institutionalistische" Wege zu einem neuen europäischen Verhandlungspaket. – Politische Vierteljahresschrift, Heft 2, Juni.

Verhofstadt, G. (2006). Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa. Eupen: Grenz-Echo Verlag.

Küprose probleem ja Eesti–Vene piirileping Euroopa Liiduga ühinemise taustal

Hindrek Lootus (RiTo 14), Tallinna Ülikooli Euroopa õpingute lektor

Nagu lõhestatud saareriik Küpros, kes võeti Euroopa Liitu kõigi oma lahendamata probleemidega, nii sai ka Eesti Euroopa Liidu liikmeks, ilma et piiriküsimus Venemaaga oleks õiguslikult lahendatud.

Debatti Eesti idapiiri üle, eriti selle seadustamise võimalikkuse ja vajaduse üle olemasolevast *de facto* piirijoonest (nii-öelda kontrolljoonest) lähtuvalt, on nii poliitikud kui ka avalikkus, kaasa arvatud meedia, pidanud kogu Eesti taasiseseisvusaja jooksul. Üks nn pragmaatilise lähenemise – seadustada toimiv kontrolljoon seadusliku piirijoonena – pooldajate põhiargumente on olnud vajadus olla vastuvõetav ehk nii-öelda salongikõlblik Euroopa Liidule ja NATO-le. Seadustatud idapiirita ja nn territoriaalsete pretensioonidega idanaabri suhtes ei olevat need organisatsioonid väidetavalt soovinud Eestit (ka teisi sarnases olukorras riike, näiteks Lätit) oma liikmeskonnas näha.

Samal ajal on debatis kas kogemata või meelega jäetud kõrvale tõsiasi, et koos Eestiga ühines 2004. aastal Euroopa Liiduga riik, mis ei vastanud just nendele tingimustele (territoriaalne terviklikkus ja lahendatud vastuolud ning territoriaalsvaidlused naaberriikidega). Tegemist on Küprosega, mis on juba üle 30 aasta olnud lõhestatud kahe kogukonna vahel ning kus rahvusvaheliselt tunnustatud valitsus kontrollib *de facto* napilt 2/3 riigi territooriumist.

Küprose ja Eesti olukorras on lähemal vaatlusel üllatavalt palju sarnast, muidugi ka erinevat. Nende sarnasuste ja erinevuste analüüs võiks anda omajagu mõtlemisainet meie poliitikakujundajatele ja ühiskonnateadlastele nii ajaloo hindamise kui ka tuleviku strateegiate kujundamise võtmes. Eestikeelses teadus- ja muus kirjanduses ei ole seni nn Küprose probleemi käsitletud – kuigi Küpros on meie saatusekaaslane Euroopa Liidus ja populaarne turismisihtkoht. Senist tühimikku püüabki käesolev kirjatöö kas või üldjoontes täita.

Eesti piiriprobleem

Eesti Vabariik taastati *restitutio in integrum* põhimõttel, mille kohaselt 1991. aastal ei tekkinud mitte uus riik, vaid õigusliku ja poliitilise järjepidevuse alusel taastati 1940. aastal NSV Liidu poolt okupeeritud ja annekteeritud Eesti Vabariik (Eesti tähendused... 2002, 68 jj). See tähendas muu hulgas Eesti Vabariigi välispiiride tuginemist 1940. aastani kehtinud lepinguile, idapiiri puhul eelkõige Tartu rahulepingule. Tegelik piirijoon kujunes aga välja mõnikümmend kilomeetrit lääne pool, Eesti NSV ja Vene NFSV vahelise administratiivpiiri põhjal, kuhu selle olid nihutanud NSV Liidu võimud 1944–1945 (Jääts 2000, 656).

Tartu rahulepingu ja sellega seotult ka Eesti idapiiri õiguslikust staatusest eelkõige rahvusvahelise õiguse kontekstis annab hea ülevaate näiteks Lauri Mälksoo (2005a, 2005b), lisaks arvukad käsitledud kirjutavas ja kõnelevas pressis. Lühidalt ja kokkuvõtlikult: Eesti okupeerimine ja annekteerimine NSV Liidu poolt 1939–1940 oli rahvusvahelise õiguse

seisukohalt ebaseaduslik ja õigustühine, mis kehtib ka aastail 1944–1945 tehtud muudatuste kohta Eesti NSV ja Vene NFSV vahelise piiri osas. Seega oli 1991. aastal õiguslikus mõttes tegemist olukorraga, kus (taas)iseseisvus ligikaudu 95% õigusjärgsest Eesti Vabariigist ning umbes 5% (Narva–tagune ja Ida–Petserimaa) jäi endiselt NSV Liidu õigluskorralduse Vene Föderatsiooni kontrolli alla. Rahvusvahelise õiguse seisukohalt on selle 5% puhul tegemist jätkuva okupatsiooni ja anneksiooniga – vähemalt senikaua, kuni ei ole sõlmitud uut lepingut, millega Eesti ka õiguslikult vabatahtlikult loobuks nimetatud territooriumidest Vene Föderatsiooni kasuks.

Taasiseseisvumisele järgnenud aastate jooksul toimus Eestis idapiiri puudutavas poliitilises diskursuses märkimisväärne nihe. Põhjalikuma ülevaate sellest probleemieringist annab kogumik “Eesti tähendused...” (2002). Lühidalt ja kokkuvõtlikult: kui 1991–1994 püsis Eesti välispoliitika jäigalt *restitutio in integrum* põhimõtte juures, muu hulgas püüeldes ka Tartu rahulepinguga määratud idapiiri kui ainsa mõeldava alternatiivi poole ning välistades selles küsimuses igasugused kompromissid, siis 1994. aasta lõpust alates hakati rääkima nn uuest idapoliitikast ja “pingelõdvendusest” suhetes Venemaaga.

Uus poliitika sai alguse peaminister Andres Tarandi valitsuse ajal ja tema isiklikul initsiatiivil, seetõttu hakati seda kutsuma ka Tarandi initsiatiiviks. Praktikas tähendas see loobumist Tartu rahulepinguga määratud piiri taotlemisest ja olemasoleva (Eesti NSV) piirijoone võtmist edasiste läbirääkimiste aluseks (Eesti tähendused... 2002, 102–114). Kokkuvõttes võib öelda, et kui enne oldi jäigalt põhimõttel “kõik või mitte midagi”, siis Tarandi initsiatiivist alates loobuti täielikult igasugustest territoriaalsetest nõudmistest ning oldi valmis leppima *status quo*’ga – kui vaid õnnestuks see poliitiliselt ja õiguslikult lepingulisel alusel sätestada. Seda hoolimata sellest, et põhimõtteliselt ei olnud veel tol ajal välistatud kompromiss Venemaaga poliitiliselt ja/või etniliselt õiglasema idapiiri suhtes ning selle nimel tehti ka rahvusvahelisel tasemel jõupingutusi (Hint 2005). “Uus idapoliitika” realiseerus kahe riigi delegatsioonide kohtumistel väljatöötatud piirilepingu parafeerimisega 5. märtsil 1999 (Eesti tähendused... 2002, 122–125; Arnswald 2000, 135–139). Paraku jäid nimetatud lepingud alla kirjutamata ja ratifitseerimata, sest Venemaa leiutas pidevalt uusi ettekäändeid, miks seda mitte teha.

Küprose probleem

Küprose puhul on artikli kontekstis vaatluse all eelkõige olukord, mida rahvusvahelises poliitikas tuntakse nn Küprose probleemi nime all. Eestis ei ole seda teemat seni kuigivõrd käsitletud, ei akadeemilises kirjanduses ega kirjutavas ja kõnelevas pressis. Põhjalikumaks tutvumiseks nimetatud probleemi ja selle tekkelooga võib lugeda näiteks William Mallinsoni (2005) raamatut, mis on ka Eesti Rahvusraamatukogus.

Küprose probleemi olemus seisneb saareriigi lõhestatuses kaheks osaks, mis on omavahel eraldatud ÜRO rahuvalvejõudude valvatava puhvertsooniga (nn Roheline Liin). Viimane ei ole õiguslikus mõttes riigipiir, ent *de facto* täidab ka viimase funktsioone. Põhjapoolses osas elab türgi päritolu (umbes 20% rahvastikust) ning lõunapoolses osas kreeka päritolu (umbes 80% rahvastikust) küproslaste kogukond. Selline olukord on kestnud 1974. aastast, mil Türgi okupeeris saare põhjaosa, vastusena tol ajal Ateenas võimul olnud Kreeka sõjaväelise hunta korraldatud riigipöördekatsele, mille eesmärk oli Küprose ühendamine Kreekaga (nn *enosis*).

Nimetatud sündmustele eelnes veel enam kui kümme aastat kreeka ja türki kogukonna vahelist vaenu ja vägivalda, mille juured omakorda ulatuvad kaugesse minevikku. Põhja-Küprose okupeerimine Türki poolt tõi endaga muu hulgas kaasa etnilise puhastuse, mille käigus umbes 200 000 kreeka küproslast sunniti lahkuma saare lõunaossa, mis oli jäänud seadusliku valitsuse kontrolli alla, lõunaosast aga asus enamik türki küproslasi elama saare põhjaossa.

Peaaegu kõik maailma riigid (v.a Türki ise) tunnustavad saare lõunaosa kreeka kogukonda 1974. aastani eksisteerinud Küprose Vabariigi õigusjärgluse kandjana ja sealset administratsiooni Küprose ainsa seadusliku valitsusena. Põhjusi on mitu. Kuigi 1974. aasta konflikti algstaadiumis võis Türki tegutsemist vähemalt formaalselt lugeda seaduslikuks, kvalifitseerub tema edasine tegevus – armee edasitung 1974. aasta augustis, hoolimata Kreeka riigipöördekatse ebaõnnestumisest ja seadusliku presidendi ametissenägemisest ning hilisem keeldumine sõjaväe väljatõmbamisest Põhja-Küprosel – rahvusvahelise õiguse rikkumiseks. Oma osa on siin küllap ka kreeka küproslaste edukal diplomaatial. Ka Põhja-Küpros on kõik need aastad püüelnud rahvusvahelise tunnustatuse poole, ent seni edutult. 1983. aastal kuulutati saare põhjaosas välja Põhja-Küprose Türki Vabariik, mida aga ei ole tunnustanud ükski riik peale Türki. Kehtestatud on ka rahvusvaheline boikott Põhja-Küprose Türki Vabariigi suhtes. Viimase tulemusel on Põhja-Küprose Türki Vabariik nii majanduslikult kui ka poliitiliselt ülimalt sõltuv Türgist ning kogu tema välissuhtlus toimub Türki kaudu. Samal ajal asub Põhja-Küprosel arvukas Türki sõjaväeline kontingent.

Kuni 1980. aastate lõpuni iseloomustas Küprose probleemi suhteliselt staatiline seisund, kus polnud erilisi liikumisi ei ühes ega teises suunas. Pärast külma sõja lõppu hakkas olukord muutuma, ühelt poolt eelkõige NATO (ja selle lõunatiiva ühe olulisema liikme Türki) strateegilise tähtsuse vähenemisega seoses, teiselt poolt 1992. aastal Euroopa Majandusühenduse baasil loodud Euroopa Liidu tugevnemisega. Küprosele tähendas see eelkõige suurenevat soovi ühineda Euroopa Liiduga ning selle abil leida lisahoobasid oma territoriaalprobleemi lahendamiseks või vähemalt oma julgeoleku kindlustamiseks kas või kaudsete meetoditega (Nugent 2000, 136).

Liitumisläbirääkimiste algus

Küprose ja Euroopa Liidu suhetest on kirjutatud palju ja põhjalikult (Brewin 2000; Nugent 2000; Green, Collins 2003; Mallinson 2005). Küprose ja Euroopa Liidu assotsiatsioonileping sõlmiti juba 1972. aastal. 1990. aasta juulis esitas Küprose Vabariigi valitsus avalduse Euroopa Liidu liikmeks saamiseks. Kolm aastat hiljem andis Euroopa Komisjon oma arvamuses Küprose kui euroliidu kandidaatriigi kohta positiivse soovitusel. Sellest tulenevalt langetas Euroopa Ülemkogu 1994. aasta juunis otsuse arvata Küpros Euroopa Liidu järgmise laienemisringi liikmeks (Cameron 1999, 11–14).

Nii Fraser Cameron (*ibid*, 21) kui ka Neill Nugent (2000, 133–134) rõhutavad, et Küprosel oli seni viimase (2004) laienemisringi riikidest ilmselgelt kõige vähem probleeme nn normaalsete liitumiskohustuste (Kopenhaageni kriteeriumide) täitmisega. Küll aga ähvardas liitumisel kujuneda takistuseks poliitiline probleem, mis ongi olnud Küprose jaoks kogu liitumisprotsessis kesksel kohal, jättes varju kõik muu. Sealjuures ei olnud ainus probleem

riigi lõhestatus, vaid näiteks ka Küprose türgi kogukonna eemalejäämine Euroopa Liiduga ühinemise protsessist ja liikmesusega kaasnevatest hüvedest, Euroopa Liidu suhted Türgiga ning julgeolekuolukord selles regioonis laiemalt (Nugent 2000, 137–139).

Olukord muutus kardinaalselt 1995. aasta märtsis, kui Euroopa Liidu Nõukogu otsustas alustada Küprosega liitumisläbirääkimisi. See põhimõtteline otsus on pälvinud paljude vaatlejate erilise tähelepanu, Christopher Brewin (2000, 16–30) pühendab oma raamatus sellele koguni omaette peatüki. Peatumata siinkohal selle otsuse kõigi võimalike tagamaade põhjalikumal analüüsil, tuleks siiski rõhutada paari olulist aspekti. Enne seda otsust oli Euroopa Liidus kaks põhimõtteliselt erinevat suhtumist. Ühe kohaselt ei saanuks Küprost liikmeks võtta enne, kui saare lõhestatuse probleem on lahendatud. Teise kohaselt, vastupidi, ei tohtinuks viivitus probleemi lahendamisel takistada Küprose vastuvõtmist, sest see oleks Euroopa Liidu laienemise eelduseks seadnud Türgi ja Põhja-Küprose dikteeritavad tingimused ning sisuliselt andnud viimastele Küprose Euroopa Liiduga ühinemise suhtes vetoõiguse (Green, Collins 2003, 9–13; Nugent 2000, 139). Domineerima jäi viimane seisukoht ning Küprose probleemi lahendamist ei seatud Euroopa Liiduga ühinemise eeltingimuseks – nii nagu seda paraku tehti (kui ikka tehti!?) nii mõneski mõttes sarnases olukorras oleva Eesti ja Läti puhul, nagu etteruttavalt võib konstateerida.

Eesti ja Euroopa Liidu suhete evolutsioonist annab põhjaliku ülevaate näiteks Sven Arnswald (2000). Eesti sõlmis assotsiatsioonilepingu Euroopa Liiduga 1995. aastal ning sama aasta lõpus esitas ka ametliku liikmekssaamise avalduse. Euroopa Ülemkogu otsustas 1997. aastal Luxembourgis arvata Eesti samuti esimese ringi liitujate hulka ja alustada temaga ühinemisläbirääkimisi. Ka see otsus toetus Komisjoni arvamusele, mis omakorda põhines Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seas 1996. aastal tehtud küsitlusel.

Eesti puhul oli arvamus suhteliselt positiivne. Kriitika keskendus peamiselt venekeelse vähemuse olukorrale, samuti avaldati teatud skepsist Eesti suutlikkuse kohta üle võtta ja rakendada Euroopa Liidu ühist õigustikku, eriti keskkonnasektoris. Piiriküsimust praktiliselt ei puudutatud. Üldse tuleks siinkohal rõhutada piiriküsimuse madalat profiili kogu ühinemisprotsessis. Ka edasised Euroopa Liidu poolsed dokumendid ning arvamused Eesti kohta – Euroopa Komisjoni eduaruanded, liitumispartnerlused jms – käsitlesid peamiselt piiriga seonduvaid tehnilisi küsimusi: piirivalve ja –kontrolli olukord, piiriületusrežiim jm. Idapiiriga seotud poliitilisi küsimusi peaaegu ei käsitletud.

Rahvusvahelise surve all

Kahtlemata on üks suuremaid ebamäärasusi teema käsitlemisel seotud küsimusega, kas ja kui palju avaldas Euroopa Liit enne nn Tarandi initsiatiivi Eestile survet, et see loobuks oma õigusjärgse idapiiri taotlemisest. Tagantjärele on seda raske, kui mitte võimatu hinnata. Asjakohases kodu- (Eesti tähendused, ... 2002, lk 109–110) ja välismaises (O'Brennan 2006, 127; Arnswald 2000, 135) kirjanduses leidub viiteid, et surve oli, ent viited on enamasti piisavalt üldsõnalised, juhtimata tähelepanu ühelegi allikale. See on ka arusaadav, sest võimalikud “soovitused” loobuda territoriaalsetest pretensioonidest idanaabri suhtes tehti tõenäoliselt eelkõige Eesti ja Euroopa Liidu kõrgete poliitikute vaheliste mitteformaalsete ja/või isiklike jutuajamiste käigus, mida ei dokumenteeritud ega stenografeeritud. Ka

asjakohased kirjalikud dokumendid, kui neid üldse oli, võivad olla kuulutatud konfidentsiaalseks ja seega pole analüüsiks kättesaadavad.

Ei ole kahtlust, et teatud surve oli, ehkki selle intensiivsus võis suures ulatuses varieeruda. Seda kinnitab kas või fakt, et samasugust survet avaldati ka Küprose suunal (Nugent 2000, 134), seega pole põhjust arvata, et Eesti (ja ka Läti) võinuks sellest pääseda. Eesti puhul oli tähtis eelkõige see, et Eesti–Vene (nagu ka Läti–Vene) piirist pidi pärast ühinemist saada Euroopa Liidu ja tulevikus ka Schengeni viisaruumi välispiir, mille ebamäärasesse staatusse jäämine oli rangelt ebasoovitav, kas või piiri valvamise ja turvamise tehnilisi aspekte silmas pidades.

Samal ajal on enamik allikaid üksmeelel, et kõnealune surve oli eelkõige kaudne ja nii-öelda retooriline (Arnswald, *op cit*), sest piiriküsimused ei kuulu Euroopa Liidu, vaid liikmesriikide kompetentsi (need lahendatakse liikmesriikide endi ja liikmesriikide ning kolmandate riikide vahel Euroopa Liidu tasandi sekkumiseta). Samas kinnitab Küprose näide taas kord, et ükskõik kui tugevale survele on piisava poliitilise tahte korral võimalik vastu seista nii oma rahvuslikest huvidest (territoriaalne terviklikkus) kui ka seatud eesmärkidest (Euroopa Liidu liikmeks saamine) loobumata. Tutvumine Küprose liitumisprotsessi käsitleva kirjandusega kinnitab, et Küprose suunal oli surve vähemasti algul palju tugevam kui Eesti ja Läti suunal. Euroopa Liidule oli idalaienemine prioriteet, mille arvel ei oldud valmis tegema kompromisse. Küprose kaasamine protsessi oli selgelt teisejärgulise tähtsusega ning Christopher Brewini (2000, 5 jj) kinnitusest puudus Euroopa Liidul selleks algul igasugune huvi. Peale selle kujutas Küprose probleem Euroopa Liidu jaoks palju suuremat julgeolekuriski ja poliitiliste probleemide kompleksi (Nugent 2000, 137–139) kui mis tahes muud laienemisega seotud probleemid, sealhulgas Eesti–Läti idapiir.

Loomulikult eeldas vastuseis survele ja oma põhimõtetele kindlaksjäämine lisaks poliitilisele tahtele tugevate liitlaste olemasolu ning edukat diplomaatiat. Liitlaste osas oli Küprosel paraku märkimisväärne eelis Balti riikide ees oma loomuliku liitlase Kreeka näol.

Diplomaatias aga tuleb kahtlemata tunnustada saareriigi edukust nii enne Euroopa Liiduga ühinemist kui ka ühinemise jooksul. Samal ajal ei ole käesoleva kirjutise autoril õnnestunud tuvastada viiteid, et Eesti oleks üldse teinud kuigi suuri diplomaatilisi pingutusi liitlaste leidmiseks oma idapiiri küsimuses. Eesti välispoliitika prioriteet oli ühinemine Euroopa Liidu ja NATO-ga iga hinna eest, seetõttu oli loobumine õigusjärgse (või vähemalt õiglasema) idapiiri kehtestamisest Eesti poliitilisele eliidile piisavalt väike hind, mida maksta eesmärkide võimalikult kiire ja kindla saavutamise eest.

Ajaline mõõde

Võimaliku Euroopa Liidu poolse surve kui õigusjärgsest idapiirist loobumise teguri hindamisel tuleb arvestada ka ajalist mõõdet. Ei maksa unustada, et nn uus idapoliitika sündis juba 1994. aastal, kui Eesti ja Euroopa Liidu suhted olid alles institutsionaliseerimata. Sõlmitud oli vabakaubandusleping, ent assotsiatsioonileping sõlmiti ja liikmeks saamise avaldus esitati aasta hiljem (1995). Seega, kui Euroopa Liidu poolne surve oli tõepoolest peamine, mis sundis Eestit õigusjärgse idapiiri taotlemisest loobuma ja aktsepteerima *de facto* toimivat piiri, sai see surve tol ajal olla ikkagi ainult kaudne ja mitteformaalne. Ilmselt

oli siin tegemist Eesti poliitikute pingutusega olla igaks juhuks “usklikum kui paavst ise” ning likvideerida võimalikud vaidlusküsimused ja probleemid Eesti ja Euroopa Liidu suhetes juba enne, kui need oleksid võinud saada komistuskiviks suhete arendamisel.

Tõenäoliselt ei tundnud tol ajal keegi ka huvi Küprose kaasuse kui võimaliku pretsedendi vastu, hoolimata sellest, et Küpros oli selleks ajaks teatavasti juba ammu esitanud liitumisavalduse ning kuulus ametlikult kandidaatriigi staatusse. Tõsi, sel ajal ei olnud veel täie kindlusega võimalik väita, et Küprose probleem ei kujune saareriigile komistuskiviks Euroopa Liiduga ühinemisel. See sai enam-vähem selgeks alles 1990. aastate keskpaigas ning lõpliku kinnituse pärast Euroopa Ülemkogu Luxembourgis tippkohtumist 1997. aasta detsembris. Piisava poliitilise tahte olemasolul oleks kindlasti olnud võimalik Küprose kaasusest õppida ning miks mitte ka oma välispoliitilist tegevust nii-öelda saatusekaaslasega koordineerida. Viimase oleks omakorda muidugi muutnud keerukaks Eesti välispoliitiline taotlus luua lähedased liitlassuhted Türgiga, kelles nähti – ja ilmselt nähakse jätkuvalt – liitlast rahvusvahelisel areenil Eesti nn potentsiaalse vaenlase, Venemaa vastu ning kellest ühtlasi loodeti tuge eesiseisval liitumisel NATO-ga.

Igasugused oletused selle kohta, kuidas oleks võinud ajalugu kulgeda teatud teistmoodi eelduste või otsuste puhul, jäävad paratamatult ülimalt spekulatiivseks ning ka käesoleva kirjatöö eesmärk ei ole selliseid spekulatsioone konstrueerima hakata. Seega ei saa me tegelikult kunagi teada, kuidas kulgenuks ja millega lõppenuks Eesti Euroopa Liiduga ühinemise protsess, kui Eesti ei oleks loobunud oma nõudmistest õigusjärgse idapiiri (või vähemalt olemasolevast õiglasema ja mõistlikuma kompromissvariandi) kehtestamise suhtes.

Küprose kaasuse põhjal võib mõningaid hüpoteese siiski püstitada. Muidugi ei saa siinkohal rakendada täielikku analoogiat, selleks on kahe juhtumi vahel piisavalt palju erinevusi. Küll aga saab neid erinevusi vajalikul määral arvestada. Nagu juba nimetatud, oli Küprosel Eesti ees tugev eelis loomuliku liitlase Kreeka näol. Kreeka teguri mõju on hinnatud mitmeti, kuid enamik allikaid kaldub andma sellele tugevat kuni väga tugevat hinnangut. Nagu on korduvalt rõhutatud, ähvardas Kreeka vetostada kogu Euroopa Liidu idalaienemise protsessi, kui Küpros sellest laienemisringist välja jäetakse. Teistpidi ei ole muidugi võimalik tagantjärele kindlaks teha, kui tõsine see ähvardus oli, sest sellise äärmusliku seisuni kunagi ei jõutud.

Neill Nugent (2000, 141–146) esitas neli võimalikku Euroopa Liidu laienemise stsenaariumi, mis sõltuvad Küprose probleemi lahendamisest enne liitumist ning liikmesriikide käitumisest. Nugent ei pidanud eriti reaalseks, et liikmesriigid välistavad taasühendamata Küprose liitumise ja Kreeka vetostab kogu idalaienemise, ega ka seda, et ülejäänud kandidaatriigid, v.a Küpros, liituvad, sest Kreeka jätab oma vetoähvarduse ellu viimata. Kõige ebatõenäolisemaks pidas ta sellist stsenaariumi, et Küprose probleem lahendatakse enne saareriigi ühinemist Euroopa Liiduga, ning märksa tõelisemaks seda, et kõige skeptilisemalt meelestatud liikmesriigid pehmendavad oma suhtumist ja lubavad Küprosel liituda ka lõhestatuna – eelkõige selleks, et päästa liidule poliitiliselt erakordselt tähtis idalaienemise protsess. Just nii ka läks.

Kui Eesti ei oleks taganenud

Vältides langemist spekulatsioonide tasandile, võib siiski püüda hinnata, kui suur tõenäosus olnuks ühe või teise analoogse stsenaariumi realiseerumiseks, kui Eesti ei oleks aastail 1994–1996 taganenud piiriküsimuses Eesti NSV piirile ja oleks samal ajal siiski taotlenud Euroopa Liidu liikme staatust. Eelkõige langenuks Eesti puhul ära laienemise vetostamise stsenaarium, sest Eestil ei oleks kindlasti olnud seesugust toetajat liikmesriikide hulgas, nagu Küprosel oli Kreeka, kes olnuks selliseks radikaalseks sammuks valmis.

Kuigi tõenäoliselt ei saa pidada ka stsenaariumi, mille puhul Eesti piiriküsimus oleks leidnud lahenduse enne liitumist aastal 2004. Samal ajal ei saa täielikult välistada varianti, et kui Euroopa Liidul oleks olnud poliitiline tahe võtta Eesti ja Läti koos teiste kandidaatriikidega siiski vastu, oleks liit suutnud avaldada Venemaale survet, et viimane oleks ehk nõustunud Eesti–Vene piiri osas mingigi kompromissvariandiga. Eriti kui see piirijoon ei oleks jooksnud Irboska tagant, vaid näiteks mõned kilomeetrid Eesti NSV piirist ida pool, haarates endasse enamiku setu külasid, mis praegu on jäänud Venemaa territooriumile. Euroopa Liidu huvi selles küsimuses seisnenuks eelkõige Eesti idapiiri kui oma tulevase välispiiri stabiliseerimises ja legaliseerimises.

Stsenaariumi, mille puhul Eesti ja Läti oleksid jäetud 2004. aasta laienemisringist välja ning ülejäänud kandidaatriigid oleks vastu võetud, ei saa samuti kuigi realistlikuks pidada. Esiteks moodustavad Balti riigid Euroopa Liidu vaatevinklist siiski suhteliselt ühtse terviku – hoolimata tõsiasjast, et liitumisläbirääkimiste käigus rakendati nende suhtes ajutiselt diferentseeritud suhtumist (Eesti loeti 1997 Luxembourgis Euroopa Ülemkogu tippkohtumisel nii-öelda esimese ringi liitujate hulka ning temaga alustati läbirääkimisi varem kui Läti ja Leeduga). Leedul ei ole teatavasti naabritega piiriprobleeme ning tema väljajätmine komplektis Eesti ja Lätiga olnuks mõeldamatu. Nii nagu Küprost oli väga raske välja jätta idalaienemisest eelkõige seetõttu, et tema olukord (nn Küprose probleemi kõrvale jättes) oli laienemise kontekstis ehk Kopenhaageni kriteeriumide (Nugent 2004, 35–36) täitmisel palju parem kui mis tahes teisel kandidaatriigil, olnuks keeruline laienemisest eemale jätta ka Eestit, kelle positsioon laienemise tehniliste nõuete täitmisel oli eriti 1990. aastate keskpaigas tunduvalt parem kui mitmel teisel kandidaatriigil (Läti kõrvale jättes edestati kindlalt Leedut ja Slovakkia, mitmes aspektis ka Poolat).

Peale selle oli ka Eestil ja Lätil Euroopa Liiduga ühinemise protsessis mitu tugevat toetajat, näiteks Rootsi ja Taani ning Eesti puhul eriti Soome. Ehkki olnuks ebatõenäoline, et nimetatud maad (eriti Soome, kes on suhtes Venemaaga alati hoidnud nn madalat profiili) hakkavad toetama Eesti ja Läti piirinõudmisi, oleksid nad siiski suhteliselt suure tõenäosusega jätkuvalt toetanud Eesti ja Läti liitumist *per se* – seda arvatavasti ka siis, kui viimased ei oleks oma õigusjärgse idapiiri taotlemisest taganenud. *Last but not least* olnuks Eestil ja Lätil kohe argumendiks võtta Küprose kaasus: “Miks meid jäetakse välja, kui oluliselt keerukamas ja ka vaieldavamas olukorras Küpros võetakse Euroopa Liitu vastu?”

Eeltoodut arvestades tuleb kõige realistlikumaks pidada Küprosega analoogset alternatiivi: lahendamata piiriprobleemist hoolimata oleks Eesti ja Läti siiski 2004. aastal Euroopa Liidu liikmeks võetud. Selle stsenaariumi tõenäosust kinnitab ka asjaolu, et Eesti ja Läti võetigi

Euroopa Liidu liikmeks, kuigi piirilepingud Venemaaga olid allkirjastamata. Seega ei takistanud piiriküsimuse juriidilise lahenduse puudumine Eesti ja Läti vastuvõtmist, määravaks sai poliitiline otsus ning eelkõige Euroopa Liidu poliitiline tahe. Mitte miski ei välistanudks säärast poliitilist otsust ka siis, kui Eesti ei oleks enne liitumisprotsessi taganenud oma nõuetest idapiiri suhtes ega leppinud Eesti NSV piiri võtmisega tulevase riigipiiri alusjooneks.

Küprose kaasus kui argument

Küprose kaasust arvestades ei ole kokkuvõttes võimalik sajabrotsendilise kindlusega väita, et aastail 1994–1995 Eesti poliitikute algatatud ja hiljem siiani ratifitseerimata piirilepinguni viinud nn pragmaatiline idapoliitika oli möödapääsmatult vajalik. Eriti kui meenutada, et Eesti on praegu juba kolmandat aastat Euroopa Liidu täisliige, kuigi idapiir on endiselt õiguslikult fikseerimata ning baseerub *de iure* jätkuvalt Tartu rahulepingul, ehkki *de facto* toimib kunagise Eesti NSV ja Vene NFSV piirijoone alusel.

Paraku on kõik see Eesti jaoks tagantjärele tarkus. Pärast 1994. aasta nn Tarandi initsiatiivi ning sellele järgnenud sündmusi (välisministrite Siim Kallase ja Jevgeni Primakovi kohtumine Petroskois 1996, piirilepingute parafeerimine 1999 ning allakirjutamine 2005) on Eestil olnud sisuliselt võimatu tagasi pöörduda endiste positsioonide juurde ja hakata taotlema Tartu rahu järgse piiri taastamist või isegi mingit kompromissvarianti õigusjärgse piiri ja hetkel *de facto* kehtiva nn kontrolljoone vahel. See oleks eelkõige poliitiliselt, aga ka õiguslikult pretsedenditu samm ning jätaks Eestist rahvusvaheliselt küllaltki halva mulje.

Tõsi, vähemalt õiguslikus mõttes pakkus mingi võimaluse tagasipöördumiseks Vene Föderatsiooni poolne piirilepingute denonsseerimine – president Vladimir Putini 2005. aasta 1. septembri korraldus Venemaa allkirja tagasivõtmise kohta Eesti–Vene piirilepinguilt. Pärast seda oleks põhimõtteliselt olnud võimalik alustada piiriläbirääkimisi uuel lähtejoonelt, taotledes sealjuures põhimõtteliselt kas või piirijoone korrigeerimist Eestile soodsamas suunas. Paraku tundub olevat selge, et nii Eesti praeguse valitsuse kui ka üldisemalt poliitilise eliidi kindel seisukoht on piiriküsimust mitte mingil juhul enam avada ning jääda seni kokkulepitud piirijoone – kontrolljoon koos väikeste õgvendustega – juurde, nõudes Moskvalt tuima järjekindlusega juba allkirjastatud piirilepingute ratifitseerimist. Alternatiivne tegevusstrateegia eeldaks vähemalt mingite konkureerivate poliitiliste jõudude võimuletulekut, ent ka piiriküsimust puudutava poliitilise diskursuse radikaalset muutumist Eesti ühiskonnas laiemalt.

Küll on aga oluline Küprose õppetundi jätkuvalt meeles pidada ja vajaduse korral ka esile tuua mitmete meie endiste saatusekaaslaste puhul. Nii on Gruusia (Abhaasia ja Põhja–Osseetia kaasus) ja Moldova (Transnistria kaasus) jätkuvalt kimpus oma suure lähi- või kaugnaabri katsetega tekitada ja käigus hoida territoriaalseid ja etnilisi konflikte, et takistada nende riikide eraldumist oma mõjusfäärist ning integreerumist lääne struktuuridega. Nimetatud riikide olukord langeb sealjuures Küprose omaga märksa rohkem kokku kui Eesti idapiiri küsimus. Mõlemal puhul on tegemist kui just mitte otsese sõjalise okupatsiooniga, siis vähemalt välisjõu poolt ülesköetud etnilise konfliktiga, millele on

järgnenud (sellesama välisjõu sõjalisel ja majanduslikul toel) *de facto* eraldumine oma emamaast.

Ehkki keegi ei ole seda rahvusvaheliselt *de iure* tunnustanud, ei oma kõnealuste riikide keskvalitsus siiski täielikku kontrolli kogu oma õigusjärgse territooriumi üle. Väidetavalt on Euroopa Liidu ja NATO poliitikute suust (paraku taas eelkõige eravestlustes) olnud kuulda argumente, et eelnimetatud põhjusel võib nii Gruusia kui ka Moldova integreerumine nende organisatsioonidega kujuneda problemaatiliseks – kui mitte võimatuks. Siinkohal oleks Eestil suurepärane võimalus olla nende riikide eestkõneleja mõlemas mainitud organisatsioonis, tuues ühe argumendina esile just võrdluse Küprosega, kes võeti siiski Euroopa Liidu liikmeks, ilma et riigi territoriaalne terviklikkus oleks olnud taastatud.

Kasutatud kirjandus

Arnswald, S. (2000). EU Enlargement and the Baltic States: The Incremental Making of New Members. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Brewin, C. (2000). The European Union and Cyprus. Huntington, Cambridgeshire: Eothen.

Cameron, F. (1999). Cyprus and the EU: The Next Steps. – S. Baier–Allen (ed). Looking into the Future of Cyprus–EU Relations. Baden–Baden: Nomos.

Eesti tähendus, piirid ja kontekstid (2002). Artiklite kogumik, koostanud Eiki Berg. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Green, P., Collins, R. (2003). Embracing Cyprus: The Path to Unity in the New Europe. London, New York: I. B. Tauris.

Hint, M. (2005). Reis Peterburist Petserisse. – Riigikogu Toimetised 12, lk 201–212.

Jääts, I. (2000). Ethnic Identity of the Setus and the Estonian–Russian Border Dispute. – Nationalities Papers, Vol 28, No 4, pp 651–670.

Mallinson, W. (2005). Cyprus: A Modern History. London, New York: I. B. Tauris.

Mälksoo, L. (2005a). Which Continuity: The Tartu Peace Treaty of 2 February 1920, the Estonian–Russian Border Treaties of 18 May 2005, and the Legal Debate about Estonia's Status in International Law. – Juridica International, No 1, pp 144–149.

Mälksoo, L. (2005b). Which Continuity? The Tartu Peace Treaty of 2 February 1920, the Estonian–Russian Border Treaties of 2005 and the Legal Debate about Estonia's Status in International Law. – Archiv des Völkerrechts, Vol 43, No 4, S 513–524.

Nugent, N. (2000). EU Enlargement and 'the Cyprus Problem'. – Journal of Common Market Studies, Vol 38, No 1, pp 131–150.

Nugent, N. (2004). The Unfolding of the 10+2 Enlargement Round. – N. Nugent (ed). European Union Enlargement. Houndmills [etc]: Palgrave Macmillan.

O'Brennan, J. (2006). The Eastern Enlargement of the European Union. New York, London: Routledge.

Eesti erakondade välispoliitilise ideoloogia määratlemine

Heiko Pääbo (RiTo 14), Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži teadur

Taavi Kand (RiTo 14), Tartu Ülikooli politoloogiamagistrant

Triinu Kaljuorg (RiTo 14), Tartu Ülikooli politoloogiamagistrant

Eesti erakondade välispoliitiliste vaadete väljaselgitamise teeb keeruliseks see, et kõigil parteidel on tavaliselt paar välispoliitilist eestkõnelejat, kelle maailmavaatele erakondade välispoliitiline ideoloogia tihti taandubki.

Eesti erakondade poliitilisi ettepanekuid ja otsuseid analüüsides jääb nende ideoloogiline kuuluvus mõnikord arusaamatuks, kuid oma parteiprogrammides ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse kuulumisega on nad oma maailmavaate selgelt defineerinud. Teame, et Reformierakond on liberaalne, Isamaa ja Res Publica Liit konservatiivne erakond ning Rahvaliid vasaktsentristlik agraarpartei. Nii Sotsiaaldemokraatliku Erakonna kui ka Keskerakonna kuuluvuse määravad juba nende nimed. Mainitud jaotus tugineb väärtustel, mida erakonnad peavad tähtsaks sisepoliitilistes küsimustes. Siiani on vähe uuritud meie poliitiliste jõudude välispoliitilist maailmapilti.

Välispoliitika on valdkond, mida peetakse tunduvalt vähem parteidevahelise võitluse objektiks, sest konsensuslik poliitika toetab riigi usaldusväarsust rahvusvaheliste suhete süsteemis ning ei võimalda välisjõududel manipuleerida riigisiseste jõududega (Bjereld, Demker 2000, 18). Kas see tähendab, et kõigi poliitiliste jõudude suhtumine välispoliitikasse peab olema identne? Kindlasti ei sobi see kokku pluralistliku maailmavaatega. Võttes aluseks Riigikogu praegusse koosseisu kuuluvad erakonnad, leiame, et erakondade välispoliitilised programmpunktid suuresti kattuvad, erinedes ainult mõne rõhuasetuse poolest. Seega on riigi välispoliitilist maailmavaadet raske paigutada klassikalisele parem–vasak skaalale.

Skaalal historitsistlik–liberaalne

Artikkel defineerib välispoliitilist ideoloogiat kolme aspekti kaudu: konsensus välispoliitilistes küsimustes, poliitiline kaasatus ja maailmataju. Nende kriteeriumide alusel määratleme Riigikokku kuuluvate erakondade välispoliitilist ideoloogiat skaalal historitsistlik–liberaalne. Artikli eesmärk on kaardistada Eesti erakondade välispoliitiliste otsuste lähtekohad, see aitab neid otsuseid tulevikus analüüsida.

Poliitiliste otsuste tegemist on politoloogid üritanud analüüsida eri mudelite abil. Enim kasutatud on David Eastoni musta kasti mudel, mis ei tegele ainult otsustamisprotsessiga, vaid analüüsib sisendeid ja väljundite mõju kogu protsessile (Easton 1965, 112). Selle mudeli eelis on, et ei keskenduta ainult ratsionaalsele otsusele, vaid võetakse arvesse ka personaalsed, organisatsioonilised, institutsioonilised ja keskkonnamõjurid, mis annavad selgema ülevaate protsessi kulgemisest (Clarke 1990, 28). Üks mõjur on välispoliitiline ideoloogia, mis Michael Brecheri kohaselt kuulub psühholoogilise keskkonna hoiakute tasandisse (Brecher 1972, 3–4). Et Eesti on parlamentaarne vabariik, oleme võtnud oma

uurimisobjektiks parlamendierakondade välispoliitilise ideoloogia, mis määrab oma liikmete otsused välispoliitilistes küsimustes.

Välispoliitilise ideoloogia uurimine on tähtis, sest see võimaldab mitte üksnes ära arvata, millistest teemadest võiks üks või teine erakond huvitatud olla, vaid lubab ka kindlaks määrata, mil määral peavad parteid poliitilist diskussiooni nendel teemadel vajalikuks (Bjereld, Demker 2000, 25). Ulf Bjereld ja Marie Demker toovad oma uurimuses Rootsi suuremate parteide välispoliitilisest ideoloogiast välja skaala liberalism *versushistoritsism*, esimene keskendub eelkõige rahvusvahelisele koostööle ja tihedamale seostatusele teiste riikidega, toetades avatud debatti välispoliitika küsimustes, teine seevastu on fokuseeritud rahvusliku huvi elluviimisele jõudude tasakaalu maailmas, kus riigisisene debatt välispoliitika üle nõrgendab riiki kui terviklikku toimijat (Bjereld, Demker 2000, 26).

Et tegemist on nii-öelda ideaalsete mudelitega, ei kuulu ükski erakond ühte või teise ideoloogiasse täielikult. Artiklis toome välja Eesti parlamendierakondades valitsevad tendentsid, mida hilisemad uurijad saavad muutuste hindamisel aluseks võtta.

Kolm olulist aspekti

Nagu juba nimetatud, analüüsime Eesti parlamendierakondade seisukohtade kolme aspekti – konsensust välispoliitikas, poliitilist kaasatust ja maailmataju. Kaks esimest näitajat määravad erakonna avatuse välispoliitiliseks debatiks ning kolmas erakondliku maailmanägemise, mis kaudselt avaldab mõju ka avatusele.

Kõigepealt parteide konsensusest välispoliitika küsimustes. Hindame, kui palju soovivad erakonnad igapäevapoliitikas välispoliitiliste otsuste üle diskuteerida või eelistatakse pigem lähtuda teatud juhtnööridest, millele tuginedes tehakse kõik otsused. Historitsistliku ideoloogiaga erakonnad eelistavad kinni hoida kindlatest alusprintsipidest, mille üle poliitilist debatti ei toimu, seevastu liberalistlik ideoloogia peab välispoliitilist debatti poliitilise debati tavapäraseks osaks (Bjereld, Demker 2000, 27).

Teine oluline näitaja on poliitiline kaasatus. Selle mõiste all analüüsime, kui palju tajuvad erakonnad välispoliitilist survet oma valijaskonnalt ning kas nad peavad otsustamisel oluliseks nende arvamusega arvestada. Hindame, kui vajalikuks peab erakonna juhtkond lihtliikmete välispoliitilisse debatti kaasamist ning kui palju haaratakse välispoliitika küsimustes kaasa ühiskondlikke huvigruppe ja institutsioone. Välispoliitilise ideoloogia skaalast lähtudes on liberaalsed parteid debatiks avatud ning välispoliitika peabki välja kasvama ühiskondlikust diskussioonist. Historitsistlik ideoloogia üritab, vastupidi, jätta välispoliitilised otsused üksnes partei eliidi teha (Bjereld, Demker 2000, 27).

Kolmanda näitajana analüüsime erakondade maailmataju. Lähtudes konstruktivistlikust teooriast, tuginevad riikide välispoliitilised otsused otsustajate maailmapoliitika tajule, kus ühe toimija samm viib teise toimija tegevuseni, mis tugineb tema interpreteeringule esimese kavatsustest (Wendt 1995, 143). Toimijaspetsiifilise välispoliitika analüüsitud mudeli ühe osana uuritakse ka otsustajate hoiakuid ja uskumusi, mis tuginevad poliitilises diskursuses loodud intersubjektiivsetele konstruktsioonidele (Hudson 1997, 10). Meie uuringu eesmärk on

kindlaks teha, kuidas Eesti parlamendierakonnad tajuvad eksisteerivat maailmakorda ja seda taastoodavad oma poliitilises diskursuses. Ideoloogilisest skaalast lähtudes toetavad historitsistliku koolkonna esindajad lähenemist, kus peamised märksõnad on riiklik huvi, jõudude tasakaal, usaldamatus ning jõupoliitika. Seevastu liberalistlik ideoloogia juhindub liberalismi koolkonna lähenemisest, kus keskendutakse rahvusvahelisele koostööle, vastastikusele sõltuvusele ja rahvusvahelise normidekogu väljatöötamisele (Bjereld, Demker 2000, 26).

2005. aasta lõpus ja 2006. aasta algul tehtud uuringu käigus analüüsiti Eesti parlamendierakondade välispoliitiliste esikõnelejate (Enn Eesmaa, Kristiina Ojulang, Mart Laar, Marko Mihkelson, Sven Mikser, Janno Reiljan) intervjuusid ning viimase parlamendikoosseisu stenogramme välispoliitilistes küsimustes, mis peegeldab erakondade suhtumist eeltoodud kriteeriumidesse.

Konsensus välispoliitikas

Kas Eesti erakonnad on valmis pidama riigisisest debatti välispoliitika üle? Meie esitatud mudelist lähtudes saame öelda, et Isamaaliit on selgelt historitsistlik, toonitades parteideülese konsensuse positiivsust ja kasulikkust minevikus ning selle säilitamise vajadust ka tulevikus (Mart Laar, 13.12.2005). Isamaaliidu üldideoloogiline kaaslane Res Publica liigitub samuti historitsismi alla. Selle erakonna liikmete arvates peab välispoliitika olema järjepidev ja ühtne ning sise- ja päevapoliitikast selgesti lahutatud (Urmas Reinsalu, 8.06.2004). Konsensust on nende arvates vaja ka välispoliitiliste institutsioonide vahel ehk välisministeeriumi, presidendi jpt vahel, et riigisisest ühtsust saavutada (Eiki Berg, 4.11.2003). Välispoliitika on nende arvates traditsiooniliselt jätkupoliitika, mida ei muudeta iga koalitsioonivahetuse järel (Marko Mihkelson, 13.12.2005). Ka Rahvaliit kaldub konsensuse skaalal suhteliselt selgelt historitsismi. Rahvaliidu liikmed on mitu korda teinud ettepaneku kutsuda kokku erakondadevaheline välispoliitika ümarlaud, et määrata kindlaks Eesti uued välispoliitilised eesmärgid olukorras, kus me oleme Euroopa Liidu ja NATO liikmed (Toomas Alatalu, 8.06.2004, 7.06.2005). Nad on selgesti väljendanud oma seisukohta, et välispoliitika peab olema järjepidev ja tasakaalukas, valitsema peab riigisisene ühtsus ning välispoliitikat ei tohi lühiajaliste valimiseesmärkide saavutamise nimel ohtu panna (Janno Reiljan, 7.06.2005).

Oma üldisele ideoloogiale vastandudes on konsensuse osas tugeval historitsistlikul seisukohal olnud ka Reformierakond, kinnitades, et konsensus on olnud hea asi ning peaks säilima ka tulevikus. Reformierakondlased koguni hoiatavad sisepoliitiliste kaalutluste liigse sissetungimise eest välispoliitilistesse otsustesse (Siim Kallas, 5.06.2003). Teisalt on Reformierakonna hoiakutes näha olulisi muutusi seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liidu ja NATO-ga. Nimelt väidab oma intervjuus Kristiina Ojulang, et kuni euroliiduga ühinemiseni oli konsensus tähtis, kuid pärast liitumist sellist konsensust enam ei saavutata. Ta toob positiivsete eeskujudena Soomet ja Rootsit, kes on suunatud pigem riigisisesele välispoliitilisele debatile (Kristiina Ojulang, 8.12.2005). Seega saame Reformierakonna puhul rääkida olulisest suunamuutusest, kus tugevalt historitsismi toetavast lähenemisest on pärast tähtsate välispoliitiliste eesmärkide täitumist saanud liberaalne lähenemine.

Ülejäänud kaks Eesti parlamendierakonda on oma välispoliitilises maailmavaates veidi liberaalsemad, kuigi kumbki neist ei lange konsensusse küsimuse skaalal liberalismi. Veidi liberaalsemal seisukohal kui eelnevad parteid on Sotsiaaldemokraatlik Erakond, jäädes siiski pigem historitsismi poolele. Sotsiaaldemokraadid on selgelt selle vastu, et välispoliitikast saaks sisepoliitilise mängu osa või et välispoliitilisi populistlikke loosungeid kasutataks valimistel. Nende arvates peaksid välispoliitilised eesmärgid ja huvid olema erakondadel siiski ühtsed, kuigi ka neile tundub Reformierakonna uuema suuna sarnaselt, et see aeg, kui see nii oli, hakkab üha enam mööduma (Sven Mikser, 8.06.2004, 7.06.2005). Seega on Sotsiaaldemokraatlik Erakond valmis uute suundumustega kaasa minema. Keskerakond paigutub keskkohast veidi historitsismi poole, jäädes skaala keskosale siiski kõige lähemale. Üldiselt peab Keskerakond parteideülest välispoliitilist konsensust heaks ja vajalikuks asjaks, samal ajal toonitades, et sellise konsensusse olemasolu ei tähenda kindlasti seda, et debatti kindlate välispoliitiliste küsimuste üle ei tohi toimuda. Vastupidi, debatti ei tohiks mingil juhul karta ega vältida (Enn Eesmaa, 7.12.2004).

Seega võime öelda, et konsensusse osas on Eesti erakonnad suuresti ühisarvamusel: konsensus on kasulik ja vajalik ning välispoliitilisi küsimusi pole mõtet muuta parteidevaheliseks diskussiooniks. Kui Reformierakonna suunamuutus välja arvata, toetavad kõik erakonnad historitsistlikku maailmavaadet. Ainsad välispoliitiliseks debatiks avatud erakonnad on Keskerakond ja Reformierakond, see võimaldab neid välispoliitika konsensusse kriteeriumi järgi pidada Eesti kõige liberaalsemateks erakondadeks.

Poliitiline kaasatus debatti

Teiseks toome välja välispoliitikaküsimuste kaasatuse, mis jaguneb omakorda kolmeks alaaspektiks: valijasurve ja parteisisene surve välispoliitilistes küsimustes ning avalikkuse kaasatus välispoliitika kujundamisse. Intervjuudes väitsid parteide välispoliitika eestkõnelejad, et välispoliitilistes küsimustes valijasurvet üldiselt ei tunta. Veidi eristusid Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja Reformierakond, kelle väitel valijasurve on väiksem kui riigisisestes küsimustes, kuid see surve kasvab ja seetõttu ei saa seda eirata (intervjuud erakondade esindajatega, 2005–2006). Valijasurve tunnetuse osas kalduvad need kaks parteid Eesti kontekstis liberaalsusse.

Parteisisese surve puhul on pilt veidi kirjum. Selgelt historitsismi poolele hoiduvad Keskerakond ja Rahvaliid, kumbki ei ole tunnetanud suurt parteisisest huvi välispoliitika vastu (intervjuud... 2005–2006). Kuid ka selle kriteeriumi puhul võib välja tuua uusi suundumusi. Nimelt on Rahvaliidus tekkinud uus parteisisene põlvkond, kellele sise- ja välispoliitika on samaväärsed ning see muudab ka partei juhtkonna avatumaks nende kaasamisel välispoliitika kujundamisse (Janno Reiljan, 30.11.2005). Ülejäänud parteid on pidanud välispoliitikat vähemal või suuremal määral tähtsaks. Näiteks kurdab Res Publica mitte just väga suure parteisisese huvi üle, kuid väidab seejuures, et see küsimus on parteisiselt oluline. Ka Sotsiaaldemokraatlik Erakond, Isamaaliit ja Reformierakond on öelnud, et neile on teema tähtis ja sellega tegeleb palju liikmeid (intervjuud... 2005–2006). Sellest lähtudes võiks nad asetada Eesti välispoliitilise ideoloogia skaalal liberalistlikule poolele.

Riigikogu stenogrammid lubavad järeltada, et kõik Eesti erakonnad kalduvad liberalismi. Seda võib seletada sellega, et avalikus diskursuses presenteerivad erakonnad ennast kui demokraatia eestkõnelejad ja seetõttu rõhutavad vajadust avalikkust rohkem kaasata välispoliitika kujundamisse. See seab nii Rahvaliidu kui ka Keskerakonna, kes eelnevate alakriteeriumide kohaselt pigem historitsismi kaldusid, liberalismi poolele. Keskerakonna hoiak ei ole siiski eriti selge. Aga kui arvestada, et muudel puhkudel on Keskerakond rahva kaasamist küsimuste arutamisse harilikult toetanud – ükskõik mis kaasamise ajend ka ei ole (Ain Seppik, 7.06.2005) –, kalduvad nad sellel skaalal pigem liberalismi poole. Rahvaliitu on võimalik selgemalt määratleda, kui ta liberaalsele poolele asetada. Nende esindajad on korduvalt toonitanud vajadust kokku kutsuda välispoliitika ekspertide ümarlaud, kus analüüsitaks Eesti välispoliitilist olukorda ning mis võiks välispoliitika elluviijaile vajaliku ekspertnõuannet osutada (Toomas Alatalu, 8.06.2004, 7.06.2005). Nad on avaldanud kahetsust, et Eesti ajakirjandus ei kajasta üldse välispoliitika sisulist poolt või teeb seda pealiskaudselt. Seega peaks ajakirjandus nende arvates välispoliitikat tunduvalt sügavamalt ja analüüsivamalt kajastama ja sel moel rahvast rohkem kaasama (Toomas Alatalu, 5.06.2003, 13.12.2005).

Sellel teemal on veel sõna võtnud Reformierakond ja Res Publica, mõlemad toetavad avalikkuse aktiivset kaasamist. Reformierakond arvab, et riigisiseste mõttekeskuste, näiteks Välispoliitika Instituudi kaasamine välispoliitika ettevalmistamisse ja analüüsimisse on igati vajalik ja tervitav (Sergei Ivanov, 8.06.2004). Ka Res Publica toonitab vajadust kaasata teisi välispoliitika tegijaid ja osalisi, et saavutada riigis ühtsus ja konsensus (Eiki Berg, 5.06.2003). Samas peavad nad vajalikuks kaasa tõmmata ka kodanikuühiskonda, teisi välispoliitikaga tegelevaid mõttekeskusi, näiteks Välispoliitika Instituuti ja Kaitseuuringute Keskust (Marko Mikhelson, 6.06.2006). Res Publica esindajad on toonud välja tõsiasja, et üldiselt on Eesti välispoliitika küllaltki elitistlik ja rahvast mitte kaasav (Eiki Berg, 4. 11.2003).

Eeltoodud kriteeriumist lähtudes võib Eesti kontekstis kõige liberaalsemaks pidada Reformierakonda, kes vastab liberaalsele maailmavaatele igas aspektis. Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja Res Publica kalduvad maailmavaatelt pigem liberaalsuse poole, sest tunnetatakse valijate või erakonnasisest survet ning peetakse oluliseks avalikkuse kaasatõmbamist välispoliitika kujundamisse. Ülejäänud kolm erakonda mahuvad sellel skaalal pigem historitsismi poolele. Isamaaliit tunnetab küll välispoliitika tähtsust, kuid seda nähakse üksnes erakonna tasandil, see piirab kaasatuse astet. Keskerakond ja Rahvaliit tahaksid avalikkust kaasata, kuid samas ei tajuta, et see oleks valijatele ja avalikkusele oluline teema, seetõttu jääb tahe realiseerimata.

Erakondade maailmataju

Maailmataju määrab ära, kas riigid keskenduvad nn rahvusliku huvi elluviimisele või ollakse avatud üleilmastumisele tiheneva koostöö kaudu. Teatud määral toetavad kõik erakonnad liberalistlikke väärtusi, sest ükski partei ei eita Euroopa Liidu ega NATO liikmesuse vajalikkust. Seetõttu on see asjaolu antud skaalal tagaplaanile jäetud ning vaatame parteide motiveeritust rahvusvaheliseks koostööks. Isamaaliit, Res Publica ja Rahvaliit kalduvad

maailmatajus realismi, rõhutades rahvuslikku huvi ja rahvusvaheliste suhete süsteemi anarhilisust.

Isamaaliit lähtub selgelt anarhilisest ja konfliktsest maailmapildist ning välisriikidepoolse ohu tunnetusest (Trivimi Velliste, 8.06.2004). Isamaaliitlaste maailmapildis on NATO ja Euroopa Liiduga ühinemisega seoses toimunud murrang. Nad tunnetavad nüüd Eesti positsiooni tunduvalt tugevama ja kindlamana ning toonitavad, et meil ei ole vaja enam kedagi karta, meie välispoliitika ei pea enam olema arg ja tagasihoidlik. Vastupidi, nüüd oleme meie jõupositsioonil, meie välispoliitika peab olema tugev, aktiivne, peame igati seisma oma rahvuslike huvide eest (Mart Nutt, 8.06.2004; Andres Herkel, 7.06.2005). Ka Isamaaliidu partneri Res Publica maailmataju liigitub Riigikogu debattide põhjal välispoliitilise ideoloogia skaalal selgelt realistlikuks ja seega historitsismi poolele. Res Publica liikmete arvates on välispoliitika eesmärk järgida Eesti rahvuslikke huve. Maailma näevad nad kriisirohkena ja kiiresti muutuvana, nende arvates ei ole väikeriigile tähtis küsimus olemisest ja mitteolemisest kaotanud oma aktuaalsust ka tänapäeval. Nad leiavad, et see on Eestile igapäevane reaalsus (Urmas Reinsalu, 6.06.2006). Samas toonitavad nad vajadust aktiivse välispoliitika järele, suurim oht meie julgeolekule on nende arvates see, kui me ei suuda euroliidu ja NATO raames pakutavaid võimalusi ära kasutada ning jääme seal marginaalseks riigiks (Tiit Matsulevitš, 7.12.2004; Marko Mikhelson, 7.06.2005, 13.12.2005). Ka Rahvaliidu maailmataju on selgelt historitsistlik, sest see tuleneb realismi koolkonnast, mille aluseks on maailma nägemine anarhilise ja konfliktseks, kus iga riik peab katsuma ise ellu jääda ning oma rahvuslikke huve kaitsma (Jaanus Männik, 8.06.2004). Rahvaliit peab rahvusvaheliste organisatsioonide rolli välispoliitikas tähtsaks, kuid need on tema arvates siiski riikide rahvuslike huvide rahuldamise vahendid (intervjuu Janno Reiljaniga, 30.11.2005). Seega kuuluvad kolm nimetatud erakonda välispoliitika skaalal historitsistlikule poolele.

Ülejäänud erakondade määratlemine on keerulisem, sest minevikutaagast ei ole prii ükski erakond. Jätame selle aspekti taustateguriks (nii nagu Euroopa Liidu ja NATO liikmesuse) ja keskendume üldisele maailmanägemisele. Keskerakonna maailmataju võiks liigitada pigem realismi koolkonda kuuluvaks, sest keskerakondlased toonitavad vajadust võtta õppust minevikust ning näevad, et maailmas on ohud meie riigile täiesti olemas (Enn Eesmaa, 8.06.2004). Samal ajal väidab Enn Eesmaa oma intervjuus (29.11.2005), et riigid tegutsevad maailmas koostöö ja ühise kasu nimel. Ka Reformierakonna maailmanägemises on võimalik tuvastada realismi elemente, kui räägitakse teemadel nagu vajadus minevikust õppida ning toonitatakse, et Eesti välispoliitika eesmärk on vältida 1940. aasta sündmusi, mis ei ole tegelikult üldse kauge minevik (Siim Kallas, 5.06.2003). Seega rõhutavad reformierakondlased, et hirmutunde kadumine ei ole hea, välispoliitika ei tohi muutuda mänguliseks, enesega rahulolevaks (Rein Lang, 4.11.2003). Need arusaamad kuuluvad selgesti realistliku maailmavaate alla. Seejuures räägivad nad sellest, kuidas maailm meie ümber muutub, endine bipolaarsus ja praegune unipolaarsus kaob, asendudes multipolaarse maailmaga, kus kõiki tänapäeva maailmas esile kerkivaid probleeme saab lahendada ainult riikide tugevas ja tõhusas koostöös (Sergei Ivanov, 6.06.2006; Maret Maripuu, 7.06.2005). Näiteks maailmas rahu ja julgeoleku tagamisel saame ka meie osaleda NATO ja Euroopa Liidu raames tehtava koostöö kaudu (Kristiina Ojuland, 7.06.2005; Kristiina Ojuland, Maret

Maripuu, 13.12.2005). Sotsiaaldemokraadid tunnetavad, et Euroopa Liit ja NATO muudavad palju meid ümbritsevat maailma. Samas arvavad nad, et NATO kõrvaldab meilt otsese sõjalise ohu, kuid nn pehme julgeoleku riskide vastu ei aita see põrmugi (Toomas Hendrik Ilves, 8.06.2004). Seega ei maksa nende hinnangul loota, et nüüd oleme õndsas seisundis, kus kõik eesmärgid on saavutatud ja püüelda pole enam kuhugi ning mingid ohud meid ei ähvarda. Nende arvates on olemas reaalsed ohud (Sven Mikser, 6.06.2006). Siiski leiavad nad üldplaanis, et maailmakord ei ole anarhiline ja koostöös on võimalik probleemidele lahendusi leida (Sven Mikser, 5.01.2006).

Alus muutuste hindamiseks

Kokkuvõttes on Eesti erakondade maailmapilt üpriski vastuoluline. Ühelt poolt toetavad kõik parteid Eesti aktiivset osalust rahvusvahelistes organisatsioonides nagu NATO ja Euroopa Liit, viidates sellega välispoliitika ideoloogia määratlemisel kuuluvusele liberalistlikku koolkonda ja skaala liberalistlikule poolele. Teisalt on välispoliitiliste arutelude taustaks Eesti minevik. Kõik erakonnad peavad tähtsaks mineviku õppetundi (1940), mida ei tohi unustada. See tähendab kuulumist realismi koolkonda ja kaldumist välispoliitilise ideoloogia skaalal historitsismi poolele. Jättes need taustaks, võime öelda, et Isamaaliit, Res Publica ja Rahvaliit on pigem historitsistlikud ning Reformierakond, Keskerakond ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond pigem liberalistlikud erakonnad.

Käesolev uuring on esimene samm Eesti erakondade välispoliitilise ideoloogia defineerimisel ning loob aluse muutuste hindamiseks tulevikus. Kuigi pakutud mudeli alusel on erakondi keeruline üheselt paigutada, on võimalik teatud üldtendentse parteide välispoliitilistes suundumustes välja tuua. Lõpetuseks tabel, kus on kokku võetud meie hinnangud kolme kriteeriumi lõikes, mis võimaldab anda üldhinnangu Eesti parlamendierakondade välispoliitilisele ideoloogiale (tabel 1). Erakonnad on tabelis tähestikujärjekorras.

Tabel 1. Eesti parlamendierakondade välispoliitiline ideoloogia kriteeriumide lõikes

Erakond	Maailmataju	Konsensus	Kaasamine
Isamaaliit	H	H	H > L
Keskerakond		H > L	H > L
Rahvaliit	H	H	H > L
Reformierakond	L	H; L	L
Res Publica	H	H	L > H
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	L > H	H	L > H

Märkus: H – historitsistlik välispoliitiline ideoloogia; L – liberaalne välispoliitiline ideoloogia.

Tabeli alusel saab öelda, et kõige sarnasema välispoliitilise ideoloogiaga on Isamaaliit ja Rahvaliit, mõlemad kuuluvad selgelt historitsistlikku ideoloogiasse. Neist väga kaugel ei ole Res Publica, kes on samuti pigem historitsismi poole suundunud. Skaala keskosas figureerib Keskerakond, kes on kergelt historitsismi poole kaldu, kuid samas on näha ka liberalistlikule ideoloogiale omaseid tunnuseid. Sotsiaaldemokraatlik Erakond on veidi liberaalsem kui Keskerakond, kuid ka teda tuleks liigitada pigem tsentrisse kuuluvaks, kuigi kerge kallakuga liberalismi poolele. Kõige liberaalsema välispoliitilise ideoloogiaga on Eesti konteksti aluseks võttes Reformierakond, kuid ka teda ei saa hinnata kui puhtast liberalistliku ideoloogia esindajat.

Uuringus jõudsime järeldusele, et Eesti erakondade välispoliitika ideoloogia määratlemine on keeruline, sest sageli on igal parteil paar välispoliitilist eestkõnelejat, kes määravad ka suuresti ideoloogia ja antud temaatika avatuse ülejäänud osalejatele. Erakondade välispoliitiline ideoloogia võib tihti taanduda paari eestkõneleja maailmanägemisele, mida nad partei ulatuses pakuvad. Seega võime väita, et etteantud skaala on tinglik ja erakondade paigutus sellel küllaltki suhteline, kuigi ta annab Eesti kontekstist lähtuva võrdlusmomendi ja loob aluse tulevaste muutuste hindamiseks.

Kasutatud kirjandus

Bjereld, U., Demker, M. (2000). Foreign Policy as Battlefield: A Study of National Interest and Party Motives. – Scandinavian Political Studies, Vol 23, No 1.

Brecher, M. (1972). The Foreign Policy System of Israel. Oxford: Oxford University Press.

Clarke, M. (1990). The Foreign Policy System: A Framework for Analysis. – Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach. Eds M. Clarke, B. White. Brookfield: Edward Elgar.

Easton, D. (1965). A Framework for Political Analysis. Prentice–Hall.

Hudson, V. M. (1997). Culture and Foreign Policy. Boulder: Lynne Rienner.

Intervjuu Enn Eesmaaga, 29.11.2005 (autorite omanduses).

Intervjuu Janno Reiljaniga, 30.11.2005 (autorite omanduses).

Intervjuu Kristiina Ojulangiga, 8.12.2005 (autorite omanduses).

Intervjuu Marko Mihkelsoniga, 16.12.2005 (autorite omanduses).

Intervjuu Mart Laariga, 14.12.2005 (autorite omanduses).

Intervjuu Sven Mikseriga, 5.01.2006 (autorite omanduses).

X Riigikogu stenogrammid.

Wendt, A. (1995). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. – J. D. Derian (ed). International Theory: Critical Investigations. Houndmills: MacMillan.

Vene organiseeritud kuritegevuse kujunemisest

Risto Pullat (RiTo 14), Sisekaitseakadeemia politseikolledž

Vene organiseeritud kuritegevuse ajalugu kinnitab, et Nõukogude Liidu tekke, allakäigu ja lagunemisega kaasnenud anarhia osutus kõikvõimalikele asotsiaalse käitumise vormidele viljakaks kasvupinnaseks.

Kriminoloogidel ja praktikutel on Vene organiseeritud kuritegevuse tekke kohta kaks valdavat seisukohta. Esimese kohaselt tekkis organiseeritud kuritegevus 1980. aastate lõpus ja 1990. aastate alguses, teise järgi sai hakatuse Tsaari–Venemaal. Nõukogude perioodil toimusid jõugud ja banded. Kuritegeliku tegutsemise valdkonna määras sotsiaal–majanduslik olukord ja elanikkonna elatustase.

Peamiselt võttis maad varavastane kuritegevus, s.o vargused ja röövimised (Криминология, 1997, 607). Levinuimad organiseeritud kuritegevuse vormid olid jõugud ja banded, mida juhtisid nn seaduslikud vargad.

Eesti keskkriminaalpolitsei endise direktori Andres Anveldi hinnangul andis tõuke Vene organiseeritud kuritegevuse sünniks varimajandus ja kriminaalne subkultuur. Nõukogude Venemaa varimajanduse arengu võib tinglikult jagada kaheks – turu vastupanu enda keelustamisele ja turu kohanemine keeluga.

1920. aastate lõpus alguse saanud kriminaalõiguse laienemine valdkondadesse, kus see on loomuvastane (kuritegudeks osutusid omavoliline lahkumine töökohalt, religioossete kujutiste paigutamine avalikku ruumi, koolikohustuse täitmata jätmine jne), põhjustas kuritegevuse enneolematu laienemise, millega kaasnes vangilaagrite arvu plahvatuslik kasv (Anvelt 2002, 6–8).

Laagrid kurjategijate kasvulavaks

Nõukogude Liidu esimestele sunnitöölaagritele pani 1919. aastal aluse Ülevenemaaline Erakorraline Komisjon (Tšekaa). Järgmisel aastakümnel oli laagrite ja kinnipeetavate hulk tagasihoidlik, järsu muutuse tõid kaasa 1930. aastate enneolematu ulatusega massirepressioonid. Alguse sai laagrite süsteemi kiire laiendamine, sageli kohandati nendeks ka kloostrid.

Paralleelselt kogu Nõukogude julgeolekustruktuuri reformimisega liideti 1934. aastal GULAG–i (laagrite peavalitsuse) koosseisu ligikaudu 800 väiksemat karistuskolooniat. Kinnipeetavate töö tootlikkuse parandamiseks muudeti laagrid suurteks kompleksideks ning nad spetsialiseerusid kindlale majandusharule. Kinnipeetavate arv mitmekordistus, 1941. aastaks küündis see juba 1 930 000 inimeseni (Gulag 2006).

Endine ametiühingu Solidaarsus tuntud tegelane ja literaat Mariusz Wilk kirjutab, et esimest korda rakendati kinnipeetavate tööjõudu Valge mere – Läänemere kanali rajamisel, mis valmis rekordilise kahekümne kuuga (1931–1933) ja nõudis 100 000 inimese elu.

Kinnipeetavate toidukogus sõltus nende töö tootlikkusest, inimesi püüti tööga n-ö ümber kasvatada. Valge mere – Läänemere kanal on 227 km pikk. Võrdluseks lisan, et 80 km pikkust Panama kanalit ehitati 28 aastat ning 160 km pikkust Suessi kanalit 10 aastat (Wilk 2000, 7–8).

Meelsusvangide osakaal GULAG-i kinnipeetavate hulgas kõikus aastast sõltuvalt kolmandiku ja veerandi vahel. Ülejäänud moodustasid kriminaalkurjategijad, kuigi ka nende seas oli märkimisväärne hulk teiste Nõukogude repressiivsete seaduste ohvreid. Peale selle kuulusid julgeoleku haldusalasse küüditatud, eriasunikud ja ümberasustatud, kelle koguarv 1940. aastate algul ületas samuti miljoni piiri (Gulag 2006).

Venemaa vangilaagrid kujunesid kurjategijate peamiseks kasvulavaks. Tekkis oma slängi fenja (slängis rääkima – *по фене ботать*), väärtushinnangute, käitumishinnangute ja traditsioonidega sotsiaalne grupp. Totalitaarne Nõukogude süsteem rakendas vangilaagrites oma teenistusse kriminaalkurjategijaid, et need aitaksid administratsioonil poliitilisi süüdimõistetuid taga kiusata. Käesoleva artikli autor on seisukohal, et viimane asjaolu andis samuti tõuke organiseeritud kuritegevuse sünnile Venemaal, sest peagi ei suutnud kurjategijatega koostööd teinud julgeolekutöötajad enam kinnipidamisasutuste olukorda kontrollida. Seetõttu jaotatakse Venemaa kinnipidamisasutusi ka nn mustadeks ja punasteks tsoonideks ehk laagriteks, kus kontroll on vastavalt kinnipeetavate või administratsiooni käes.

Varaste maailma traditsioonid

Kriminaalne subkultuur nimega varaste traditsioon kujunes 1920.–1930. aastate Nõukogude kinnipidamisasutustes ja saavutas oma haripunkti kahe järgmise kümnendi jooksul. Subkultuuri keskne mõiste on varas, millega tähistatakse allilma kuuluvat professionaalset kurjategijat, kes järgib varaste maailma norme ja traditsioone. Kriminaalse subkultuuri esindajaid nimetati varasteks ennekõike sellepärast, et algselt oli enamik neist taskuvargad.

Silmapaistev sovetoloog, endine dissident Valery Chalidze on kirjeldanud Nõukogude Liidu varaste maailma kui sisemise ühtsuse ja eetikakoodeksiga sotsiaalset institutsiooni (refereeritud Schulte–Bockholt 2006, 163 järgi). Ajakirja Time kolumnist Stephen Handelman seletas seda kui professionaalset organiseeritud kuritegevust, mis on oma keerulise paramilitaarse kultuuri ja ainulaadsete rituaalide ning aukoodeksiga Vene elulaadi piiril sajandeid eksisteerinud (samal, 163).

Saksa kriminoloog Klaus von Lampe leiab, et nn seaduslike varaste juuri tuleb otsida 19. sajandi varaste gildidest ja traditsioonilisest Vene külakogukonnast, mis rõhutas solidaarsust, võrdsust ja väljakutset ühiskondlikule korrale (Lampe 2005, 414).

Kuritegeliku maailma autoriteetseim esindaja on seaduslik varas (*вор в законе*). Nad kannavad tätoveeringut, millel on kujutatud Jeest ristiga, ning enamik neist on kandnud vähemalt kolme 13–15 aasta pikkust vabaduskaotuslikku karistust. Väidetavalt elas suurem osa nn seaduslike vargaid Gruusias. Seadusliku varga mõistele vastab Itaalia allilma professionaalne kurjategija – aumees (*uomo d'onore*) (Bäckman 1996, 52, 54). Seaduslik

varas on professionaalne kurjategija ja kuritegeliku elulaadi aktiivne propageerija, kellel on õiguskaitseinstitutionidele vastandumise kogemus. Sitsiilia maffiakultuurist erinevalt ei näe varaste subkultuur ette vägivalla kasutamist (Lampe 2005, 415).

Seaduslikke vargaid iseloomustavad järgmised tunnused (Swanström, Poljarevic, Peterson 2005, 15–16):

- neil pole haridust, nad ei tööta ega ole läbinud sõjaväeteenistust;
- nad ei tee koostööd õiguskaitseinstitutionidega ega tunnista oma süüd teiste seaduslike varaste heakskiiduta;
- nad järgivad varaste kirjutamata reegleid ja ei räägi sellest kunagi asjasse pühendamatuile;
- ülejäänud kurjategijad sunnitakse varastele kuuletuma;
- osa kriminaaltulust paigutatakse spetsiaalsesse fondi ehk nn ühiskassasse.

Mainitud reegleist on kinni peetud aastakümneid.

Tõhus hirmutusvahend

Seaduslike varastega püüti 1950. ja 1960. aastail võidelda drastilisi meetmeid kasutades. Eelkõige keskenduti kinnipidamiskohtadele, kus see põhjustas massilisi rahutusi (Bäckman 1996, 56).

Kuigi seaduslikke vargaid peeti omavahel võrdseks, oli nende seas siiski neid, kellel oli teistest suurem autoriteet. Neid nimetati pahhanideks. Vaidlusküsimustes, mida vargad lahendasid kohtumistel, jäi otsustusõigus pahhanile, kuigi ta pidi arvestama ka teiste seisukohti (Дикселиус, Константинов 1995, 69).

Tänapäeva Venemaal on seaduslikud vargad oma võimu minetamas, eelkõige kehtib see vanglavälise allilma kohta. Väidetavalt on saenenud juhtumid, kus kiiret kriminaalset karjääri teha ihkavad noormehed lihtsalt ostavad endale nn seadusliku varga krooni. Kinnipidamisasutustes valitsevad Vene autorite hinnangul endiselt siiski vargad (samas, 38).

Autori andmeil ei ole Eestis seaduslikke vargaid olnud, küll on üks Lätis (Leedus elas neli seaduslikku varast Nõukogude perioodil). Viimast asjaolu võib ehk seletada lähinaabrite suurema rahvaarvuga ja Venemaaga tihedama kriminaalse läbikäimisega.

Otto Tief kirjeldab oma mälestustes GULAG-i ühe sotsiaalse marginaalkihi, s.o vangilaagrites kinnipeetavate, sealhulgas varaste subkultuuri. Nimelt oli vangilaagrites kaks vastanduvat kinnipeetavate põhigruppi: bōtovikud (olustikulised) ja kontrikud (Nõukogude vastased). Esimesi peeti lojaalseiks ja suhtlemises eelistati neid kontrikutele.

Bōtovikud jagunesid blatnoideks (professionaalsed vargad, röövlid ja mõrtsukad) ning maloletkadeks (alaealised). Blatnoid pidasid end laagri aristokraatiaks ja keeldusid töötamast. Oma õigus pandi maksma vägivallaga, kinnipeetavaist pakisaajad maksustati. Blatnoisid pelgasid ka valvurid, sest kurjategijail oli kindel organisatsioon ja tõhus

hirmutusvahend – mõrvamine. Sageli olid nad koos kontrikute vägivaldameestega massiliste rahutuste initsiaatorid.

Maloletkad olid revolutsiooni, kodusõja ja maailmasõdade kõrvalprodukt. Vanemate hooleta jäänud noorukid moodustasid jõuke, kes terroriseerisid suurlinnu. Puuduliku toitumise ja ebasanitaarse eluviisi tõttu olid nad väikest kasvu, sageli juba täiskasvanud. Viimaks koondasid võimud nad laagrisse. Novosibirski laagrid olid neist lausa ülekoormatud. Laagreis tehti neile soodustusi ja pandi jõukohasele tööle, ent maloletkad kuritarvitasid oma positsiooni ja terroriseerisid tavakinnipeetavaid.

Hiljem paigutati kontrikud erirežiimiga laagrisse, mida peeti karistuse karmistamiseks. Kontrikutele oli see aga vastupidi – kergenduseks, sest nad pääsesid blatnoide ja maloletkade hirmuvalitsemise alt (Tief 1990, 243–244).

Kutselistest varastest orjadeni

Mitmed eespool mainitud kinnipeetavate kategooriad on Vene kinnipidamisasutustes tänini säilinud, osalt ka Eestis (eelkõige Murru ja Ämari vanglas). Ühe võimaliku kurjategijate hierarhia Vene kinnipidamisasutustes aastail 1975–1990 on oma magistritöös välja toonud Uno Ilm. Tema uurimuse kohaselt asusid kõrgeimal astmel nn elukutselised vargad, neile järgnesid blatnoid, delovoid (ärikad), mängurid, töömehed ehk mužikid ning lõpuks tõrjutud ja nende lähikondlased, näiteks pealekaebajad ehk kitsed, allalastud (seksuaalselt väärkoheldud) ja uimastisõltlased (Ilm 1999, 25–27).

Ametlik Nõukogude kriminoloogia käsitles hälbivat käitumist fenomenina, mis oli vastuolus Nõukogude süsteemiga ning mille täielik kadumine pidi olema üksnes aja küsimus. Nii kirjutas Eesti NSV prokuröri asetäitja Karl Kimmel 1966. aastal kogumiku “Alaealiste kuritegevusest ja selle ärahoidmisest” sissejuhatavas artiklis, et “sotsialistliku korra olemuses ei ole midagi niisugust, mis tekitab kuritegevust” ja et “sotsialismi täieliku ja lõpliku võidu tulemusena on meie maal likvideeritud kuritegevuse põhilised sotsiaalsed põhjused...”. (Kimmel 1966, 6.)

Nõukogude Liidus tunnistati organiseeritud kuritegevuse olemasolu esmakordselt 1980. aastail. Sellisele järeldusele jõudsid üksteisest sõltumatult kriminoloogilisi uuringuid teinud siseministeeriumi teadusliku uurimisinstituudi ja Omski kõrgema miilitsakooli teadurid. Nende arvates jäävad organiseeritud kuritegevuse algusaastad vähemalt 1960. aastasse. Nõukogude kriminoloogia pidas organiseeritud kuritegevust hääbuvaks nähtuseks ja eitas selle olemasolu. Olgu märgitud, et juba Tsaari–Venemaal tegeldi organiseeritud kuritegevuse uurimisega (Организованная преступность 2002, 13–15).

Vene jurist ja organiseeritud kuritegevuse uurija Aleksandr Gurov on seisukohal, et organiseeritud kuritegevus sündis sõjajärgseil 1940. ja 1950. aastail. Moskvast tegutses 1946–1959 nelikümmend organiseeritud kuritegelikku gruppi (refereeritud Bäckman 1996, 64 järgi). Õnnestunult on tollaseid sündmusi kajastanud režissöör Stanislav Govoruhhin kultusseriaalis “Kohtumispaika ei tohi muuta” Vladimir Võssotskiga peasas.

Pettus pettuse otsa

Pärast 1941. aasta 22. juunit, kui Natsi-Saksamaa oli Nõukogude Liidule sõja kuulutanud, liitusid paljud kriminaalkurjategijad allilma kirjutamata reegleist hoolimata Punaarmeeaga. Jäädi uskuma Stalini lubadust amnesteerida need, kes asusid võitlusse natsidega. 1945. aastal sõja lõppedes ei pidanud Stalin lubadusest kinni ning saatis ellu jäänud endised kinnipeetavad laagritesse tagasi.

Rindel sõdinuid võeti vastu kui reetureid, kes olid teinud koostööd ametivõimudega. Kinnipeetavate vahelised vastuolud viisid aastail 1947–1953 verise ja ohvriterohke nn litade sõjani (Подлесских, Терешонок 1994, 27). Hiljem vaenupooled leppisid ja varaste maailm võttis litad taas omaks.

Valery Chalidze leiab, et viiekümnnendate aastate algusaastaisse jäänud konflikt sünnitas uue läänelaadse kurjategija tüübi, kes teeb võimudega koostööd ja on tihedas seoses ühiskonnaga (refereeritud Schulte–Bockholt 2006, 163–164 järgi). Nõukogude õiguskaitseinstituutsioonid kasutasid haruharva Vene NFSV kriminaalkodeksi paragrahvides 77 ja 77(1) toodud banditismi ja kinnipeetavate kuritegeliku grupeeringu loomise kuriteokoosseise. Nimetatud kriminaalkodeksi sätete alusel alustatud kriminaalmenetlustest tuli viivitamatult kirjalikult keskust teavitada. NSV Liidu siseministeerium ja peaprokuratuur viisid sarnaste juhtumite puhul läbi ametkondliku juurdluse ja ametiisikud, kes leiti olevat süüdi bande või kinnipeetavate kuritegeliku grupeeringu tegevuses, said distsiplinaarkorras karistada. Seetõttu alustasid õiguskaitseametnikud tavaliselt kriminaalmenetlust vähem ohtlike kuritegude, näiteks röövimise sätte alusel. Kurjategijate kuritegelike grupeeringute loomise ja sinna kuulumise eest, mille eesmärk oli rünne administratsiooni esindajate või kinnipeetavate suhtes, karistati kinnipidamisasutustes isolaatorisse või äärmisel juhul üksikkambris paigutamisega (Криминология 1997, 609).

Seega rakendati organiseeritud kuritegevusega võitlemiseks grupiviisilise kuritegevuse tõkestamiseks mõeldud kriminaalõiguslikke vahendeid. Viimaste suhteline leebus võimaldas ohtlikel kurjategijail üsna rahulikult elada.

Läbikukkunud majanduspoliitika

Leonid Brežnevi ajal (1964–1982) kuulus nn nomenklatuuri hinnanguliselt 190 000 – 260 000 parteifunktsionääri. Nõukogude eliidi sünnitas stalinistlik režiim, mis seadis eesmärgi hüpata agraarühiskonnast industriaalühiskonda ning lõi sellega uue bürokraatide ja tehnokraatide klassi.

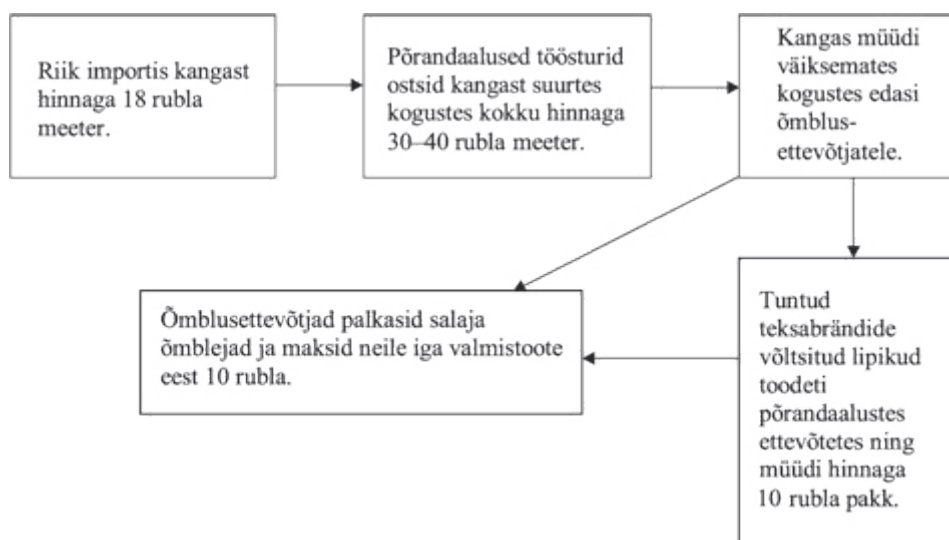
1927. aasta detsembris Moskvast toiminud ÜK(b)P viieteistkümnendal kongressil, mida nimetatakse ka kollektiviseerimis- ja industrialiseerimiskongressiks, võeti vastu rahvamajanduse arendamise esimese viie aasta plaani koostamise direktiivid. Nendes määrati rasketööstuse kiire arengutempo, mis pidi likvideerima majanduse sõltuvuse kapitalistlikest riikidest ning tagama kollektiviseerimise ja täiuslikuma tehnika alusel põllumajanduse sotsialistliku ümberkujundamise. Aastail 1928–1930 asendati varasem

majanduspoliitika võimu tsentraliseerimise ning administratiivse käsu- ja karistussüsteemiga nii majanduses kui ka poliitikas ja kultuuris. Ühtlasi vallandus ÜK(b)P peasekretäri Stalini (oli ametis 1922–1953) piiritu kultus.

Stalinistlik ühiskonnamudel nägi ette rasketööstuse eelisarendamist, edukad oldi ka sotsiaalsfääri ning haridusvaldkonna arendamisel. Täielikult ebaõnnestus põllumajanduse kollektiviseerimine. Stalinlikud repressioonid, Ukraina näljahäda ja võitlus nn kulakutega viis kümnete miljonite inimeste elud. Uus Nõukogude eliit kujunes takistuseks postindustriaalse ühiskonna suunas liikumisel, see omakorda põhjustas majanduse allakäiku ja süvendas korruptsiooni ning andis tõuke varimajandusele ja organiseeritud kuritegevusele (Schulte–Bockholt 2006, 155–157).

Hellar Grabbi nimetab Nõukogude Liidu 1960. aastate arengusuunda konservatiivseks ja kirjeldab tekkinud situatsiooni järgmiselt: "Partei jääb üldiselt konservatiivseks jõuks [---], ning kuna partei on tugevasti läbipõimunud nii tööstuse kui sõjaväe juhtkonnaga, rääkimata parteibürokraatiast endast, on tema sisepoliitika üheks peamotiiviks praeguse sotsiaalselt väga ebavõrdse ühiskondliku struktuuri alahoidmine. [---] Majanduses jääb rõhk edasi rasketööstusele tarbekaupade arvel, forsseeritud industrialiseerimine jätkub [---], linnades elamispinna- ja korterikriis jääb püsima. Kui laiemal rahvahulgal elus paranemist esineb, siis seda peamiselt ainult ainelises osas [---]."(Grabbi 2004, 115.)

Joonis 1. Kaubandusmaffia tegevusskeem



ALLIKAS: Swanström, Poljarevic, Peterson 2005, 17.

Varimajandustegelaste (*теневики*, venekeelses kirjanduses kasutatakse tollaste majanduskurjategijate puhul ka nimetust *цеховики*, sest viimased olid seotud põrandaaluse tootmisega) huvid ristusid organiseeritud kuritegevuse esindajate huvidega 1960. aastail. Tollane valgekraest kurjategija võis tööd anda sajale inimesele, kusjuures viimased ei pruukinud teada, et nad osalevad kuritegelikus tegevuses (vt joonis 1). Majanduskurjategijad kandsid hinnanguliselt 10% tuludest kuritegelikku ühiskassasse. William Clark leiab, et varimajandusega oli seotud ligikaudu 20 miljonit Nõukogude kodanikku ja et

kaheksakümneendaiks aastaiks oli varimajandus kasvanud sedavõrd, et elanikkond muretses 83% põhilistest toiduainetest ja teenustest n-ö tutvuse kaudu (refereeritud Schulte–Bockholt 2006, 162 järgi).

Eliit ja kuritegevus

Aleksandr Gurovi järgi koondus organiseeritud kuritegevus eeskätt Nõukogude Liidu lõunapiirkondadesse ja metropolidesse. Organiseeritud kuritegevuse leviku seisukohalt paistsid silma Usbekistan, Tadžikistan, Türkmenistan, Kasahstan, Kõrgõzstan, Aserbaidžaan, Armeenia, Kabardi–Balkaaria ja Põhja–Osseetia, Habarovski ja Krasnodari krai, Moskva linn ning Moskva, Rostovi, Irkutski, Odessa ja Dnepropetrovski oblast (refereeritud Bäckman 1996, 65 järgi).

Eliit kartis kaotada oma võimu ja staatust ning oli reformide ja otsustusprotsessi detsentraliseerimise vastu, põhjustades majanduse moderniseerimise läbikukkumise ja majanduse allakäigu. Vene naissotsioloogide Tatjana Zaslavskaja ja Rosalina Rõvkina arvamuse kohaselt oli Nõukogude Liidu eliit kolmeastmeline: poliitilise ja majandusliku võimu kõige kõrgemad esindajad, nomenklatuursed partei- ja riigiaparaadi töötajad ning majandijuhid. Neile järgnes nn mass: töölised, teenistujad, kolhoosnikud ja spetsialistid, kellel oli täidesaatev funktsioon. Rosalina Rõvkina jaotab massi omakorda kihtideks, kelle seas on madalama astme juhid, spetsialistid ja teenistujad, eri kvalifikatsiooni ja sotsiaalse staatusega töölised, kolhoosiliikmed, kooperaatorid, isiklikust abimajapidamisest või perefarmist elatuvad inimesed, muude individuaalsete tööalade esindajad, pensionärid ja invaliidid, hooajatöölised ehituses ja transpordis, Nõukogude Liidust ärasõidule orienteeritud isikud, deklasseerunud elemendid ja kinnipidamiskohtades asuvad isikud (refereeritud Aimre 1994, 115 järgi).

Alfredo Schulte–Bockholt viitab varimajandusega seoses tolkatšide (ehk varustajate) esilekerkimisele 1960. aastail, kes mitteametlikke kanaleid kasutades hankisid ettevõttele toorainet, seadmeid ja varuosi. Tähelepanuväärne on asjaolu, et Nõukogude õiguskaitseinstituutsioonid ei pööranud tolkatšidele tähelepanu, 1965–1990 mõisteti süüdi üksnes kaks seesugust isikut (Schulte–Bockholt 2006, 161–162). Selline majandusasjade ajamine kujunes omaette normiks.

Organiseeritud kuritegevus ja eliit põimusid Nõukogude Liidus palju ladusamalt kui läänes, kus organiseeritud kuritegevuse esindajad on sunnitud korrumpeerima nii ametiisikuid kui ka majandustegelasi. Teatavasti oli Nõukogude Liidus nomenklatuuri kujul tegu samade inimestega (samas, 166).

Nõukogude Liidu lagunemine 1991. aastal ei tähendanud endiste võimustruktuuride, korruptsiooni ega organiseeritud kuritegevuse lõppu. Muutunud majandustingimustes toimus ümberstruktureerimine, mis tugevdas endise Nõukogude eliidi ja uue ettevõtlusmaffia liitu. Mihhail Gorbatšovi majandusreformid võimaldasid rajada kooperative tuludeklaratsioone ja andmeid raha päritolu kohta esitamata, mis võimaldas legaliseerida kriminaaltulu (samas, 167).

Kurjategijate uus laine

Vene allikate toel võib väita, et 1980. aastate lõpuks kujunesid välja suured, keerulise struktuuriga kuritegelikud grupeeringud, kelle eesotsas olid ka väljaspool organisatsiooni autoriteetsed isikud. Organiseeritud kuritegevuse subkultuuri sünnist annavad tunnistust grupeeringute eri tasandite liikmete käitumisreeglid ja asjaolu, et grupeeringutevahelised vastuolud lahendati erilise rituaali abil. Organiseeritud kuritegelikud grupid formeerusid eelkõige kriminaalse taustaga inimestest või endistest sportlastest, mõlema tüübi esindajate vahel oli sageli tõsisemid vastuolusid (Подлесских, Терешонок 1994, 163–168, 204–225, 234–237). Ühtedes Venemaa regioonides võimutsesid seaduslikud vargad, teistes kriminaalsed autoriteedid.

Nii nagu Venemaal moodustasid ka taasiseseisvunud Eesti organiseeritud kuritegevuse tuumiku endised sportlased ja kriminaalse autoriteediga isikud. Eesti organiseeritud kuritegevuse taassünni sümboolseks lätteks sai Rataskaevu (end Rüütli) tänavas asunud spordiühingu Kalev raskejõustikumaja, kus nüüd on taas eestirootslaste Rootsi–Mihkli kirik. Aastast 1947 harrastati kirikuhoones poksi ja maadlust. 1980. aastate lõpus ja 1990. aastate algul treenisid seal mitmed, hiljem Eesti allilmas silma paistnud eesti- ja venekeelsed kuritegelikud autoriteedid, sealhulgas endised sportlased (Pullat 2003, 51). Näiteks väidetav Eesti allilmaliider Kalev Kurg, kes 2005. aasta novembris oma koduhoovis Pirita–Kosel mõrvati (Sildam, Kagne 2005), oli 1990. aastate algul sage Rataskaevu tänava treeningusaali külastaja.

Väljapressimine ehk räkkit oli organiseeritud kuritegevuse tegevusala juba Nõukogude perioodil ja süvenes 1980. aastate lõpus kooperasiivide liikumise ajal. (Ameerika Ühendriikide õiguses ei ole Mandri–Euroopa karistusõigusele omast organiseeritud kuritegelike ühenduste mõistet. Samas on sätestatud vastutus organiseeritud kuritegevusele iseloomulike kuritegude sooritamise eest, kui need kannavad ettevõtluse iseloomu. Sellist tegevust nimetatakse räkkitiks (*racketeering*). (United States Code).) 1970. aastail otsustati allilmas, et varimajanduse tegelaste turvalisuse eest tuleb hoolt kanda. Tavaliselt langesid räkkiti ohvriks prostituudid, ebaseaduslikku erapraksist harrastavad arstid ja majanduskurjategijad. Aleksandr Gurov on jaganud 1980. aastate lõpu väljapressijad kahte kategooriasse. Esimese moodustasid isikud, kes kuulusid kuritegelikesse ühendustesse, teise puhul kasutas ta nimetust *беспредел*(kontrollimatu). Viimased olid kurjategijate nn uue laine esindajad, kes ei respektierinud allilma traditsioone ja norme ning kelle organisatsioonidel puudus väljakujunenud hierarhia (refereeritud Bäckman 1996, 67 järgi).

Ühendused ja nende liidrid

Eristatakse järgmisi organiseeritud kuritegevusega seotud isikutüüpe (Горшенков, Костыря, Лукичев 2001, 144):

- organiseeritud kuritegelike gruppide ja ühenduste liidrid;
- seaduslikud vargad, kuritegelikud autoriteedid;
- eriteadmistega spetsialistid;
- organiseeritud kuritegelike gruppide ja ühenduste realiikmed;

- korrumppeerunud ametiisikud.

On kaks kuritegelike struktuuride organiseerituse astet – organiseeritud kuritegelik grupp ja organiseeritud kuritegelik ühendus (organisatsioon) (samas, 143). Nimetatakse järgmisi kuritegelike gruppide ja ühenduste liidreid:

- majandusvaldkonna organiseeritud kuritegelike gruppide (ühenduste) juhid, kellest 80% on ettevõtete, asutuste, organisatsioonide või eraettevõtete ametiisikud;
- seaduslikud vargad ja muud kuritegelikud autoriteedid;
- õiguskaitseinstituutide ja teiste järelevalveasutuste kurjategijatega koostööd tegevad juhid (samas, 145).

Kuritegelikku ühendusse kuuluvate isikute loetelu võib täiendada nendega, kes luuravad õiguskaitseinstituutides teavitamaks kuritegelikke liidreid kavandatavatest vastumeetmetest, kõrvaldavad tunnistajaid, kannatanuid ja õiguskaitseametnikke, nõustavad, kuidas takistada menetlust jms (Жердев, Комиссаров 2002, 52). Eeltoodule lisaks on teada juhuseid, kus kuritegelike ühenduste ridadesse kuuluvad ka prostituudid, keda kasutatakse n-ö söödana sõidukite peatamiseks, eluruumidesse pääsemiseks või jõukate isikute elukohtade väljaselgitamiseks. Sagenenud on juhtumid, kus organiseeritud kuritegevus kasutab jälitustegevuse meetodeid. Nii tegeles ühe Vladivostoki kuritegeliku grupeeringu luure- ja vastuluurega endine eriteenistuse ohvitser (Дворкин, Сафин 2003, 56, 179).

Slängisõna katus võttis allilmas väidetavalt kasutusele endine tippSPORTlane ja poliitik Otari Kvantrishvili, kes maksustas Moskva ettevõtjaid ehk tegeles nn katusepakkumisega ja kelle mõrvas 1994. aasta aprillis Moskvas Krasnopresnenskoje sauna juures vastasmaja katusel varitsenud snaipeer. Palgamõrva toimepanijad tabati alles pärast kaheteistkümne aasta möödumist. Nendeks osutusid Orekhovo–Medvedkovo organiseeritud kuritegeliku grupeeringu liikmed, keda seostatakse kaheteistkümne inimese tapmisega. Kvantrishvilit oli 1966. aastal karistatud vägistamise eest, mis väidetavalt olevat takistanud ka tema kroonimist seaduslikuks vargaks (Kvantrishvili Killed... 2006).

Suurte muutuste kaasnähtus

Turumajandusele mindi Nõukogude Liidus üle stiihiliselt, puudus piisav õiguslik regulatsioon. Allakäiv majandus lagundas ka õigussüsteemi ning paindlik organiseeritud kuritegevus kasutas ära ebaefektiivset õigusloomet, transformeeris avalikke huve eirates suure osa riiklikust omandist eraomandiks, kasutades selleks varem ebaseaduslikul teel hangitud rahalisi vahendeid (Anvelt 2002, 13). Ühiskonna vara jaotati ümber võimulolijate aktsepteeritud mängureeglitega ja nii saadi taas ühiskonna esirikkaks (Aimre 1994, 101).

Nii kuritegevuse kui ka muu hälbiva käitumise esinemissagedus kasvab ühiskonnas suurte muutuste ajal, mil ühiselu vanad organisatsioonilised vormid lagunevad ja normid kaovad, kuid uued pole veel jõudnud kinnistuda. Nõukogude perioodil nakatusid inimesed sovetlikku nihilismi, mis muutus postsotsialistlikuks nihilismiks ning väljendub käegalöömises,

hoolimatuses enese ja teiste vastu, eelkõige aga riigist, võimust ja poliitikast võõrandumises (Raitviir 2005, 18, 27).

Nõukogude Liidu lagunemisega kaasnenud määramatus ja anarhia oli viljakas kasvupinnas mitmesugustele asotsiaalse käitumise vormidele. Filmikunstis ja kirjanduses süvenes kriminaalse elulaadi propageerimine, näiteks heroiseerib Vene kultusseriaal "Brigaad" organiseeritud kuritegevust ning on teadmata, millist eeskujut noored sealt ammutavad (Vahter 2003, 192–194; Криминология 1997, 609–610).

Gorbatšovi perestroika alguseni sõltus kuritegude registreerimine Nõukogude Liidus kommunistliku partei juhustest ja poliitilistest kampaaniatest ning 1980. aastate algupoolel ka riigijuhtide vahetumisest. Kuritegevusstatistika salastatusest hoolimata võltsiti ulatuslikult andmeid, s.o. püüti saavutada võimalikult kõrget kuritegude avastamise protsenti. Registreeritud kuritegude arvu järsk kasv 1983. aastal oli tõenäoliselt seotud 1982. aastal võimule tulnud Juri Andropovi alustatud ulatusliku ühiskondliku korra tugevdamise kampaaniaga. 1980. aastate teisel poolel hakkas kuritegevuse registreerimise poliitilistel põhjustel mõjutamine vähenema (Ahven 1994, 60–63), mida näitab ka see, et 1961. aastal registreeriti Nõukogude Liidus 877 549 ja 1991. aastal juba 3 224 273 kuritegu (Организованная преступность 2002, 12–13), 2005. aastal pandi neid kirja 3 554 738 (Gilinskiy 2006, 263). Registreeritud kuritegude arvu kasvades langes ka kuritegude avastamise protsent.

Kvantitatiivset laadi muutuste kõrval tuleb Venemaa kuritegevuses rõhutada kvalitatiivseid muutusi: kuritegevuses hakkas domineerima organisatsiooniline alge ja professionalism. Nagu kirjutab Klaus von Lampe, iseloomustab praegust Vene maffiat korrumpeerunud valitsusametnike, oligarhide ja kuritegelike autoriteetide koosmõju, mille taustaks on nn varaste maailm (Lampe 2005, 414).

Kuritegevuse seisund, struktuur ja dünaamika sõltuvad ühiskonnas toimuvast ja peegeldavad seda. Kuni ei taastu kord ja stabiilsus Vene ühiskonna majandus- ja sotsiaalstruktuurides, ei kao ka organiseeritud kuritegevuse toitepinnas.

Kasutatud kirjandus

Ahven, A. (1994). Kuritegevuse tase, struktuur ja dünaamika Eestis aastatel 1961–1993. – Kuritegevus ja kriminaalpreventsioon Eestis. Koost E. Raska. Eesti Riigikaitse Akadeemia toimetised 2. Tallinn.

Aimre, I. (1994). Sotsiaalne kihistumine ja kuritegevus. – Kuritegevus ja kriminaalpreventsioon Eestis. Koost E. Raska. Eesti Riigikaitse Akadeemia toimetised 2. Tallinn.

Anvelt, A. (2002). Organiseeritud kuritegevus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus.

Bäckman, J. (1996). Venäjän organisoitu rikollisuus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 137. Helsinki: Haka-paino Oy.

Дикселиус, М., Константинов, А. (1995). Преступный мир России. Санкт–Петербург: Библиополис.

Дворкин, А. И., Сафин, Р. М. (2003). Расследование убийств, совершенных организованными группами при разбойных нападениях. Научно–методическое пособие. Москва: Экзамен.

Gilinskiy, Y. (2006). Crime in Contemporary Russia. – European Journal of Criminology, Vol 3 No 3. Thousand Oaks: European Society of Criminology and Sage Publications.

Горшенков, Г. Н., Костыря, Е. А., Лукичев, О. В. (2001). (2001). Криминология и профилактика преступлений. Учебное пособие. Под общей редакцией Сальникова В. П. Санкт–Петербургский университет МВД России, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. Санкт–Петербург: Фонд “Университет”.

Grabbi, H. (2004). Eestlaste maa. Tartu: Ilmamaa.

Gulag. – <http://linnamuuseum.tartu.ee/et/branches/kgb/gulag.html> (5.06.2006).

Ilm, U. (1999). Süüdimõistetute kriminaalne subkultuur slängis ja tätoveeringutes. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikool.

Kimmel, K. (koost) (1966). Alaealiste kuritegevusest ja selle ärahoidmisest. Tallinn: Eesti Raamat.

Криминология (1997). Учебник для юридических вузов. Под общей редакцией А. И. Долговой. Москва: ИНФРА–М, Норма.

Kvantrishvili Killed by Soldier (2006). – Kommersant, June 14. – <http://www.kommersant.com/page.asp?id=681819> (27.06.2006).

Lampe, K. von (2005). Organized Crime in Europe. – Handbook of Transnational Crime & Justice. Ed Philip Reichel. Thousand Oaks: Sage Publications.

Организованная преступность (2002). Курс лекций. Главный редактор Е. Строганова. Санкт–Петербург: Питер

Подлесских, Г., Терешонок, А. (1994). Воры в законе: бросок к власти. Москва: Художественная литература.

Pullat, R. (2003). Järjestäytynyt rikollisuus nyky–Virossa ja naapurimaissa. Poliisi-ammattikorkeakoulun tiedotteita 23. Helsinki: Edita Oyj.

Raitviir, T. (2005). Riigi julgeolek ja rahva turvalisus. Põhimõisted ja lähtekohad. – Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. Koost E. Raska, T. Raitviir. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

Schulte–Bockholt, A. (2006). The Politics of Organized Crime and the Organized Crime of Politics. A Study in Criminal Power. Lanham: Lexington Books.

Sildam, T., Kagge, R. (2005). Tapetud Kalev Kurg eelistas pereelu allilmale. – Postimees, 19. nov. – <http://www.postimees.ee/191105/esileht/183493.php> (10.10.2006).

Swanström, N., Poljarevic, E., Peterson, E. (2005). Organized Crime and Narcotics in the Baltic Sea Region: Issues of National and Regional Security. Report from the Central Asia and Caucasus Institute & Silk Road Studies Program Conference in Stockholm, 1–2 June. Uppsala.

Жердев, В. А., Комиссаров, В. И. (2002). Расследование серийных корыстно–насильственных преступлений, совершенных организованными группами, на первоначальном этапе. Москва: Юрлитинформ

Tief, O. (1990). Mälestusi aastaist 1944–1954. – Akadeemia, nr 2.

United States Code. Title 18, Part I, Chapter 96, § 1961 (1) (A). – http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sec_18_00001961----000-.html (27.06.2006).

Vaher, V. (2003). Kokaiin Balti jaama turult. [Tallinn:]Sirp.

Wilk, M. (2000). Karelska tropa (I). – Kultura, nr 5/632. Paryz: Instytut Literacki.

Koostöös peitub jõud: Eesti naisorganisatsioonid tegutsevad ja arenevad

Reet Laja (RiTo 14), Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse juhatuse esinaine

Vabatahtlikel naisorganisatsioonidel on Eestis ammu traditsioonid, nende tegutsemisest on kasu mitte ainult naistel endil, vaid kogu ühiskonnal.

Eesti riik on kiiresti arenenud. See on kaasa toonud vajaduse lahendada kiiresti ka tekkivaid või olemasolevaid sotsiaalseid probleeme. Iga riik suudab oma probleeme edukalt lahendada, kui ta teeb kodanikega koostööd ja kaasab neid lahendamisprotsessidesse.

1990. aastate lõpust alates on kodanikeühendused Eestis olnud nii arvestatav jõud, et neist on saanud riigi arengut toetavad partnerid. Riigikogu on vastu võtnud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK), tunnustades sellega mittetulundussektori rolli riigi arengus. Kontseptsiooni rakendatakse riigi ja mittetulundusühingute koostöös.

Naisorganisatsioonid ja nende võrgustikud on arenenud teiste mittetulundusühingutega samas rütmis, olles periooditi isegi eessammuja rollis. Aktiivsemad naisorganisatsioonid ja nende võrgustikud on osalenud EKAK-i koostamises ja rakendamises. Nad on Eesti elu edasi arendanud paljudes valdkondades.

Naiste ühistegevus sai alguse juba üle-eelmise sajandi lõpus ja eelmise sajandi alguses, arenes jõudsalt edasi Eesti Vabariigis ning on muutunud laiahaardeliseks ja mitmetahuliseks ühiskondlikuks liikumiseks taasiseseisvunud Eestis.

Naisliikumise traditsioonidest

Eesti naisliikumise ajaloo uurijad seostavad naisliikumise algust rahvusliku ärkamisega, sest esimesed naiste vabatahtlikud organisatsioonid asutati 1880. aastail alanud Aleksandrikooli liikumise (ehk esimese eestikeelse keskkooli loomise) toetuseks.

1907. aastal Tartus loodud Naisselts rääkis juba avalikult naiste õigustest, näiteks võrdsest tasust ühesuguse töö eest. 1911. aastal asutasid mitmesugustel kursustel kõrgharidust omandavad naisüliõpilased Eesti Naisüliõpilaste Seltsi. 1917. aastal kutsuti Tartu Naisseltsi eestvedamisel kokku I naiskongress. Põhiettekanne oli naiste sotsiaalsetest õigustest.

1918. aastal loodud Eesti Vabariigis seadustati ka meeste ja naiste võrdsed võimalused. Iseseisvuse eest peetud Vabadussõda oli meeste ja naiste ühine katsumus. 1920. aastate ühiskonna muutused tõid naiste ellu pöörded, naisliikumine hakkas kiiresti arenema. 1920. aastal kutsuti Asutava Kogu naissaadikute algatusel kokku II naiskongress ja asutati Eesti Naisorganisatsioonide Liit (1930. aastast Eesti Naisliit) eesmärgiga koondada naised ühiseks tööks, mis edendaks ja kindlustaks naiste õiguslikku, majanduslikku, vaimset ja tervislikku seisukorda.

Tegevust pakkusid ka Naiskodukaitse, Maanaiste Keskseks, Akadeemiliste Naiste Ühendus ja mitu teist organisatsiooni. Tõsine saavutus oli 1936. aastal loodud Kodumajanduskoda, mis

muu tegevuse kõrval vaatas läbi kodumajandusega seotud seaduseelnõusid ja projekte. Koja moodustamisega tunnustati naiste tööd kodus. Tunduvalt suurenes riiklik abi naistööle. 50 palgalise nõuandjaga jõuti aastast korraldada paarsada kursust. Maakohtades tegutses Maanaiste Keskseks, linnades Naisliit.

Naisorganisatsioonide tegevus sel perioodil muutis naiste positsiooni ühiskonnas, suurendades nende poliitilisi õigusi. Seadusandlike institutsioonide juhtpositsioonid jäid peamiselt siiski meeste meelevalda. Iseseisvuse katkedes lõpetati ka kõigi endiste naisorganisatsioonide tegevus. Nõukogudeaegne naisliikumine oli väga vastuoluline: näiliselt olid naistel kõik õigused, sundemantsipatsioon õigustas naiste tööd kõigil elualadel. Suuresti formaalse ja ülalt juhitud tegevuse piires leidis siiski ka omaalgatust, püüti rõhutada perekonna tähtsust, arendada käsitöö- ja perenaiseoskusi, tähtsustati ema ja lapse tervise kaitset.

Tegevuse taastamine ja uus algus

Suured ühiskondlikud muutused algasid Eestis 1980. aastate lõpus. 1989. aastal asutati Tartus taas Eesti Naisliit, peatselt ka hulk teisi sõjaeelseid mõjukaid naisorganisatsioone. Kiiresti taastati viimase sõja eelsed üliõpilaste naisorganisatsioonid. Taasiseseisvumise käigus loodi järjest uusi suuri ja väikesi naisteühendusi, mis tegutsesid nii oma liikmete kui ka avalikes huvides.

Esimeses laines tekkinud organisatsioonidest on ühed Eestis tuntuks saanud, teised jäänud oma organisatsiooni keskseks või hääbunud.

Esmased suunad, mis olid vajalikud iseseisvuse taastamisel, ei sobinud enam kokku ühiskonna edasise kiire arenguga. Aktiivsematel organisatsioonidel on olnud tarkust ja tahet vaadata läbi oma aegunud tegevussuunad ja arengus edasi liikuda. Nende kõrvale või asemele tekkisid naisorganisatsioonide loomise teises laines 1990. aastate esimesel poolel mitmed uued kohalikud naisteühendused. Mõned organisatsioonid arenesid välja katusorganisatsioonideks. Loodi ka uusi ülemaailmsete või üleeuroopaliste naisorganisatsioonide kohalikke ühendusi.

Sellel perioodil leidsid uued kohalikud organisatsioonid sageli rahvusvahelisi sõsaraid, kellega sõlmiti koostöösidemed või kelle liikmeks põhimõtete sobivuse korral astuti. Teadaolevail andmeil kuulus sel ajal rahvusvahelistesse katusorganisatsioonidesse juba tublisti üle kümne suurema naisteühenduse. Ka erakondades tekkisid naisteühendused ja enamikul neist on tihedad sidemed teiste maade samasuunaliste erakondade naiskogudega.

Koostöö on andnud Eesti naistele kogemusi tegutsemiseks oma organisatsioonis ja rahvusvahelisel tasandil. Need kogemused on mitmel põlvkonnal puudu, sest vahepeal tuli viiskümmend aastat elada suletud ühiskonnas. Eelmise sajandi lõpus oli Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse (ENUT) naisorganisatsioonide andmebaasis kirjas üle 160 erineva naisteühenduse. Nii väikeses riigis nagu Eesti võib seda arvu pidada arvestatavaks sotsiaalse kapitali näitajaks.

Neli peamist tegevusvaldkonda

Nagu näitasid 1990. aastate keskel ja teisel poolel tehtud küsitlused, tegutsesid meie naisorganisatsioonid neljas peamises valdkonnas: enesetäiendus ja koolitus, väikeettevõtluse toetamine, heategevus ning osaluse suurendamine otsuseid langetavais organeis.

Erinevused linna- ja maanaiste organisatsioonide vahel olid selgelt näha. Maal toetati rohkem peretraditsioonide säilitamist ja käsitööd, linnas rõhutati enesetäiendamise ja koolituse vajadust, naiste õiguste eest seismist, eriti rahvusvaheliste naisorganisatsioonide Eesti harude puhul.

Erinevad olid ka rahalised võimalused. Väikestel, eriti maanaiste seltsidel oli vähem majanduslikke võimalusi. Peamiselt võeti osa katusorganisatsiooni või maakonna korraldatud üritustest, ja ka sinna saadeti ainult esinaine. Samal ajal on paljud kohalikud naisteühendused maal saanud omavalitsustelt üritusteks tuge – kasutada ruume või transporti tasuta. Linnade naisorganisatsioonidel sellist tuge enamasti pole olnud. Nad on ise maksnud oma ürituste eest või näinud vaeva sponsorite otsimisega.

Katusorganisatsioonide eelis on see, et nad saavad paremini kätte teabe fondide kohta, ka on neil rohkem kogemusi projektitaotluste kirjutamiseks, seega suuremad võimalused saada suurtele projektidele rahalist toetust.

Kokkuvõttes on 1990. aastate alguses vabatahtliku algatuse korras loodud naisorganisatsioonide areng ja edu sõltunud ning sõltub ka praegu sageli sellest, kas organisatsioon on osanud oma tegevuse eesmärgistada ja planeerinud selle pika aja peale ette ning kas on tegeldud liidrite järelkasvuga. Tihti on uuringuist selgunud, et kauaaegne liider tahaks loobuda eestvedaja rollist, aga organisatsioon ei leia endale uut juhti. Vahetevahel on juhile leitud asendaja, kellel pole aga liidri omadusi ega kogemusi ning motivatsiooni vabatahtliku töö tegemiseks, seetõttu on tegevus mõne aja pärast ikkagi seiskunud.

Aktiivsed organisatsioonid

Järgnevalt neist organisatsioonidest, mis on pikema aja jooksul järjekindlalt arendanud ja koolitanud mitte ainult oma liikmeid, vaid andnud selleks võimalusi kõigile naistele ja naisorganisatsioonidele.

Naiskoolituse Keskus (NKK; www.nkk.ee) on vanimaid taasiseseisvunud Eestis loodud organisatsioone. 1991. aastast alates on keskus alustanud ja edasi arendanud naistele vajalikke tegevussuundi – ärikoolitus, naisettevõtjate võrgustike loomine ja rahvusvahelised kontaktseminarid, naiste demokraatiakoolitus, naiste integreerimine avalikku ellu, võrdõiguslikkus, rahvusvahelised ja kohalikud naisettevõtjate ja –juhtide mentorprogrammid, demokraatia- ja juhtimiskoolitus väljaspool Eestit, naiste mobiilsuskoolitus ja karjääri edendamine. Keskus on toetanud naiste karjääri paindlikke valikuid, korraldades seminare, konverentse ja nõustamisi.

Sotsiaalministeeriumi ja ÜRO arenguprogrammi toel loodi 1995. aastal Tartu Ülikooli sugupooleuuringute rühm, mis tegutseb edukalt Tartu Ülikooli akadeemilise programmina ning uurimis- ja teabekeskusena sugupooleuuringute ja soolise võrdõiguslikkuse alal (www.ut.ee/gender/?=10&ln=1). Akadeemilistele kursustele lisaks pakutakse koolitust ja konsultatsioone ka naisorganisatsioonidele ja teistele mitteakadeemilistele organisatsioonidele.

Eesti Maanaiste Ühendus (EMÜ, www.taluliit.ee; samasugune lühend on ka Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaval) alustas oma tegevust 1996. aastal ja on suurim võrgustik, mis tegutseb selle nimel, et luua Eesti maanaiste sotsiaal-, kultuuri-, haridus- ja arenguvõrgustik. Selle kaudu on naised saanud palju koolitust ja teadmisi talupidamise ja käsitöö vallas ning käinud tutvumas teiste riikide naisorganisatsioonide tööga. Jätkuvalt võideldakse selle eest, et rohkem naisi jõuaks valdade volikogudesse ja teistesse otsustavatesse kogudesse. Maanaised tegutsevad ka naistevastase vägivalga ja prostitutsiooni vastu.

Eesti Nais- ja Pereorganisatsioonide Teabekeskus loodi mõttekaaslaste leidmise, koostöö ja teabevahetuse hõlbustamiseks naiste vahel 1994. aasta kevadel. Teabekeskuse kaasabil said 1995. aasta algul Tallinna Pedagoogikaülikoolis kokku naisuurimuse valdkonna entusiastid, et vahetada teavet, kes ja mil määral Eestis naisuuringutega tegeleb.

1995. aastal loodi Tallinna Pedagoogikaülikooli juurde Naisuuringute Keskus, mis töötas välja selles kõrgkoolis esimese erikursuse kava naisuurimuse valdkonnas. Et Eesti Nais- ja Pereorganisatsioonide Teabekeskuse ülalpidamiseks ei õnnestunud raha saada, jäi selle keskuse tegevus mõne aasta pärast soiku. Naisorganisatsioonide andmebaasi edasise arendamise võttis 1997–1998 enda kanda Naiskoolituse Keskus, kus tehti edasi küsitlusi organisatsioonide andmete, vajaduste ja tegevussuundade väljaselgitamiseks.

Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse (ENUT; www.enut.ee) asutasid 1997. aastal Tallinna Pedagoogikaülikooli Naisuuringute Keskus, Naiskoolituse Keskus ja Tartu Ülikooli sugupooleuuringute rühm. Olulise tõuke selleks andis Kanada valitsuse toetatud Kanada nüüdisaegse ühiskonnateaduste, inimõiguste ja võrdõiguslikkuse alase kirjanduse muretsemise projekt Eesti naisteabekeskusele. ENUT-il on Eestis ainulaadne ja Euroopaski tuntud sugupooleuuringute ja võrdõiguslikkuse alase kirjanduse raamatukogu. Keskuses töötati Tallinna Ülikoolile välja soouuringute lisaeriala, mida üliõpilased saavad valida 2003. aasta sügisest alates. ENUT annab välja akadeemilist ajakirja Ariadne Lõng ja teabelehte ENUT Uudised. Keskus korraldab vähemalt kord aastas ühe suure, sageli rahvusvahelise konverentsi võrdõiguslikkuse ja kodanikuühiskonna arengu teemadel. Keskuse viimaste aastate suurtest projektidest võib nimetada kahte EQUAL-i projekti, üks on seotud naiste töö ja pereelu ühitamise võimalustega ning teine inimkaubanduse ja prostitutsiooni vastu võitlemisega. ENUT on Eesti Naisteühenduste Ümarlaura loomisest saadik olnud ka seda ümarlaudade võrgustikku teenindav organisatsioon. Riigilt pole ENUT-il siiani õnnestunud toetust saada.

Kodanikukoolituse Keskus (www.kodanikukoolitus.ee) – kandis algselt nime Naiste Kodanikukoolituse Keskus – tegutseb 1998. aastast. Kuigi keskus on laiendanud oma

tegevust kodanikuühiskonna arengu suunas, on ta läbi viinud ka edukaid projekte naistele ning 2002. aastast kord aastas ka foorumeid. Põhirõhk on toetada naisi poliitikasse minekul.

Arengu kolmas laine

Taasiseseisvunud naisorganisatsioonide arengu kolmandale lainele aitas kaasa kodanikuühiskonna küpsemine Eestis eelmise sajandi lõpus ja selle sajandi esimestel aastatel, Eesti ettevalmistumine Euroopa Liitu astumiseks ja infotehnoloogia areng, mis võimaldab paremat ühendust organisatsioonide vahel ja võrgustike teket.

Väga oluline samm ühiskonna elu mõjutamisel on olnud naisorganisatsioonide võrgustike, üleriigiliste ja maakondlike ümarlaudade arengul. Ümarlaudades on jõutud probleemide tõstatamise ja arutamise tasandilt probleemide lahendamiseks tehtavate ettepanekute tasandile.

Naiste ja naisorganisatsioonide ümarlaudade teke sai esimese tõuke kahest järjestikusest koostööalgatusest.

Kõigepealt õnnestus VIII Riigikogu naistel luua eelmise sajandi lõpuaastail toimiv erakondade naisparlamendiliikmete ühendus. Juhtimaks ühiskonna tähelepanu naiste vähestele esindatusele otsustustasandil ja toetamaks naiste tulekut poliitikasse, moodustasid Riigikogu naisliikmed Riigikogu Naiste Ühenduse (RKNÜ). Ühendusse koondusid kõik üksteist Riigikogu naisliiget, naisliikmeid ei olnud selles koosseisus neljal fraktsioonil.

Ühenduse eesmärk oli aidata kaasa, et seadused ka tegelikult tagaksid naistele meestega võrdsed eneseteostuse ja ühiskonnaelus osalemise võimalused. Sama tähtis oli Riigikogu naisliikmete meelest tahe muuta paremaks sisepoliitilist kliimat ja poliitilist kultuuri.

Seadusloomes oli ühenduse esimene tähtis koostöö seaduseelnõu algatamine Riigikogu liikmete ebaõiglaselt kõrgete sotsiaalsete tagatiste vähendamiseks. Riigikogu naisliikmete algatatuna ja ettekantuna läkski korda vastavad seadusemuudatused sisse viia.

Ühe olulise sammuna püstitatud eesmärkide saavutamiseks algatati arutelu teemal, kuidas toetada naiste arvukamat tulekut poliitikasse. 1998. aasta novembris tegevust alustanud erakondade naiste ümarlauaga koos tegutsedes saadi häid tulemusi.

1999. aasta valimisnimekirjades oli naisi eelmiste valimistega võrreldes palju rohkem, ja ka valituks osutus neid rohkem. 1995. aastal sai naisi Riigikokku 11,9 protsenti, neli aastat hiljem 17,8 protsenti.

Ümarlaudade esimesed sammud

Erakondade naisorganisatsioonide ümarlauas hakkasid koostööd tegema 11 erakonna naisteühenduste esindajad. Ümarlauakoosolekud toimusid regulaarselt kord kuus.

Koosolekuid ja muid ettevõtmisi korraldasid ja juhtisid järgemööda kõigi erakondade naiskogude esindajad. Ka ümarlaud seadis endale eesmärgi aidata kujundada inimsõbralikku ühiskonda Eestis, parandada sisepoliitilist kliimat ja aidata naistel poliitikasse tulla. Kõik ümarlaua osapooled olid võrdväärsed partnerid, otsuseid ümarlaua nimel tehti ainult konsensuse alusel.

Juba enne 1999. aasta valimisi jõudis ümarlaud teha mitmeid algatusi. Koostati ühine kiri ja peeti läbirääkimisi kõigi erakondade juhtidega naiste tasakaalustatumaks kaasamiseks valimisnimekirjadesse, räägiti valimiskampaania eetikast. Läbirääkimiste teema oli valimisnimekirjade koostamine nii, et üleriigilistes nimekirjades oleks igas kümnes vähemalt kolm naist ja esinumbrist alates oleks iga kolme kandidaadi hulgas üks vähem esindatud soo kandidaat. Tehti uurimus valija eelistustest nais- ja meeskandidaatide suhtes.

Koos kavandati ühine reklaamklipp kõigi naiskandidaatide toetamiseks, mida eratelevisioonikanalid näitasid enne valimisi tasuta kui sotsiaalset reklaami. Kohalike valimiste eel 1999. aasta sügisel aidati naiste edule valimiskandidaatidena kaasa vastava raadioreklaamiga nii ülemaaliste kui ka maakondlike raadiojaamade kaudu.

Kohalike valimistega seoses sai alguse ja hoogustus naisorganisatsioonide piirkondlike ümarlaudade töö. Koostöövõrgustik hakkas laienema. Piirkonniti kaasati juba mitte üksnes erakondade, vaid ka mittepoliitiliste naisteühenduste liikmeid. Sellest sai uut liiki koostöö kohalikul tasandil, mida Eesti nii väga vajas ja vajab.

Pärast 1999. aasta valimisi töötas erakondade naisteühenduste ümarlaud edukalt mitu aastat. Kõik ümarlaua liikmed tegutsesid entusiasmiga, andes oma aega ja teadmisi solidaarselt ühisesse mõttevahetusse ja ühistesse ettevõtmistesse. Riigilt raha selleks tööks ei saadud. Tegelikult polnudki kusagilt küsida, sest isegi Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon polnud veel välja töötatud, kodanikeühenduste põhimõtetest rääkimata.

Selle perioodi kokkuvõttes võib öelda, et koostöö ja konsensuse leidmine mitmes Eesti ühiskonda tervikuna või naisi puudutavas küsimuses viitab nii naisliikumise kui ka kogu kodanikuühiskonna uuele arenguastmele. 1990. aastate keskel polnud niisugused kokkulepped naisorganisatsioonide vahel Eestis veel võimalikud, sajandivahetuseks olid aga naiste ümarlauad muutunud positiivseks eeskujuks teistele kodanikeliikumistele.

Arengusuunad aastast 2003

Koostöö lakmuspaberiks ja lahkarvamuste tekke kohaks osutus soolise võrdõiguslikkuse seaduse eelnõu ettevalmistamine. Erakondade erinevate seisukohtade tõttu jäadi eriarvamusele ka Eesti Euroopa Liitu astumise suhtes.

Riigikogu Naiste Ühendus käis küll koos, aga mitme erakonna esindajad ei toetanud eelnimetatud küsimustes erakondade naiste ümarlauda üldse või ei teinud seda piisavalt. 2003. aasta kevadeks oli osal erakondade naisteühenduste ümarlaua liikmeist tekkinud idee moodustada ümarlaua liikmeist erakondade naisorganisatsioonide katusorganisatsioon, mis hakkaks Eestit esindama Euroopa Naiste Lobbys – Euroopa naiste eeskosteorganisatsioon.

Selleks nähti ette kõigi erakondade naisteühenduste vormistamine eraldiseisvaiks mittetulundusühinguiks ja seejärel ühinemine üheks katusorganisatsiooniks.

Enne seda tegutses enamik neist erakonnasisese mitteformaalse organisatsioonina. Idee ei olnud piisavalt läbi mõeldud ja tekitas eelkõige piirkondlikes ümarlaudes vastuseisu. Viimased tundsid, et nende huvidega polnud arvestatud. Ümarlaud kui vabam võrgustiku vorm, kus igal organisatsioonil on vastutus koostöö eest, sobis neile rohkem. Võrgustikupõhine töö ja konsensuse saavutamine võtab rohkem aega, samal ajal kaasab ja arendab võrgustiku liikmeid rohkem.

Katusorganisatsioonidel on küll pealtnäha selgem struktuur ja vastutus langeb ühele organisatsioonile, aga oht seisneb selles, et sageli muutuvad katusorganisatsioonide üksikliikmed passiivseks ja ootavad, et organisatsiooni juhtkond mitte ainult ei vastuta tegevuse eest, vaid teeb ise ära kogu töö.

Läbemata oodata ühisele lahendusele jõudmist, moodustati 2003. aasta suvel katusorganisatsioon MTÜ Eesti Naiste Koostöökett (www.ewl.ee), millesse ühinesid enamiku erakondade naiskogud ja mõned teised suuremad naisorganisatsioonid. Sellele lisandus augustis ka laiapõhjaline piirkondlike ümarlaude ümarlaud – Eesti Naisteühenduste Ümarlaud (ENÜ; www.enu.ee). 2005. aasta lõpuks oli ENÜ koostööleppega ühinenud 54 naisteühendust, sealhulgas 14 maakondlikku naisteühenduste ümarlauda. Kokku ühendab ENÜ otse ja piirkondlike ümarlaude kaudu üle 170 naisorganisatsiooni. Eesti Naisteühenduste Ümarlauda võivad koostööleppega ühinedes kuuluda ka seltsingud. Mitmed naisorganisatsioonid kuuluvad mõlemasse eelnimetatud ühendusse. Tegevuse eesmärgid on mõlemal küllaltki sarnased. Organisatsioonide kaasatus ühistegevusse on aga Eesti Naisteühenduste Ümarlaual palju kordi suurem kui Eesti Naiste Koostööketil. Euroopa Naiste Lobby valis Eesti esindajaks laiapõhjalisema ja vähem poliitilise Eesti Naisteühenduste Ümarlaua. Oluliseks peeti, et ENÜ ja tema liikmesorganisatsioonid on seisnud järjekindlalt ka naiste ja meeste tasakaalu eest ühiskonnas ning soolise võrdõiguslikkuse kaitsel nii Eestis kui ka Euroopas. Eesti Naisteühenduste Ümarlaud võeti Euroopa Naiste Lobbysse vastu 2004. aasta oktoobris, ta hoiab sidet Euroopa naisorganisatsioonidega sellesama Euroopa Naiste Lobby kaudu.

Rahastamine pole selge

Eesti Naisteühenduste Ümarlaud ja Eesti Naiste Koostöökett tegutsevad paralleelselt. Nad tutvustavad vastastikku oma tegemisi ning võtavad osa teineteise üritustest. Kahe suure organisatsioonivõrgustiku olemasolu on kokkuvõttes tervitatav ja sunnib mõlemat tõhusalt tegutsema.

Eesti naised on ühinenud, et üheskoos otsida lahendusi naiste, aga ka meeste probleemidele. Naistevastane vägivald, palgatasemete erinevused meestega võrreldes, meeste vähene osalus ja tugi laste kasvatamisel, naiste vähene esindatus tähtsate otsuste langetamisel – need mured on paljuski sarnased kõikides Euroopa riikides. Muutes Eestis elu inimväärsemaks, mõjutab see ühtlasi kogu Euroopat ja vastupidi.

Naisteühenduste ümarlauad sõlmisid koostöölepped ja asusid tööle mitu aastat enne Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua (EMÜ; www.emy.ee) kokkukutsumist 2001. aastal.

Koostööd tegid Riigikogu erakondade liikmed, erakondade naisorganisatsioonide teised liikmed ja mittepoliitilised naisorganisatsioonid.

Valitsusasutuste esindajaid osati esialgu ümarlaua tegevusse kaasata peamiselt arutlusel olevate valdkondade ekspertidena, mitte koostööpartneritena ja tööde rahastajatena.

Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua loomisel kordus sama lähenemisviis. Algul tehti koostööd erakondadega ja nähti neis partnereid, kellega koos anti Eesti kodaniku arengu kontseptsioonile seaduslik tugi. Koostöö valitsusasutustega hakkas toimima alles 2003. aastal. Sama aasta oktoobris loodi kodanikeühenduste ja Vabariigi Valitsuse ühiskomisjon.

Võrgustikke ja oluliste organisatsioonide kui võrgustikusõlmede tegevust rahastatakse liiga vähe. Rahastajad toetavad rohkem ühekordseid ja lühiajalisi tegevusi. Puuduvad pikaajalised kokkulepped teenuste osutamiseks ja tegevusprogrammide elluviimiseks. Organisatsioonile toetuse võimaldamine kindlateks tegevusteks ja lühemaks ajaks vähendab kindlasti rahastamisotsusega kaasnevaid võimalikke riske, kuid rahastamise ühekordsus (ka aastane leping) teenuste osutamisel ei toeta teenuste väljaarendamist ega arengusse investeerimist (inimkapital, vahendid, võrgustikud jms).

Jääb loota, et mittetulundussektori selged rahastamis põhimõtted hakkavad Eestis võimalikult kiiresti toimima, riigiasutused näevad mittetulundussektoris alati väärilist partnerit ning suudavad pädevaid inimesi ja organisatsioone vajalikul määral oma tegevustesse kaasata.

Naisorganisatsioonid ja nende võrgustikud on kodanikuühiskonna nurgakivid, kellega koostööst tõuseb kasu kogu ühiskonnale.

Kasutatud kirjandus

Eesti kodanikuühiskond. Ülevaade Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsiooni rakendamisest. Siseministeerium, jaanuar 2006.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. – Riigi Teataja I, 2002, 103, 606.

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit. – www.ngo.ee.

Eesti naised muutuv ühiskonnas. Eesti rahvusraport 1995. ÜRO IV ülemaailmne naiste konverents "Võrdõiguslikkus, areng, rahu". Tallinn: Sotsiaalministeerium.

ENUT Uudised, 1/1999.

Laja, R. (2000). Naisorganisatsioonid kui osa kolmandast sektorist. – Teel tasakaalustatud ühiskonda. Naised ja mehed Eestis. Tallinn: Sotsiaalministeerium, ÜRO arenguprogramm, lk 66–71.

Liiv, D. (2006). Kodanikuühiskond meil ja mujal. – Riigikogu Toimetised 13, lk 185–191.

Mäelo, H. (1999). Eesti naine läbi aegade. [Tallinn:] Varrak.

Nägemusest muutusteni 2 (2002). Eesti mittetulundusühenduste konverents ja mess Tallinnas, 5.–6. november 2001. [Puhja:] Väike Vanker.

Puurmann, M. (2004). Kodanikeühenduste rahastamine riigi poolt. – Riigikogu Toimetised 10, lk 139–144.

The Third Baltic Sea Women's Conference "Women and Democracy". 13–14 February 2003 Tallinn. Conference Report. Tallinn: Ministry of Social Affairs of Estonia.

Põhiseaduslikkus ja keskpangasüsteem

Uno Mereste (RiTo 13), Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, VII–IX Riigikogu liige

Kui Eesti oleks taasiseseisvumise aastail valinud täitevvõimust sõltumatu keskpangasüsteemi asemel valitsuse– ehk riigipangasüsteemi, oleks see kujunenud tõsiseks takistuseks Euroopa Liitu astumisel.

Valitsuse ja rahaekspertide koosolekul 1989. aasta 11. novembril otsustati lasta kroon käibele ostutähti vahepeal surrogaatrahana kasutamata. See tähendas, et enam ei saanud viivitada senisest NSV Liidu Riigipangast sõltumatu Eesti oma pangasüsteemi loomisega.

Ettevalmistusi selleks oli juba aegsasti tehtud. Rahandusspetsialistid olid IME projekti kõrval näinud juba mõnda aega vaeva sellise seaduseelnõu koostamisega, mis kõlbaks pangandustegevuse õiguslikuks reguleerimiseks neis keerulistes poliitilistes ja majanduslikes oludes, milles tollal elati.

Koostatud eelnõul oli, ja arusaadavalt pidigi olema, palju ühisjooni seniste Nõukogude pangaseadustega, sest NSV Liidu pangad pidid Eestis esialgu tegevust jätkama. Eelnõu arutati mitmes väiksemas asjatundjate kollektiivis, sellesse tehti mõningaid parandusi ja kui arvati, et eelnõu on omandanud rahuldavalt viimistletud kuju, jäeti oma aega ootama, ilma et sellest oleks avalikkuses palju juttu tehtud. Valitsuse otsus kroon käibele lasta mõjus nüüd kui stardipauk, ent mitte selles mõttes, et tulnuks hakata pangaseaduse eelnõu koostama – see oli juba valmis. Umbes poolteist kuud pärast krooni käibelelaskmise otsuse tegemist, 28. detsembril 1989, võttis Eesti NSV Ülemnõukogu sellesama eelnõu alusel vastu juba seaduse pealkirjaga “Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi pangaseadus” (ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja, 28.12.1989, nr 647).

Uue raha– ja pangasüsteemi algalusmüür

Praegu on seda seadust, mis loomulikult juba ammu enam ei kehti, mitmes mõttes huvitav lugeda. See on ajadokument, milles peegeldub oma spetsiifilisel kujul kogu tolleaegse majanduspoliitilise, eriti muidugi rahapoliitilise olustiku ebamäärasus, ent ühtlasi kindel tendents eemalduda käsu– ja plaanimajandusest ja rajada alused kõigiti tänapäevasele keskpangasüsteemile, et sellele tuginedes ette valmistada vabale turumajandusele üleminekut.

Üldpoliitiliste olude ebamäärasus ning silmapiiril olev olude muutmise võimalus avaldus näiteks selles, et seaduses ei olnud enam nimetust Eesti NSV Ülemnõukogu, ent seal ei esinenud ka sõna Riigikogu, sest seda veel ei olnud. Seadusandja tähenduses oli kogu seaduse tekstis kasutatud järjekindlalt paljusõnalisusse kalduvat pikavõitu väljendit Eesti NSV kõrgeim riigivõimu organ. Ei mäleta, miks me kõrgeima riigivõimu organi asemel ei kasutanud terminit parlament, mis tähendab põhimõtteliselt sama. Nähtavasti ei tulnud keegi lihtsalt selle peale. Juba see, et oli välditud Eesti NSV Ülemnõukogu kasutamist, tundus meile tollastes oludes küllaltki uuendusliku sammuna! Ja nagunii räägiti juba Riigikogust kui reaalsest tulevikuvõimalusest.

Seaduses ei olnud ka rahaühiku nimetust kroon, ehkki valitsus oli juba otsustanud krooni käibele lasta. Selle asemel oli kasutatud üldisemat ja jälle paljusõnalist väljendit Eesti NSV territooriumil käibiv raha, milleks esialgu, selle eelnõu tegemise ja ka seaduse enda kehtima hakkamise ajal oli teadagi veel Vene rubla. Seaduses oli muu hulgas öeldud, et Eesti Pank peab tagama Eesti NSV territooriumil käibel oleva raha ostuvõime (§ 9).

Kuidas oleks olnud Eesti Pangal võimalik tagada käibeloleva raha – Vene rubla – ostuvõimet, kui rublasedeleid laskis nagu küllusesarvest käibesse NSV Liidu Riigipank, küsimata midagi nende ostuvõime säilimisest, seda seaduses arusaadavalt ei üritatudki reguleerida. Eelnõu koostajaile polnud see küsimus ja selle lahendamatus teadmata, ent sellele ei pööratud tähelepanu, sest siis polnud veel poliitiliselt kasulik sellele tähelepanu pöörata.

“Iluravi” eelnõu esmassõnastuse kallal

Tähtsaimaid seiku, mis pangaseaduses ammendavalt fikseeriti, oli Eesti Panga käsitlemine ainsa emissioonikeskusena (§ 9), pidades silmas, et kui kord Eesti oma raha tegelikult emiteerimiseks läheb, on selle monopoolne emiteerija seaduse alusel Eesti Pank, mitte valitsus või mõni muu asutus. Seda oli eraldi rõhutatud veel pangaoperatsioonide loetelus, kus oli märgitud, et “rahamärke laseb käibele ja kõrvaldab käibelt ainult Eesti Pank” (§ 2). Seegi oli sõnastatud tulevikku vaatavalt. Seaduse kehtima hakkamise ajal oli selles muidugi vastuolu – Eesti NSV territooriumil käibel olevat raha (mille ostujõudu pidi Eesti Pank tagama!) ei emiteerinud mitte Eesti Pank, vaid NSV Liidu Riigipank.

Ehkki kroonist polnud seaduses sõnagi, oli seal juttu rahvuslikust valuutast (§ 8). Seaduse kolmandas peatükis “Krediidialane ja rahaline reguleerimine” oli öeldud, et Eesti Pank reguleerib ringluses oleva raha hulka muuseas “sularaha emissiooni teel” (§ 23). Seda käibiva raha hulga reguleerimise vahendit on nimetatud alles neljandana. Sellest eespool oli mainitud kommertspankadele antava krediidi suuruse muutmist, väärtpaberite ja välisvaluuta ostu–müüki ja kommertspankade Eesti Pangas hoitavate kohustuslike reservide muutmist. Need kõik olid sel ajal reaalsemad kui omavaluuta emiteerimine, mis oli esialgu ainult tulevikuunistus.

Seadus hõlmas nii keskpanga kui ka äripangad. Süsteemile kõigiti nüüdisaegse iseloomu pidi eelnõule ettevalmistajate arvates andma keskpanga täielik sõltumatus valitsusest ja allumine ainult parlamendile. Eelnõu esialgses projektis oli see selgesõnaliselt väljendatud: Eesti Pank on valitsusest sõltumatu ja annab aru ainult kõrgeimale riigivõimuorganile.

Ülemnõukogus vastuvõetud seaduses oli seda määratlust “pisut” muudetud. Sellest olid üle käinud – ei tea kus, kas ülemnõukogu juriidilises osakonnas või kusagil mujal –, mõned sügavalt sissejuurdunud nõukogulike mõtlemisharjumustega asjatundjad, keda nähtavasti hirmutas keskpanga nii suur iseseisvus. Et keskpank võiks olla valitsusest täiesti (!) sõltumatu ja sellele üldse (!) mitte alluda, tundus neile nähtavasti juriidiliselt mõeldamatu!

Mitte lihtsalt põhimõtteline vägikaikavedu

Omamata ettekujutust rahasüsteemide ja nende teooria viimase aja arengust maailmas, olid nad parandanud eelnõu sõnastuse selliseks, nagu see nende arusaamist mööda võis enam-vähem olla: "Eesti Pank on iseseisev asutus, kes annab oma tegevusest aru Eesti NSV kõrgeima riigivõimuorgani ees" (§ 7). Just niisugune oli sõnastus kehtima pandud seaduses.

Rääkimata sellest, et jäi segaseks, mis on "iseseisev asutus", oli täiesti ilmne, et keskpanga seisund oli sellega ebarahuldavalt määratletud. Iseseisvaid asutusi on riigis palju. Keskpangal kui ühel paljudest iseseisvatest asutustest ei olnud seega mingeid erioigusi, mis on keskpangale tema põhiseadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vältimatud. Ka aruandekohustuslikkus parlamendi ees oli üpris ebamääraselt sõnastatud, sest polnud öeldud, et keskpank annab aru ainult parlamendile ja kellelegi teisele ta oma tegevusest aru ei anna.

Mure, et Eesti Pank kujuneb äkki liiga iseseisvaks ja hakkab oma võimu võib-olla mingis mõttes kuritarvitama, paistis välja mitmest muustki seaduse osast. Näiteks oli ette nähtud viis tähtsat seaduseparagrahvi, mida Eesti Pank tohtis rakendada ainult pärast kommertsbankadega või nende liitude ja assotsiatsioonidega konsulteerimist (§ 7). Mingeid sanktsioone, kui Eesti Pank äripankadega ei konsulteeriks ja kehtestab nende suhtes mingisuguseid nõudeid, ei olnud seaduses küll ette nähtud, ent konsulteerimise kohustus ise piiras tugevasti panga tegevusvabadust.

Nagu järgnevad aastad näitasid, kujunes Eesti Panga eriseisund muude asutuste seas hiljem terava diskussiooni aineks. See põhjustas palju mitmesuguseid arusaamatusi, muuseas justiitsministeeriumi taotluse uus, praegugi kehtiv Eesti Panga seadus põhiseadusvastaseks kuulutada.

Mõned ajakirjanikud püüdsid vaidlust Eesti Panga sõltumatuse üle iseloomustada kui akadeemilist vägikaikavedamist, millel ei ole suuremat praktilist tähtsust ja mis võib olla lahendatud nii või teisiti. Tegelikult oli see võitlus Eesti rahasüsteemi vankumatu stabiilsuse tagamise võimaluste eest. Kui võitlust Eesti Panga valitsusest sõltumatuse eest poleks võidetud, oleks olnud vähe tõenäoline, et me võinuks nüüd tõdeda: Eesti krooni kurss on tema käibeelaskmisest alates püsunud muutumatu ja taganud seega meie majandusliku arengu jaoks püsivalt rahuliku, rahapoliitiliste kriisideta olustiku.

Kas keskpanga- või valitsusepangasüsteem?

Olgugi mitmeti pealiskaudne, ebatäiuslik ja isegi vastuoluline, tagas ülemnõukogus 1989. aasta viimastel päevadel suure kiiruga vastuvõetud pangaseadus piisava õiguslikult reguleeritud keskkonna, milles viisime järgmistel aastatel läbi õnnestunud rahareformi ja rajasime uue, turumajanduse oludele sobiva keskpangasüsteemi alused. Likvideerisime Nõukogude raha- ja pangasüsteemi ajal, mil keskpanga volituste kohta kehtis too ebatäiuslik, osalt vananenud ja vastuolusid sisaldav pangaseadus. Et see osutus võimalikuks ja ei tekkinud mingisuguseid suuremaid põhimõttelisi ega organisatsioonilisi tõrkeid, tõendab selle seaduse töövõimelisust. Raske on öelda, kas tol segasel ajal paremat ja

sisemiselt tasakaalustatumat seadust olekski ülemnõukogul olnud võimalik vastu võtta. Ja kui ilmtingimata olekski tahetud paremat seadust teha, kui palju selle ettevalmistamine ja menetlemine oleks aega nõudnud.

Töötades 1989. aastast kehtiva pangaseaduse alusel, oldi muidugi kogu aeg teadlik selle puudustest. Ajapikku hakkasid need endast aina rohkem märku andma. Enne Vene okupatsiooni kehtis Eestis kaks põhilist pangaseadust – Eesti Panga kui keskpanga seadus ja krediitiasutuste seadus, mis käsitles kõiki teisi panku. Selle poole püriti nüüdki. Esiteks oli ette nähtud korraliku keskpangaseaduse ettevalmistamine, sellele pidi järgnema krediitiasutuste seaduse koostamine.

Kui sain 1991. aastal panga nõukogu liikmeks, oldi keskpanga uue seaduse eelnõu koostamisega nõukogu esimehe Ants Veetõusme juhtimisel juba ametis ja mõndagi oli jõutud ka ära teha. Et selle eelnõu peab koostama panga nõukogu ja seda ei saa anda mingi teise kollektiivi teha, oli ainuvõimalik kahel põhjusel. Esiteks polnud meil juriste, kes oleksid tundnud üldjoonteski tänapäeva Lääne pangandusõigust, teiseks oli kujunemas ja osalt juba kujunenud terav vastasseis rahandusteadlaste ja justiitsministeeriumi vahel. Seal istuvad tegelased oleksid tahtnud uut Eesti raha- ja pangasüsteemi näha endise Nõukogude raha- ja pangasüsteemi enam-vähem täpse koopiana, mille ainus erisus olnuks, et seda juhitaks mitte Moskvast, vaid Toompealt.

Kogu panga nõukogu ühel meelel

Valitsusele alluva emissioonipangaga rahasüsteem, teisiti nimetatult riigipangasüsteem, oli juba ammu ajast ja arust. Vajadus seda asendada oli olnud mitmel korral kõne all isegi juba endises NSV Liidus, ent ikka oli seda edasi lükatud. Viimasena põhjendas uuenduse edasilükkamise vajadust – sest Nõukogude riigisüsteem ei olnud selleks veel valmis (!) –, üleliiduline rahandusminister Vladimir Pavlov, kes hiljem sai kuulsaks putši korraldada üritanud valitsuse peaministrina. Missugust osa mängis hiiglasliku punaimpeeriumi majanduslikul kokkuvarisemisel valitsuse juhitud inflatsiooniline emissioonipoliitika, ei vaja erilist seletamist. Soovitused rajada iseseisvunud Eestis selline rahasüsteem tundusid esialgu nii võhiklikud, et neid ei olnud põhjust tõsiselt võtta. Ent varsti selgus, et neid tuleb võtta väga tõsiselt.

Rahvusvahelistest kogemustest oli teada, et riigipangasüsteem ei suuda alati tagada raha stabiilsust, eriti mitte oludes, kus valitsused suhteliselt lühikeste vaheaegade tagant vahelduvad. Valitsustel on vähegi ebanormaalsemates majandusoludes (aga meie majandusolud olid tollal normaalseist kaugel) alatine rahapuudus, mis ajendab neid kulutama rohkem, kui võimalused lubavad, ja vastavalt ka rahatahti rohkem käibesse laskma. Seda suudab vältida ainult siisugune rahasüsteem, kus raha emiteeriv pank – keskpank – on valitsusest täiesti sõltumatu ega allu viimase korraldustele.

Euroopa Liit oli juba ammu otsustanud keskpangasüsteemi kasuks. Sellega liitunud riigid, kus varem oli valitsenud riigipangasüsteem, olid üle läinud keskpangasüsteemile. Uutelt liiduga ühineda soovivatelt riikidelt eeldati, et nende keskpangad oleksid valitsustest sõltumatud. See oli üks liitu astumise tähtsaimaid eeldusi. Ehkki 1993. aastal polnud Eestis

Euroopa Liitu astumine veel lähemate päevade küsimus – selleni jõudsimel alles kümme aasta pärast –, oleks olnud äärmiselt ebamõistlik hakata rajama rahasüsteemi, millest tulnuks loobuda, kui Euroopa Liiduga ühinemine muutub aktuaalseks.

Kõik Eesti Panga nõukogu liikmed olid üksmeelsed, et Eestis tuleb rakendada kindlalt keskpangasüsteemi. See põhimõte oli fikseeritud juba vanaski pangaseaduses, ehkki mitte küllalt selgesti sõnastatud kujul. Uue seaduse eelnõu püüti koostada algusest peale selles vaimus, et keskpanga sõltumatus valitsusest oleks selgemalt väljendatud kui seni kehtinud pangaseaduses.

Keskpanka sõltumatuse idee vastased

Justiitsministeerium oli Eesti Panga valitsusest sõltumatuse suhtes vastupidisel arvamisel – uues seaduses peaks olema selgesti väljendatud Eesti Panga alluvus valitsusele, et langeksid ära keskpanga mis tahes n-ö omavolitsemine ja seaduse sellised tõlgendamisvõimalused, nagu võiks valitsuse ja raha emiteeriva panga vahel olla ka teistsugune. Mõisteid valitsuse- ehk riigipanga- ja keskpangasüsteem justiitsministeeriumis ei tundud ega kasutatud, neisse kui ebaolulistesse “mittejuriidilistesse” mõistetes ei soovitud isegi mitte süveneda. Justiitsministeeriumi arvates oli esma- ja ainutähtis, et valitsemisvõim ehk teiste sõnadega täidesaatev võim kuuluks jagamatult valitsusele.

Sellise vaatekoha esindajad oskasid põhiseadust nii lugeda, et tuldi välja väitega: põhiseaduses olevat täidesaateva võimu jaotamatuse ja selle ainuüksi valitsusele kuulumise põhimõte kirjas just nii, nagu neile meeldis seda tõlgendada. Valitsusest sõltumatu keskpank oli justiitsministeeriumi juhtjuristide arusaamist mööda Eesti põhiseaduse järgi võimatu. Iga katse sellist süsteemi rajada oli nende arvates põhiseadusega vastuolus ja seda ei saanud sallida.

Erinevalt nimekatest juristidest ei suutnud majandusteadlased põhiseadusest leida sõnagi täidesaateva võimu jaotamatuse kohta. Küll oli aga võimatu jätta põhiseadusest välja lugemata, et riigi rahapoliitikat, mis hõlmab riigi täitevvõimu olulisi funktsioone, teostab mitte valitsus, vaid keskpank. Et asi täiesti ühemõtteliselt selge oleks ja edaspidi keerutamisteks võimalusi ei jääks, sõnastasime eelnõusse eraldi paragrahvi (§ 3) pealkirjaga “Eesti Panga sõltumatus”, mis kõlas nii:

“Eesti Pank tegutseb muudest riigiasutustest sõltumatult. Ta annab oma tegevusest aru Riigikogule, ei allu Vabariigi Valitsusele ega ühelegi teisele täidesaatevale riigivõimuasutusele.”

Põhimõtteliselt oli see sama määratlus mis 1989. aasta pangaseaduses, ehkki nüüd palju konkreetsemalt sõnastatud ning ei võimaldanud enam mingisugust kaksipidimõistmist.

Panga rolli majanduspoliitikas määratlesime eraldi paragrahvis (§ 4), nägime selles ette, et “Eesti Pank osaleb riigi majanduspoliitikas iseseisva raha-, krediidi- ja panganduspoliitika teostamise kaudu. Eesti Pank annab Vabariigi Valitsusele nõu raha-, krediidi- ja

panganduspoliitika küsimustes. Valitsus ei langeta olulisi majanduspoliitilisi otsuseid ilma Eesti Panga seisukohta ära kuulamata”.

1989. aastast kehtinud pangaseadus kohustas Eesti Panka konsulteerima mitmes tähtsas küsimuses äripankadega. Jätsime selle nõude eelnõust välja ning kohustasime selle asemel hoopis valitsust konsulteerima keskpangaga enne tähtsate finantspoliitika küsimuste otsustamist.

Katse keskpangasüsteem kummutada

Kaalusime panga nõukogu istungeil seda sõnastust mitu korda ja põhjalikult. Ülo Uluotsal oli ülemnõukogust kogemusi, kuidas esialgu väga üheselt sõnastatud seadusetekst võib mõne tühisena näiva paranduse tegemisel oma mõtte kaotada või isegi vastupidise sisu omandada. Ta oli mures, mis juhtub, kui seda sõnastust hakatakse valitsusasutustega niisuguses vaimus kooskõlastama, nagu see Vene ajast kombeks oli saanud. Sellest elutarkusest juhindudes soovitas ta püüda ütelda küll sama, ent nii, et see üheski valitsusasutuses ei tekitaks protesti ega soovi seaduse sõnastust parandama ja ebamäärasemaks muutma hakata. Katsetasime mitmesuguseid sõnastusversioone, ent paremat ja “pehmemat”, mis sama oleks ära öelnud, ei õnnestunud siiski leida.

Kui eelnõu viimaks kõigi nõukogu liikmete – nõukogusse kuulusid Raimund Hagelberg, Rudolf Jalakas, Siim Kallas, Uno Mereste, Ivi Proos, Mart Sõrg, Ülo Uluots, Ants Veetõusme ja Madis Üürike – arvates valmis oli, esitasin selle Riigikogu menetlusse, ilma et oleksime üritanud seda eelnevalt kooskõlastada valitsuse või justiitsministeeriumiga. Selle katse kindel ebaõnnestumine, et mingit kooskõlastust ei oleks saadud, oli ju ette teada!

Möödus ainult paar päeva, kui Riigikogu juhatusele saabus justiitsministri Kaido Kama ja ministeeriumi kantsleri Mihkel Oviiri allkirjaga kiri, mis algas sõnadega: “Edastame teile ekspertarvamuse Riigikogu liikme hr Uno Mereste esitatud Eesti Panga seaduse eelnõu kohta.” Arvamuse oli koostanud kaheksaliikmeline ekspertide grupp, mis oli ministeeriumis moodustatud põhiseadusest otseselt tulenevate seaduste eelnõude läbivaatamiseks. Grupi juht oli Tartu Ülikooli professor Ilmar Rebane, kes oli tuntud kriminaalõiguse hea asjatundjana.

Meile teadaolevail andmeil ei kuulunud selle grupi koosseisu ainsatki liiget, kellel oleks olnud arvestamisväärsed teadmisi mittenõukogulikust majandus- või veel vähem rahandus- ja pangandusõigusest. Oma koosseisu sisulist ebapädevust taipas komisjon vist isegi, sest kohe arvamuse algul oli vihjatud sellele, et eelnõu on vaadeldud ainult riigiõiguslikust ja normitehnilisest aspektist. Niisiis – puhtalt riigiõiguslik analüüs, nagu majandust ei olekski olemas ja nagu poleks selle mõistlikul õiguslikul korraldamisel riigiõiguse seisukohalt ka mingisugust tähtsust!

Ekspertide arvamus oli just niisugune, nagu varasematest kõnelustest teadsime selle tulevat. Väideti, et eelnõu seadvat Eesti Panga kõrgemale ülejäänud seadustest ja isegi põhiseadusest, et pank olevat seatud kõrgemale ka kohtuvõimust, millega olevat anastatud suures ulatuses põhiseaduse järgi ainult kohtule kuuluvat võimu. Kohustusega kontrollida

äripankade tegevust olevat valitsuselt ära võetud ja Eesti Pangale üle antud suur osa valitsuse põhiseaduslikest õigustest jne.

Ehkki selles kurjas arvamuses ei olnud midagi sisuliselt eriti tõsiselt võetavat, väljendas see ikkagi kõrge valitsusasutuse seisukohta ja seda ei saanud niisama kõrvale heita.

Selgitustöö kandis head vilja

Võtsin endale aega ja töötasin igaks juhuks veel kord läbi nii tolles ametlikus pöördumises kui ka ajakirjanduses avaldatud seisukohad Eesti Panga seaduse arvatava põhiseadusega vastuolus olemise kohta. Töötasin oma kabinetis Eesti Pangas mitu nädalat järjest hiliste õhtutundideni ja vahel isegi üle kesköö suure kuhja kirjanduse kallal, mis puudutas Euroopa rahasüsteeme ja pangandusõigust. Et küsimus oli meie eelnõu vastuolulisusest põhiseadusega, vaatasin mälu värskendamiseks uuesti läbi ka mitu Lääne autorite konstitutsiooniõiguse õpikut ja käsiraamatut.

Et veidigi mõista, miks meie nimekad juristid said olla põhiseadusest niisugusel arvamusel, nagu nad olid, tutvusin uuesti ka mõnede Nõukogude õigusteoreetikute konstitutsioonikäsitlustega. Üliõpilasena olin eksamiteks valmistumisel lugenud neid tekste tülgaastusega – neis püüti paljude tõe- ja loogikamoonutustega tõestada tollal stalinlikuks nimetatud konstitutsiooni tingimatut kehtimist, ehkki oli avalik saladus, et paljud selle tähtsaimad punktid ei kehtinud. Nüüd tundusid nende käsitluste autorite mõttearendused, mida esitati tõsiteaduslike seisukohtade pähe, kurvalt naljakad ja sellistena omast kohast isegi natuke huvitavad.

Tulemused panin kirja artikli kujul, mida tutvustasin kõigepealt Siim Kallasele, kes oli tollal Eesti Panga president. Kallase arvates tulnuks artikkel kohe avaldada. Kahtlesin selle otstarbekuses, sest lugu oli liiga pikk ning kohati üleliia emotsionaalne ja terav. Mulle tundus, et see võinuks puudutada liiga isiklikult justiitsministeeriumi ekspertgrupi liikmeid, sealhulgas eriti selle juhatajat professor Ilmar Rebast, kelle isikule ma ei tahtnud varju heita. Leppisime Kallasega kokku, et esialgu anname artikli panga juriidilisse osakonda, kus vajaduse korral võiks selle argumente ja mõttekäike kasutada mõne õiendi või seletuskirja koostamisel. Mina võtsin ülesande artiklit ajalehes avaldamiseks lühendada ja mahendada, hoidudes seejuures sellest, et seda kellegi isiklikuks ründamiseks võiks pidada.

Ekspertarvamuse väidete ilmest väljamõeldusest hoolimata tuli seda Riigikogus arutada. Aega ja energiat võttis palju, ent omamoodi oli sellest lõpptulemusena kasugi. Need Riigikogu liikmed, kes polnud varem selliste probleemidega kokku puutunud, said ülevaate, missuguses suunas on rahasüsteemid ja nende teooria Euroopas arenenud, missugused on Euroopa rahandus- ja pangandusõiguse nüüdisaegsed põhiseisukohad ja mille poolest nad lahknevad Nõukogude riigiõigusest, mille põhimõtteid justiitsministeeriumi eksperdid nii andunult kaitsesid.

Rahanduskomisjoni esimees Valve Kirsipuu, hariduselt majandusteadlane, ent mitte rahandusele spetsialiseerunud, tahtis olla täiesti kindel, et eelnõu seisukohad on ikka tõesti erialalt pädevad ja rahvusvaheliselt tunnustatavad. Ta palus nende kohta arvamust tuntud

Soome poliitikult ja Soome Panga kunagiselt peadirektorilt Harri Holkerilt. Holkeri kinnitas kõiki meie seisukohti ja avaldas pealegi valmisolekut tulla Riigikogusse sel teemal esinema, olles nõus vastama ka Riigikogu liikmete küsimustele. Kirsipuu jättis Holkeri Riigikogusse kutsumata, ent refereeris tema arvamusi ühel üldkogu istungil.

Selgitustöö, millega asjasse süvenenud Riigikogu liikmed paljastasid punktide kaupa justiitsministeeriumi ekspertide arvamuses sisalduvate tähtsamate väidete paikapidamatust, kandis head vilja. Eelnõu lõpphääletusel hääletas selle poolt 1993. aasta 18. mail 89 Riigikogu liiget, vastu ei olnud keegi. Ei olnud ka erapooletuid.

Õiguskantsleri otsus, mida ei vaidlustatud

Rõdult täiskogu istungit, kus Eesti Panga seadus vastu võeti, jälginud justiitsministeeriumi esindajad lahkusid rahulolematult. Nende hinnang toiminu kohta, mida nad ei jätnud välja ütlema, oli ühemõtteline – Riigikogu demonstreeris järjekordselt oma karjuvat üldjuriidilist ja eriti riigiõiguslikku asjatundmatust. Lubati sellega mitte mingil juhul nõustuda ja viia asi selleni, et seadus, mis sest et see oli Riigikogus üksmeelselt vastu võetud, põhiseadusvastaseks kuulutatakse ja tühistatakse.

Üks lugupeetud ekspertidest – jäägu tema nimi siin meenutamata – ütles mulle Riigikogu fuajees enne lahkumist: “Teid, Mereste, on siiani ikka enam-vähem arukaks inimeseks peetud. Arusaamatu, kuidas te nüüd ometi ei mõista, kui lapsik on kujutleda, et mingi täitevvõimu teostav riigiasutus võib valitsusest sõltumatu olla. See ei ole riigiehituslikult lihtsalt võimalik.”

Asi ähvardas aina tõsisemaks minna.

Nagu lubatud, esitaski justiitsministeeriumi ekspertgrupp õige varsti õiguskantslerile taotluse kuulutada Eesti Panga seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. 1993. aasta 20. juuni kirjas õiguskantslerile väideti:

“Eesti Panga seadus on kontseptuaalselt vastuolus põhiseadusega, kuna selle seadusega on Eesti Pangale antud täidesaatva riigivõimu avalikõiguslikud funktsioonid ning Eesti Panga raha-, krediidi- ja panganduspoliitika ei allu riigi majanduspoliitikale.”

Ega õiguskantslerigi ametkonnas olnud tollal rahandus- ja pangandusõiguse silmapaistvaid tundjaid, ent õiguskantsler Eerik-Juhan Truuvälja suhtumine oli mõnevõrra teistsugune. Ta tellis kõigepealt justiitsministeeriumi taotluse kohta uue ekspertarvamuse Riigiõiguse Instituudilt ja andis oma ametkonna inspektoritele ülesande tutvuda mõnede uuemate rahandus- ja pangandusõiguse käsiraamatutega, mida talle Eesti Pangast soovitati. Peamiselt Riigiõiguse Instituudi arvamusele tuginedes kujundas õiguskantsler oma seisukoha, mille järgi

Eesti Panga seaduses kontseptuaalset vastuolu põhiseadusega ei ole. Õiguskantsleri kirjas 8. augustist 1993 märgitakse: "Eesti Panga seadusega on konkretiseeritud Eesti Pangale põhiseadusega antud täitevvõimu funktsioone."

Õiguskantsleri ametkonnas oli seega osatud näha ja aru saada, et täitevvõimu monopoolselt valitsusele kuulumist pole põhiseaduses sätestatud – põhiseadus näeb ette hoopis täitevvõimu teatavat jaotatust põhiseaduslike institutsioonide vahel.

Eesti Panga seaduse kohta koostatud arvamuse kokkuvõttes oli lühidalt viidatud kolmele asjaolule, mis ei lubanud küsimust eriti kiirelt otsustada. Esiteks oli selleks tõsiasi, et tegemist oli eriti tähtsa, põhiseadusest tuleneva seadusega; teiseks on raha ja rahapoliitika Eestile uudsed ja keerulised küsimused; kolmandaks tekkis vajadus konsulteerida asjatundjatega.

Seda dokumenti lugedes ei saanud jääda märkamata, missugune kuristik haigutas justiitsministeeriumi ja õiguskantsleri suhtumise vahel. Justiitsministeeriumi juhtkonnas ega ekspertgrupis polnud kedagi, kes oleks tulnud mõttele, et tänapäeva turumajanduse rahanduses võib olla nõukoguliku õigusharidusega juristile midagi uutset. Seepärast ei pidanud nad vajalikuks ka midagi juurde õppida ega isegi mitte asjatundjatega konsulteerida. Nad pidasid endid viimase instantsi asjatundjaks asjus, mida nad ligilähedaseltki ei tundnud!

Ajalehe kaudu seadust kaitsma

Õiguskantsleri otsusega oli pikale ja kohati juba piinlikuks minema ähvardavale vaidlusele vähemalt esialgu punkt pandud. Edasi oleks keskpangasüsteemi võidud püüda kummutada veel sel teel, et asi Riigikohtusse edasi kaevata, mida justiitsministeeriumist ähvardatigi teha. Ei katkenud ka uue seaduse vastane kampaania ajakirjanduses. See näis mõneti isegi tuure juurde võtvat. Nüüd tundus, et on viimane aeg Eesti Panga seaduse kaitseks kirjutatud pikk artikkel avaldada. Ka lühendatud ja mahendatud kujul – nagu me artikli alapealkirjaga "Kas Eesti Panga seadus on põhiseadusega pahuksis?" 1993. aasta novembris avaldasime – osutus see piisavalt pikaks. Artikkel hõlmas Rahva Hääles kolm järjestikust joonealust (Mereste 1993). Õnneks ei olnud meie ajalehed tollal veel muudetud tabloidideks ja nii pikki artikleid vahel ikka avaldati.

Riigikohtusse justiitsministeerium asja siiski edasi ei kaevanud. Et ministeeriumi eksperdid oleksid oma põhimõttelisest eksitusest aru saanud, seda keegi kusagil ei väljendanud, ei suuliselt ega kirjalikult. Aga küllap nad sellest lõppude lõpuks millalgi aru said. Kui mitte enne, siis Eesti Euroopa Liitu astumise ettevalmistamise ajal. Siis selgus meie seaduste sõelumisel, et kehtiv Eesti Panga seadus vastab suurepäraselt Euroopa Liidu nõuetele. Ekspertide soovitude kohaselt "põhiseadusega kooskõlla viidud" seadus, kui neil oleks õnnestunud see Riigikogus läbi suruda, oleks osutunud Euroopa Liitu astumisel ületamatuks takistuseks. Ja muidugi ei oleks see tähendanud ainult ühe seaduse tühistamist ja uue kehtestamist, vaid juba aastaid toiminud pangasüsteemi ümberkorraldamist.

Eesti Pank sai 1993. aastal vastuvõetud seadusega igatahes õigusliku aluse töötada keskpangana kõigi sellele riigiasutusele tänapäeval omaste volitustega. See seadus kehtib põhimõtteliselt siiani.

Hämmastav, ent mitte ootamatu

Justiitsministeeriumis tollal tooni andnud juristide oskamatus aru saada, mis põhiseaduses rahapoliitika kohta on öeldud ja mida seal öeldud pole, oli hämmastav, ent mitte ootamatu. Põhiseaduse mõistmisega hädas olemises polnud neil aastail midagi imestada.

Mida kogu Vene okupatsiooni aja räägiti–kirjutati NSV Liidu ja Eesti NSV konstitutsioonist ja mida nime poolest kah nagu konstitutsiooniõiguseks peeti, ei taganud kellelegi õige arusaamise kujunemist ei põhiseaduse olemusest ega sellest, kuidas põhiseadust mõista ja õigesti tõlgendada. Kes kõike Nõukogude konstitutsioonist õpetatavat oma õpinguaastail väga tõsiselt võtsid, eriti need, kes seda nn õigust üliõpilastele õpetasid, pidid aja jooksul tahes–tahtmata omandama siseveendumuse, et tähtis pole mitte see, mis konstitutsioonis kirjas, vaid see, missugustest printsiipidest lähtudes ja kuidas seda tõlgendatakse. Tõlgendada tuli aga kõike nii, nagu kommunistliku partei ideoloogiline liin parajasti ette nägi.

Mida keerulisem oli sellisest tõlgendusest aru saada ja mida vähem see tundus konstitutsioonis kirjas olevaga loogiliselt kokku langevat, seda n–ö teaduslikum tõlgendus tõlgendajate arvates oli ja seda rohkem selle õpetamiseks – õigemini küll kuulajaile sõna–sõnalt pähetagumiseks – aega kulutati. Põhiseaduses kirjas olev ei lugenud midagi, ehkki seletati, et kogu elu NSV Liidus kulgeb ranges vastavuses konstitutsiooniga, maailma kõige demokraatlikuma ja inimestele suurimaid õigusi tagava põhiseadusega.

Justiitsministeeriumi ekspertide seisukohtade kriitikale pühendatud pikas artiklis väitsin, et nende arvamust mõjutasid ilmselt mingisugused poliitilised eesmärgid, mida püüti esitada põhiseaduslikkuse kaitsmise sildi all. Nentisin, et ekspertgrupi taotlustesse süvenedes võib kergesti tekkida mulje, et Eesti Panga seaduse tühistamisega ei taotleta mitte seda, mida öeldakse taotletavat, vaid tahetakse nõrgendada äripankade järelevalvet ja taastada riigis olukorda, mis valitses enne, kui Eesti Pank hakkas otsustavalt oma järelevalveülesandeid täitma ning panganduses rangete abinõudega korda jalule seadma.

Seadsin küsimuse: kellel oleks sellest kasu, kui Eesti Panga seadus peaks tõesti justiitsministeeriumi pingutuste viljana tühistatama? Vastus tundus üheselt selge: kasu oleks ainult neil, kelle oskamatu, kergemeelse või kuritahtliku tegevuse tagajärjel oli juba tekitatud tuhandetele hoiustajatele, aktsionäridele ja paljudele ettevõtetele tohutu suurt kahju ning kelle tegevust Eesti Pank oma seaduslike õiguste kasutamisega (inspekteerimine, moratooriumid jne) oli hakanud häirima.

Diplomeeritud võhiklus ja muserdatud mõtlemine

Kahtlustusi, et justiitsministeeriumi ekspertgrupp ajab põhiseaduslikkuse kaitse sildi all kriminaalseid tegelasi soovivat poliitikat, oli ajakirjanduses varemgi avaldatud, see ei olnud

minu avastus. Mina ainult vihjasin sellisele võimalusele, avaldades ühtlasi mõtet, et kuritegevuse ilmset mahitamist on siiski raske uskuda, kui arvestada, et grupi koosseisu kuuluvad enamikus väga lugupeetud inimesed.

Varsti pärast artikli ilmumist hakkasin kahtlema, kas ma polnud ekspertidele siiski ülekohut teinud. Mis poliitilised taotlused need ikka olla said, mis neid olid inspireerinud? Ka kriminaalsete eesmärkide taotlemine tundus väheusutav. Võib-olla nägin oma polemiseerimistuhinas asju vales valguses ja süüdistasin alusetult inimesi, kes talitasid nii, nagu neile nende südametunnistuse kohaselt ainuõige tundus?

Jõudsin pärast põhjalikumat süvenemist järeldusele, et ekspertide vastuseis keskpangasüsteemile tulenes Vene ajal hästi äraõpitud ja aastatega harjumuseks saanud mõtlemisviisist. Tegemist võis olla millegi sellisega, mida pedagoogid nimetavad õpitud oskamatuses või sellele väga lähedase nähtusega – järeldustega, millele juhib inimest marksistlike käsituste tuupimisega muserdada saanud mõtlemine. Seejuures ei juhi vääratele tulemustele mitte marksistlik-leninlikud käsitused ise, neist hoidutakse teadlikult, vaid nende käsituste põhjendamisel kasutatud mõttekäikude järjestus, millega on harjutud ja millest ei suudeta vabaneda.

Professor Vaabel tegi esimestel sõjajärgsetel aastatel Tallinna Polütehnilise Instituudi majandustudengitele peetud finantsõiguse loengutes mõnikord pikki ekskursse majandusajalukku, kaldudes sellega programmiküsimustest ilmselt kõrvale. Ta refereeris meie probleeme sõjaeelsest Eesti tegelikkusest, tehes seda vahel vägagi kriitilises meeles. Mitmeid meilegi nimepidi, ent siiski ainult nimepidi tuntud omaaegseid tegelasi nimetas ta diplomeeritud võhikuteks. Nendega olnud tal majandusministeeriumis ministri asetäitjana töötamise aastail aeg-ajalt väga raske võidelda ja nende pakutud lahendused jäänudki mõnikord peale, tekitades majandusele nimetamisväärset kahju. Meile, üliõpilastele, olid need probleemid kauged. Kui need aktuaalsed olid, istusime meie alles algkoolipingis. Me ei olnud nende mõistmiseks piisavalt ette valmistatud ja nende tutvustamise aeg läks minu ja enamiku teistegi üliõpilaste jaoks raisku. Tema suhtumine diplomeeritud võhiklusse jäi aga hästi meelde.

Võideldes Eesti Panga seaduse pärast justiitsministeeriumi ekspertidega, arvasin lõpuks olevat ammendavalt aru saanud, mida Vaabel diplomeeritud võhikluse all oli mõelnud. Ja aru saanud, kui raske see võitlus on ning et vahel võivad diplomeeritud võhikud tõesti peale jääda ja tekitada oma süüdimatuses suurt majanduslikku kahju.

Kaks saatuslikku mõtlemisviga

Professor Vaabeli kahesõnaline määratlus – diplomeeritud võhiklus – kõlbas aga siiski ainult toimunu nimetamiseks, mitte seletamiseks.

Mõtlesin pikalt, millest võis ikkagi tulla, et eksperdid, mõned neist isegi õigusteaduse doktorid, sattusid põhiseadust mõistma nii, nagu nad seda olid mõistnud. Lähtusin oma analüüsikatsetes eeldusest, et nad olid toiminud kindlasti heas usus, nagu juristidel on tavaks ütelda; ilma taotluseta sihilikult Eesti majandust kahjustada või mingiteks

mahhinatsioonideks soodsaid tingimusi luua. Jõudsin pikkade mõtisklustega järeldusele, et eksituse põhjustasid kaks mõtlemisviga.

Esiteks tingis seda Nõukogude konstitutsiooniõiguse õppimisel ülikoolipingis ja hiljem praktikas omandatud kogemustega kinnistunud arusaam, nagu tuleks konstitutsiooni tõlgendada väljast sissepoole, s.o mingi konstitutsioonivälise teooria või loosungi alusel. Sellele väljastpoolt haaratud teooriale vastavalt seletatakse kõike konstitutsiooniga seotut, sellal kui õige on vastupidine ehk n-ö seest väljapoole lähenemisviis, millega mis tahes õiguskäsitusi hinnatakse nende vastavuse alusel konstitutsioonis öeldule.

Kommunistlik partei juhendus oma propagandas ehk rahva poliitilisel “kasvatamisel” teadupärast põhimõttest “Mitte tõe tunnistada, vaid vale tõeks tunnistada!”. Rahvale ei peetud näiteks võimalikuks öelda, et mitmed inim- ja kodanikuõigused, nagu sõna- ja trükivabadus, NSV Liidus ei kehti, ehkki konstitutsioonis öeldi nad kehtivat. Selle asemel väideti, et kõik konstitutsioonilised õigused kehtivad ja püüti iga laadi seletamisviguritega näidata, et nad tõesti kehtivadki. Konstitutsiooniväliseks printsibiiks, millest seejuures juhitud, oli loosungiline väide, et NSV Liidu kodanikud on kõige vabamad ja õnnelikumad inimesed maailmas, ehk nagu seda väljendasid Lebedev-Kumatši sõnad neil aastail kuulsas Dunajevski laulus:

” ... sellist maad maailmas teist ei leidu,
kus nii vabalt hingata võib rind.”

Poliitiliselt piisavalt “haritud” inimesele, kes oli vajalikul määral eelhäälestatud ehk uimaseks räägitud, võiski mõnel puhul näida, et inim- ja kodanikuõigustega on sotsialistlikus ühiskonnas kõik korras ja kurtmine nende rikkumise pärast alusetu. Seda kinnitasid nagu ühest suust ka kõik vähegi tunnustatud Nõukogude juristid, kelle leidlikkusel, kuidas must valgeks rääkida, ei olnud piire.

Antud juhul polnud meie ekspertide seisukoha kujul tegemist muidugi mingi ideoloogilise tõemoonutamise taotlusega. Poliitiline olukord oli okupatsiooniaegsega võrreldes kardinaalselt muutunud, ei eeldanud enam tõe moonutamist ega soosinud seda. Ent minevikuline suhtumine põhiseaduse teemal arendatavatesse mõttekäikudes ja seejuures rakendatav mõtlemisviis oli säilinud.

Põhiseadusvälise idee alusel

Sisseharjunud mõtteviis eeldas mitte kõige tõlgendamist põhiseadusest lähtudes (s.o seest väljapoole), vaid põhiseaduse tõlgendamist mingi “üldisema” ja “kõrgema”, põhiseadusest väljaspool seisva idee alusel. Harjunud põhiseaduse väljast sissepoole tõlgendamisega, lähtusid eksperdid oma arvamuse kujundamisel konstitutsioonivälisest ideest, et täidesaatev võim peab riigis kuuluma jaotamatult valitsusele.

Kust see täidesaateva võimu jaotamatuse idee oli saadud, eksperdid ei öelnud ja kõrvalseisjal on seda tagantjärele lootusetu kindlaks teha. Eesti põhiseadusest see igatahes ei tulenenud. Võib-olla oli see tuletatud kolme võimu lahususe teooria väärast mõistmisest, mis oli

selliseks kujunenud samuti okupatsiooniajal. Kõige tõenäolisem on siiski, et täitevõimu jaotamatuse idee oli lihtsalt üldistus NSV Liidu totalitaarsest võimupraktikast (ehk tolleaegse terminiga riigiehitusest), kus kogu võim kuulus parteile ja valitsusele (tegelikult ainult parteile!) ja lõppinstantsis isegi ainult ühele inimesele – partei peasekretärile.

Täitevõimu jaotamatult valitsusele kuulumise seisukohast tunduski ministeeriumi ekspertidele, et rahapoliitika kui täidesaatva võimu funktsioonide usaldamine keskpangale on põhiseadusega vastuolus ehk riigiehituslikult võimatu, nagu mulle veendunult deklareeriti päeval, kui Riigikogu oli Eesti Panga seaduse üksmeelselt vastu võtnud. Auväärsete ekspertide hüpnootiseeritus täidesaatva riigivõimu jaotamatuse ja ainult valitsusele kuulumise ideest oli nii täielik, et nad unustasid tähele panna Eesti põhiseaduse sätteid, mis näevad ette just täitevõimu jaotatust, sealhulgas rahapoliitikaga seotud täidesaatva riigivõimu teostamise usaldamise ainult keskpangale.

Teiseks reetsid lugupeetud riigiõiguse asjatundjad, et nad arvatavasti ikka sellesama okupatsiooniajal omandatud väära mõtlemisstiili ja harjumuseks saanud nn riigiehituslike kujutluste mõjul ei suutnud eristada, mis on valitsus ja mis on riik. Neil jäi kahe silma vahele lihtne tõsiasi, et valitsus on ainult üks, ehkki äärmiselt tähtis põhiseaduslik institutsioon riigis ja et peale selle toimib veel teisi põhiseaduslikke institutsioone, seetõttu on valitsuse poliitika ainult osa riigi poliitikast. Nad arutlesid ülilihtsustatult, et kui keskpank ajab valitsusest sõltumatut rahapoliitikat, siis Eesti Panga raha-, krediidi- ja panganduspoliitika ei allu riigi majanduspoliitikale. See oli nende hinnangu kohaselt vastuolus põhiseadusega, ehkki Eesti põhiseaduses pole öeldud, et keskpanga raha- ja panganduspoliitika peaks alluma valitsuse poliitikale.

Kui eksperdid oleksid olnud harjunud tõlgendama põhiseadust seest väljapoole, oleksid nad märganud, et kuna keskpank on põhiseaduse järgi riiklik institutsioon, kellele on ainsana usaldatud Eesti raha-, krediidi- ja panganduspoliitika ajamine, mida ükski teine riigiasutus (kaasa arvatud valitsus!) ei ole volitatud ajama, siis keskpanga poliitika ongi riigi raha-, krediidi- ja panganduspoliitika ehk vastav osa riigi majanduspoliitikast.

Pikaajalise ajupesu tagajärg

Kogu suureks paisutatud ja pikale venitatud pahandus Eesti Panga seadusega oli tingitud seega ekspertide poolt okupatsiooniaegsetes totalitaarsetes oludes hästi omandatud väärtest mõtlemisharjumustest. Ekspertid ise ei oleks arvatavasti selle järelدusega nõustunud, kui neile seda oleks tutvustama mindud, mida loomulikult ei üritatudki. Nad poleks oma eksituse sellist tekkepõhjust kindlasti mitte uskunud ja eks seda mingis mõttes raske uskuda olegi.

Eiki Nestor on meie poliitikutest üks väheseid, kes on vaevunud juurdlema selle üle, kuidas Vene okupatsiooni aastate massiline poliitiline kasvatustöö, mille raames esitatud väiteid rahvas küll üldiselt ei uskunud, on siiski avaldanud kauaks püsima jäänud mõju inimeste mõtlemisviisile. Eiki Nestor on esitanud võimsa üldistuse, et “Nõukogude võim steriliseeris meie mõistust rohkem, kui me seda tahame uskuda”, nagu võib lugeda tema esseest “Paar

ääremärkust Frank Zappa küsimuses endistele Eestimaa Kommunistliku Partei liikmetele” (Nestor 2006a).

Selle üksikasjalikul uurimisel ja seletamisel, milles nood “mõistuse steriliseerimise” tulemused on avaldunud aastaid pärast Nõukogude võimu kokkuvarisemist ja avaldavad tuntavat mõju ajuti veel praegugi, on meie intellektuaalse keskkonna tervistamisel ülimalt suur tähtsus. Kõrgesti õpetatud juristidest ekspertide kaljukindel seisukoht Eesti Panga seaduse ja põhiseaduse arvatavast vastuolulisusest võiks olla hea näiteaines probleemistikku süvenemisel. Muidugi hõlmab see probleemistik mitte ainult õigusloome küsimusi, vaid nähtusi väga paljudelt elualadelt, mille enamikul pole seaduste ja nende tõlgendamisega mingit otsest seost.

Kahjuks on seda laadi mõtlemispsühholoogiliste probleemide uurimisega vähe tegeldud ja on ka neid, kes peavad uuringuid isegi tarbetuks. Kui tsiteerida veel kord Eiki Nestorit, on meil veel kahjuks küllalt palju inimesi, “kes veendunult lähtuvad arusaamast, et viiskümmend aastat Nõukogude võimu jättis meie ajud pesemata” (Nestor 2006b).

Põhiseaduslikkusevaidluse epiloog

Ekspertgrupi juht Ilmar Rebane oli Tartu Ülikooli õigusteaduskonna lugupeetumaid professoreid. Teda ümbritses Eesti Vabariigi omaaegse õiguskantsleri Anton Palvadre nõuniku aura. Rebasega ei olnud mul minu ülikoolis töötamise aastail nii lähedasi suhteid nagu vanade juuraprofessorite Leo Leesmendi, Helmut Kadari või Elmar Ilusaga, kellega veetsime vahel pikki ja huvitavaid, mulle erakordselt harivalt mõjunud tunde. Rebasega olid meie omavahelised keskustelud enamasti suhteliselt lühikesed püstijalajutud, ent võimatu oli nende kestel tähele panemata jätta tema minule suunatud heasoovlikkust ja siirast huvi selle vastu, mida ma teen ja mõtlen.

Eriti Tallinna tööle asununa, kui ma rabelesin esimesi aastaid suure kateedri juhatamisega, pidin korduvalt tänuga tagasi mõtlema mitmetele Ilmar Rebase ütlustele, mis olid pillatud enamasti sundimatus keskustelus, ent nüüd kasutatavad nagu vanema teadusemehe head nõuanded, kuidas inimestega, eriti teadus- ja õppejõutööga tegelevate inimestega suhelda. Mul oli seepärast algusest peale väga ebameeldiv juhtida võitlust tema ekspertgrupi tegevuse vastu, paljastada ekspertide asjatundmatust ja kummutada nende nõukogulikest mõtlemisharjumustest tingitud hinnanguid.

Aeg-ajalt oli tunne, nagu peaksin välja astuma lähedase sõbra vastu. Meenus isa elutarkus, mida ta tihti oli korranud: “Ära eales löö seda kätt, mis on olnud kunagi sinu abistamiseks välja sirutatud!” Nüüd tundus mõnikord, et eksin soovitus vastu, millest ma muidu olen püüdnud kogu elu juhendada. Ent tegemist oli ülimalt tähtsa küsimusega, millest olenesid meie majanduse edasised arengueeldused. Tuli teha kõik, et mitte korrata vigu, mida meil oli tehtud pärast Vabadussõda ja mis olid põhjustanud lõpuks omaaegse Eesti vääringu katastroofi. Peaaegu neidsamu vigu kordasid nüüd mitmed äsja sotsialismiikkest vabanenud riigid ja polnud mingit garantiid, et neid ei oleks hakatud kordama ka Eestis, kui meil oma rahasüsteemi aluste rajamisel ei oleks õnnestunud nende vigade kordamise ahvatlusi ja võimalusi ära lõigata.

Kui palju Ilmar Rebane ekspertgrupi pangandusalaste seisukohtade väljatöötamisega isiklikult kokku puutus või missugune ja kui suur osa neist arvamustest pärines otse temalt, ei olnud teada. Teada oli, et Tallinnas, kus ta harva käis, täitis tema ülesandeid enamasti Ando Leps, kes oli ekspertkomisjoni aseesimees ja esines ka ajakirjanduses Eesti Panga seaduse eelnõu ründajana. Võib-olla ei olnud neis ekspertarvamustes ükski rida Rebase kirjutatud. Aga grupi arvamustele kirjutas ta alla ja sellega olin sattunud olude sunnil teravalt kritiseerima vanemat, minusse hästi ja südamliselt suhtunud härrasmeest, kellest ma väga lugu pidasin ega oleks mingil tingimusel tahtnud teda ja tema teaduslikku või erialalist autoriteeti kas või kergeltki riivata.

Pärast seda, kui intsident Eesti Panga seadusega oli alanud, ei olnud meil Ilmar Rebasega isiklikke kokkupuuteid. Sugenes mulje, et meie headel suhetel on lõpp, ja tõenäoliselt igaveseks.

Kord järjekordselt Tartus olles kohtusin linna raekojas üle pikema aja Aino Lukasega. Olime Ainoga head tuttavad juba minu üliõpilasaastail. Viibisime mõne aja jooksul suhteliselt sageli koos seltskonnas, kunu kuulusid ka Ardi Liives, Thea Arnover, kellest sai hiljem Thea Liives, Inna Taarna, Mai Mering ja mõned teised, kas oma töö või huvide kaudu olid seotud teatri ja kirjandusega. Kui Aino isa, kindral Lukas aresteeriti, kadus Aino äkki silmapiirilt. Arvasime temagi kuhugi laagrisse olevat toimetatud. Tegelikult läks ta Gruusiasse, ilma et oleks sellest kellelegi midagi ette teatanud või sealt kellelegi kirjutanud. Nii pääses ta mis tahes tagakiusamistest. Aino oli omal ajal isaga suviti Värskas Eesti sõjaväe suvelaagris viibides hakanud tegelema ratsutamisega ja paistnud silma mõnel otse sõja järel toimunud üleliidulisel ratsaspordivõistlusel. Gruusias ootasid teda ees sama spordiala harrastavad sõbrad, kes aitasid tal leida tööd ratsutamistreenerina. Kui ta mõni aasta pärast Stalini surma Eestisse tagasi ilmus – töötasin siis Tartus –, kuulasime meie Emajõe tänava korteris mitu õhtut tema muljeterohkeid jutte elust ja tööst nende aastate Gruusias. Nüüd oli Aino Lukas Tartu linnavolikogu esimees. Eraelus oli ta Ilmar Rebase abikaasa.

Aino kutsus mind koos abikaasaga õhtul enda poole külla, polnud me aastaid saanud pikemalt mõtteid vahetada. Ütlesin, et tuleksin meeleldi, ent kas ta on selle kutse esitamisel mõtelnud ka sellele, et Ilmar võib-olla ei taha mind silmaotsaski näha. Aino kinnitas vastupidist. Neil olevat viimasel ajal Ilmariga korduvalt minust juttu olnud ja just Ilmar oli avaldanud hiljaaegu mõtte, et huvitav oleks Merestega jälle üle pikema aja kohtuda. See tuli mulle meeldiva üllatusena. Loomulikult võtsin ma pärast sellist üllatust Aino kutse vastu.

Õhtul istusimegi nende Aardla tänava korteris Aino kaetud mõnuses kohvilauas. Sellel ilutses ka õige paljude tärnidega konjakipudel, mis ei jäänud kauaks suletuks. Olin veel nende korteriukse taga mõtelnud, et võib-olla oleks olnud siiski targem vabandada ja mitte tulla – mine tea, kuidas meil pärast nii teravat arvamuste kokkupõrget õnnestub ühist jutuainet leida. Nüüd ei olnud sellega mingisuguseid raskusi. Õhtu kulges nii, nagu sellised õhtud vanade heade tuttavate vahel ikka kulgevad. Eesti Panga seadusest ja selle põhiseadusvastasusest meil juttu ei olnud. Nii me ka lahusime, ilma et kumbki meist oleks meievahelisi suhteid kuidagi klaarima hakanud. Need suhted tundusid juba niigi väga head ja sõbralikud olevat.

Kui olime lahkumas, ütles Ilmar, et tal on meie külaskäigust hea meel, tal olevat olnud vahepeal mure, et äkki me siiski ei tule. Tajusin selles mures väikest vihjet meie vahel ilmnenud lahkavamustele, ent pikemalt juttu ei tulnud sellest ka nüüd.

Ilmar ja Aino lubasid järgmine kord, kui nad koos Tallinna satuvad, meile kindlasti külla tulla. Kui see külaskäik oleks toimunud, ilmnenuks, et too pahandus Eesti Panga seadusega meid mitte ei eemaldanud, vaid hoopis lähendas, sest kunagi varem polnud ma Ilmar Rebase juures kodus külas käinud, nagu polnud temagi meie kodu külastanud.

Kahjuks jäi neil vastukülaskäik tegemata. Ilmar Rebane suri 1995. aasta suvel.

Kasutatud kirjandus

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi pangaseadus. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja, 28.12.1989, nr 647.

Eesti Vabariigi Õiguskantsleri Kantselei kiri, 08.08.1993, nr 22.v.

Justiitsministri kiri õiguskantslerile, 20.06.1993, nr 3–3/10/210.

Mereste, U. (1993). Põhiseadus – irdsätete kollektsioon või terviklik normisüsteem? Kas Eesti Panga seadus on põhiseadusega pahuksis? – Rahva Hää, 17., 18. ja 19. nov. [Artikkel on ka kogumikus: U. Mereste. Õigusloome radadel. Õiguslaseid artikleid. Tallinn, 2001, lk 298–307.]

Nestor, E. (2006a). Paar ääremärkust Frank Zappa küsimuses endistele Eestimaa Kommunistliku Partei liikmetele. – Eesti Ekspress, 30. märts.

Nestor, E. (2006b). Presidendikampaania või meediaetendus. – Sirp, 26. apr.

Mugav juurdepääs Euroopa kultuuri- ja teadusinfole

Toomas Schvak (RiTo 14), Eesti Rahvusraamatukogu teadus- ja arenduskeskuse projektijuht

Euroopa Raamatukogu nimeline veebiteenus pakub 2005. aastast kõigile huvilistele võimalust pääseda Euroopa rahvusraamatukogudes leiduvale teabele ligi ühe veebilehe vahendusel.

Euroopa Liidu liikmesriikide integreerimisel on keskne küsimus, kuidas nii eripalgelises koosluses rahvuslik-kultuurilist eripära säilitada ja tervikuks siduda ning ühtset Euroopa identiteeti luua. Üks võimalikke vastuseid on üleeuroopaliste mitmekeelsete teenuste loomine, mida on viimaseil aastail aktiivselt toetatud Euroopa Komisjoni teadus- ja arendustegevuse programmide kaudu.

Idee vahendada Euroopa mäluasutustes – raamatukogudes, muuseumides ja arhiivides – leiduvat teavet ühe portaali või teenuse kaudu ei ole uus. Kõige aktiivsemalt on sellel suunal tegutsenud Euroopa rahvusraamatukogud kui kõige paremini organiseeritud kultuuri- ja teadusinfo valdajad.

Veebiportaalist Gabriel Euroopa Digitaalraamatukoguni

Euroopa Rahvusraamatukogude Direktorite Konverents (*Conference of European National Librarians*, CENL) ühendab 45 raamatukogu Euroopa Nõukogu 43 liikmesriigist. Juba 1995. aastal käivitas konverents veebiportaali **Gabriel** (*Gateway and Bridge to Europe's National Libraries*), mis võimaldas leida inglise-, prantsuse- ja saksa keelset teavet Euroopa rahvusraamatukogude, nende teenuste ja andmebaaside kohta. Gabrieli abil sai teha otsingut kõigi rahvusraamatukogude veebilehtedel, kuid mitte andmebaasides.

2001. aastal otsustas Euroopa Komisjon osaliselt rahastada konverentsi esitatud projektitaotlust uue, laiendatud võimalustega veebiteenuse loomiseks. Kolm aastat kestnud projekti TEL tulemusel avati 17. märtsil 2005 avalikkusele kasutamiseks **Euroopa Raamatukogu** (*The European Library*). Uus teenus pakub nii nagu Gabriel võimalust tutvuda riikide rahvusraamatukogude teenuste ja andmebaasidega, kuid otsingut saab teha ka üle andmebaaside. Gabriel lõpetas iseseisva olemasolu – 2005. aasta juunis integreeriti ta Euroopa Raamatukoguga.

Algul pakkus Euroopa Raamatukogu infootsingut üheksa raamatukogu andmebaasides, muutes kättesaadavaks teabe Hollandi, Itaalia, Portugali, Prantsusmaa, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Suurbritannia ja Šveitsi rahvusraamatukogudest. Aastail 2005–2007 tehakse Euroopa Komisjoni poolt täies mahus toetatud projekti TEL-ME-MOR raames kättesaadavaks ka kümne uue Euroopa Liidu liikmesriigi rahvusraamatukogude andmebaasid. Eesti ja Läti rahvusraamatukogu ühinesid teenusega 1. jaanuaril 2006.

Euroopa Raamatukogu arendamine ei ole lõppenud. 2006. aasta märtsis teatas Euroopa Komisjon, et Euroopa Raamatukogu alusel luuakse ka muuseumide ja arhiivide andmekogusid sisaldav **Euroopa Digitaalraamatukogu** (*European Digital Library*). Aastaks

2008 soovitakse selle vahendusel kättesaadavaks teha kaks miljonit digitaalset objekti, aastaks 2010 peaks nende arv kasvama vähemalt kuue miljonini. Digitaalsete objektide all peetakse silmas nii raamatuid, käsikirju, arhivaale, fotosid kui ka audio- ja videomaterjale. Samal ajal jätkub Euroopa Raamatukogu arendamine EDL-projekti kaudu, aastaks 2008 liidetakse Belgia, Hispaania, Iirimaa, Islandi, Kreeka, Liechtensteini, Luksemburgi, Norra ja Rootsi rahvusraamatukogude andmebaasid.

Euroopa Raamatukogu on värav kultuuri- ja teadusinfo juurde

Praegu saab Euroopa Raamatukogu kasutada aadressil <http://www.theeuropeanlibrary.org/> ja Eesti Rahvusraamatukogu kodulehe vahendusel. Veebilehel on kirjeldatud 45 rahvusraamatukogu elektroonilisi teenuseid, kuid otsingut saab teha 19 raamatukogu andmebaasis. Portaali saab kasutada 16 Euroopa Liidu keeles, kaasa arvatud eesti keel.

Euroopa Raamatukogu sisaldab nii bibliograafilisi kirjeid kui ka digiteeritud materjale. Ülekaalus on bibliograafiline teave, kuid teenuse põhieesmärk on võimaldada kasutajale mugavat juurdepääsu digitaalsetele andmekogudele. Mõned rahvusraamatukogud on teinud kättesaadavaks küllaltki ulatuslikud digikogud: näiteks Prantsusmaa pakub võimalust kasutada andmebaasi **Gallica**, kus on 70 000 digiteeritud teksti ja ligikaudu 250 000 digiteeritud pilti; Holland on kättesaadavaks teinud andmekogu **Madalmaade mälu**, mis sisaldab kõikvõimalikku teavet pildis, tekstis ja helis Hollandi ning tema kolooniate ühiskondliku arengu kohta varasest uusajast tänapäevani; Sloveenia pakub võimalust tutvuda 900 kuulsat sloveeni portreega ja kuulata vanadelt grammofoniplaatidelt 65 digiteeritud laulu; Saksamaa pakub juurdepääsu **Exilpresse Digitali** andmebaasile, mis sisaldab aastail 1933–1945 eksilis ilmunud 30 Saksa ajalehe ja ajakirja artiklite täistekste. Haruldasi digiteeritud käsikirju leiab Hollandi, Itaalia, Suurbritannia ja Tšehhi andmebaasidest.

Eestist on Euroopa Raamatukogu vahendusel otsitavad elektronkataloog ESTER ja digitaalne arhiiv DIGAR, mis sisaldab peamiselt avaliku ja riigisektori asutuste väljaandeid. Tehniliste võimaluste tekkimise kohaselt on kavas liita artiklite koondandmebaas ISE, õiguslase kirjanduse andmebaas BIE ja Eesti Vabariigi Presidendi bibliograafia.

Täieliku ülevaate pakutavatest andmebaasidest annab alajaotus **kogud** (*collections*). Teemade järgi on andmebaase võimalik sirvida ka Euroopa Raamatukogu avalehel alajaotuses **kogud ainetiku järgi** (*collections by theme*).

Lihtotsingut (*simple search*) on võimalik teha kohe avalehel, valides selleks ise huvipakkuvad andmebaasid ehk kogud või usaldades Euroopa Raamatukogu antud valikut. Täpsemad otsingimused saab valida **kompleksotsingu** (*advanced search*) korral. Otsingu tulemusi saab välja printida, saata e-postile ning salvestada nn lemmikute nimekirja. Lemmikute nimekiri kustub pärast veebibrauseri sulgemist, kui soovitakse seda pikaajaliselt salvestada, on võimalik registreeruda Euroopa Raamatukogu kasutajaks. Registreerumine on kõigile soovijaile tasuta ja võimaldab lemmikute nimekirja säilitamisele lisaks salvestada päringuid, seega ei ole sarnase otsingu kordamisel vaja otsisõnu uuesti sisestada.

Euroopa Raamatukogu on esimene mitmekeelne, üleeuroopaline ja kõigile tasuta kättesaadav värav Euroopa kultuuri- ja teadusinfo juurde, mis võimaldab juba praegu saada ülevaate rahvusraamatukogude varadest ning täieneb lähiaastail ka teadusraamatukogude, muuseumide ja arhiivide kollektsioonidega, tuues suurema osa Euroopa kultuuripärandist kasutajast vaid hiirekliki kaugusele.

Olulised veebilingid

Euroopa Raamatukogu – <http://www.theeuropeanlibrary.org/>

Euroopa Rahvusraamatukogude Direktorite Konverents – <http://www.cenl.org/>

Projekt TEL-ME-MOR – <http://telmemor.net/>

Eesti õigusinfosüsteem ESTLEX

Riina Vende (RiTo 14), AS Andmevara ESTLEX-i osakonna juhataja

Juristide laialdaselt kasutatav Eesti õigusinfo otsisüsteem ESTLEX tähistas 2006. aastal 15. sünnipäeva. Algselt personaalarvutis paiknenud lihtsast andmebaasist on kujunenud keerukas ja mitmekülgne elektrooniliselt kättesaadavat õigusinfot integreeriv professionaalne töövahend.

ESTLEX on kogu oma tegevusaja jooksul toiminud teenusepakkujana, kelle kasutajaskond on püsinud ja laienenud eelkõige lisaväärtuste loomise ning avaliku õigusinfo ühtseks infosüsteemiks integreerimise tõttu. Lisaväärtused, mis põhinevad ESTLEX-i juristide tehtaval tööol, on aidanud kokku hoida suure hulga teiste juristide tööaega vajaliku materjali leidmisel ja selle süsteemsel läbitöötamisel.

ESTLEX-i aktiivseimad kasutajad on nii avalikus kui ka erasektoris töötavad kõrge kvalifikatsiooniga juristid, eelkõige kohtunikud, prokurörid, advokaadid, notarid, linna- ja vallasekretärid, riigiasutuste ja firmade juristid. Ühesõnaga kõik need, kellel on õigusinfot vaja igapäevatoos ja paljude allikate läbitöötamiseks aega napib.

ESTLEX-i kontseptsiooni väljatöötamine

ESTLEX-i sünd on seotud Isemajandava Eesti (IME) käivitumisega, kui algas intensiivne õigusloomeperiood. Toimuva talletamiseks esitas tollane majandusministeerium (praegu rahandusministeerium) 1990. aasta varakevadel oma infokeskusele (praegu AS Andmevara) tellimuse IME seadusandluse andmebaasi väljatöötamiseks. IME seadusandlus oli raskesti määratletav osa kogu seadusandlusest ning piire sai seada ainult ajaliselt – esimene eesmärk oli 1990. aasta õigusaktid andmebaasi kanda. Nii algaski andmete kogumine ja sisestamine paralleelselt andmebaasi haldamise tarkvara väljatöötamisega. Tagantjärele tolle üheaastase õigusloome mahtusid vaadates ei tundu need kuigi suured – ülemnõukogu ja valitsuse õigusakte oli aastas kokku 2000 ringis, neist normatiivse sisuga kuni 500 ja aktimuudatusi mitte üle 200. Ministeeriumide õigusaktide kättesaamisega oli tol ajal probleeme, neid avaldati valikuliselt eraldi bülletäänides ning need jäid seetõttu esialgu kõrvale.

Esimeseks andmeallikaks sai majandusministeeriumi juristi Kadi Stalmeisteri koostatud õigusaktide kartoteek – ilusate värviliste reiteritega kastitüüpi perfokaarte. Sellele järgnesid ülemnõukogu ja ülemnõukogu presiidiumi seaduste ja seadluste registreerimisraamatud Kadriorus ning valitsuse määruste, korralduste ja protokollide registreerimisraamatud Toompeal, millest said pikemaks ajaks kõige usaldusväärsemad infoallikad, kust võimalikult täpselt kogu andmestik andmebaasi kanti, kaasa arvatud kasutamata (tühjad) aktinumbrid, et olla kindel – midagi tähtsat puudu pole jäänud. Kadriorus registreerimisraamatuid välja viia ei lubatud, õigusaktide registreerimiseks tuli koos oma arvutiga paariks päevaks praegusesse presidendilossi kolida. Valitsuse aktide rekvisiite kontrolliti juba väljatrükkide ja registreerimisraamatu võrdlemise teel, sest enamasti olid need majandusministeeriumi paberkartoteegis olemas ja sealt andmebaasi kantud. Aktide nimekiri sai suhteliselt kiiresti korda, keerulisem oli lugu tekstidega. Ainult valitsuse määrusi oli võimalik masinakirjabüroo

Robotronide diskettidelt otsimas käia, aga needki tuli igaks juhuks täht-tähele üle kontrollida, sest akti lõpliku vormistamise käigus oli tavaks viimased kõige kiiremad parandused käsitsi lisada. Seaduste tekstid tippis arvutisse masinakirjutaja ja need loeti hiljem üle. Lugemine tähendas seda, et üks inimene luges teksti koos kõikide kirjavahemärkide, sulgude, suurtähtede, taandridade ja muu sellesarnasega ette ja teine kontrollis samal ajal arvutiekraanil teksti. Osale kolleegidele sobis sellest tööst ainult ettelugemise pool, sest kuulaja ja kontrollija rollis kippusid nad ekraani taga tukkuma jääma.

Nii või teisiti – aasta lõpuks oli andmebaas personaalarvutis olemas ning vajalike andmete põhjal sai akte otsida ja teksti ekraanil vaadata. Arvuti oli Compac 286, operatsioonisüsteemina oli kasutusel DOS ja andmebaasi süsteemiks Dbase IV.

Sellesama 1990. aasta kevadel kutsus justiitsministeerium ESTLEX-i kontseptsiooni koostamiseks kokku ametkondadevahelise töörühma. Töörühma juhtis infoinstituudi osakonnajuhataja Ally Renter, kes oli õigusaktide andmebaasi temaatikaga juba aastaid tegelnud, justiitsministeeriumi poolt kureeris kontseptsiooni väljatöötamist ministri esimene asetäitja Märt Rask.

Eeltöid õigusaktide andmebaasi loomiseks olid eri asutused teinud mitu korda. Kõige varasem ja sisukam neist valmis juba 1977. aastal, kui Tartu Ülikooli juures töötati professor Ilo Sildmäe juhtimisel välja juriidiline tesaarus ja juriidilise info otsisüsteemi JURIOS tehniline lahendus. Plaanikomitee arvutuskeskuses oli samuti üks selline lahendus välja töötatud ja mõnda aega kasutuselgi olnud. Teemaga tegelesid eelmainituile lisaks infoinstituut, plaaniinstituut ning sideministeeriumi info- ja arvutuskeskus. Kõik nimetatud asutused osalesid ühtlasi kontseptsiooni väljatöötamise töörühmas. Nimi ESTLEX oli Soome FINLEXi eeskujul juba mõnda aega kasutusel olnud ning isegi valitsuse 1990. aasta 22. jaanuari määruses nr 16, millega ministeeriumide põhifunktsioonid sätestati, oli justiitsministeeriumi ühe põhifunktsioonina toodud õigusteabesüsteemi Estlex väljatöötamine ja kasutuselevõtt. ESTLEX-i eelmine kontseptsioon oli valminud aastal 1988. Paraku olid kõik ilusad kavatsused takerdunud ühelt poolt tollaste EC-seeria arvutite kohmakuse ja madala töökindluse ning teiselt poolt finantseerimis- ja koordineerimisprobleemide taha.

Aasta lõpuks sai kontseptsioon kaante vahele, ning kuigi edasine kujunes sellest küllaltki erinevaks, oli kontseptsiooni koostamisest ESTLEX-i arengu seisukohalt palju kasu, sest mõnedki olulised sisulised küsimused arutati töö käigus põhjalikult läbi.

IME seadusandluse andmebaasist riiklikuks registriks

Samal ajal korraldati ümber ministeeriumide tööd, sellega kaasnes töötajate kiire vahetumine. Aasta jooksul jõudis IME seadusandluse andmebaasi tellija esindaja ministeeriumis mitu korda vahetuda ning aasta lõpuks oli majandusministeeriumi huvi selle vastu raugenud. Nii olekski võinud vastvalminud andmebaasiga minna samamoodi kui varasematega – pärast esimeste tulemusteni jõudmist ei leitud juurutamise ja edasise finantseerimise jaoks piisavalt huvi ja vahendeid ning tulemused jäid riilile tolmu koguma.

Õnneks tundis valminud lahenduse vastu huvi justiitsministeerium ja pärast jõulude paiku toimunud esitlust otsustati asutada selle põhjal riiklik õigusaktide register. Asutamine ise sai teoks valitsuse 1991. aasta 14. juuni määrusega nr 110 (RT 1991, 22, 266). Registri pidamise kulud pidi kaetama riigieelarvest Informaatikafondi kaudu, kasutajaile osutatavate infoteenuste kulud neilt saadavatest teenustasudest.

1991.–1996. aastal toimis ESTLEX riigi finantseerimistoel. Sel perioodil täiendati intensiivselt andmestikku ja arendati välja teenused. Andmestiku ajalised raamid muutusid tunduvalt konkreetsemaks, andmestik ise laiemaks ja järjest põhjalikumalt kontrollituks. Töötati välja korrektne tarkvara riikliku registri pidamiseks, õigusharude klassifikatsioon õigusaktide liigitamiseks, jõuti esimeste lahendusteni *online* –täistekstandmebaasi loomisel, loodi välislepingute andmebaas. Registripidamist ja selleks vajalikke arendustöid finantseeriti riigieelarvelistest vahenditest Informaatikafondi kaudu. Paralleelselt tehti tootearendust tarbijatele teenuste pakkumiseks, selleks vajalik raha saadi teenuste müügist. Kui esimesed lepingud teenusekasutajatega sõlmiti 1992. aasta alguses, siis paari järgneva aasta jooksul kasvas kasutajaskond kiiresti poole tuhandeni.

Kasutajate aktiivne huvi oli kahtlemata olulisim arengut stimuleeriv tegur, sellele lisaks oli kätte jõudnud personaalarvutite laialdase leviku periood ning arvuti oli muutunud ülemuse lauakaunistusest reaalselt kasutatavaks töövahendiks. Esialgu peamiselt küll intelligentseks kirjutusmasinaks, iga lisafunktsioon sellele abimehele oli teretulnud.

Riiklikust õigusaktide registrist elektroonilise Riigi Teatajani

1996. aasta oktoobrist muutusid õigusaktide algtekstid Riigi Teataja elektroonilise andmekoguna veebi kaudu tasuta kättesaadavaks. Samal aastal otsustas Riigikantselei riigi infosüsteemide osakond, tuginedes riigi infosüsteemide eelarve ekspertiisi ja järelevalve komisjoni ettepanekule, riikliku õigusaktide registri riigipoolse finantseerimise lõpetada. Riigikantselei oli veendunud, et õigusaktide registrit finantseerida on otstarbekas ESTLEX-i teenuste müügist saadavatest tuludest. Seega tegutses 1997. aastast riiklik õigusaktide register isemajandamisel, säilitades riigiga formaalse sideme justiitsministeeriumi ja AS Andmevara vahelise tasuta registripidamise lepingu kujul. Kõik registri toimimiseks vajalikud vahendid tuli hankida ESTLEX-i teenuste müügist.

1997. aastal algatas justiitsministeerium uutel alustel toimiva õigusaktide registri väljatöötamise. Peamine erinevus oli idee viia alg- ja terviktekstide sisestamine info tekkekohtadesse, pädevatesse riigiasutustesse ning anda sellega riigi garantii registris sisalduvale infole. Riigihanke tulemusena jõudis AS Andmevara aastail 1998–1999 välja töötada projektdokumentatsiooni õigusaktide registri uue tarkvaralahenduse loomiseks. Et paralleelselt toimunud tegevus riikliku õigusaktide registri seaduse eelnõu väljatöötamisel takerdus, peatati 1999. aastal arendustööd kuni seaduse vastuvõtmiseni. Seaduseelnõu edasise menetlemise käigus jõuti otsusele, et riiklik õigusaktide register oleks mõistlik ühendada Riigi Teataja elektroonilise versiooniga, otsus leidis kajastuse Riigi Teataja seaduse ja andmekogude seaduse muutmise seaduses, millega sätestati elektroonilise Riigi Teataja (eRT) loomine. eRT tarkvara väljatöötamise hankekonkursi võitis OÜ WebMedia.

Aktide algtekstid eRT jaoks võeti Riigi Teataja elektroonilisest andmekogust ja kehtivad terviktekstid ESTLEX-ist. eRT volitatud töötleja leidmiseks välja kuulutatud hankekonkursi võitis AS Andmevara, kes seda funktsiooni alates eRT käivitumisest 1. juunil 2002 täidab. Samal ajal andmete üleandmisega vormistati riikliku õigusaktide registri pidamise lepingu lõpetamine. Sellega sai läbi tähtis ja mõnevõrra vastuoluline etapp ESTLEX-i tegevuses ning algas ärilisel alusel teenusepakkujana tegutsemise ajajärk.

ESTLEX kui integreeritud õigusinfosüsteem

ESTLEX on integreeritud mitme avalikult kasutatava andmebaasiga. Keskne koht selles süsteemis on õigusaktid koos varasemate redaktsioonidega. Arhiiv ulatub seaduste puhul tagasi kuni 16. novembrini 1988, mis on tinglikult võetud infosüsteemi ajaliseks aluspiiriks. Varasemast ajast on registreeritud ainult üksikud aktid, peamiselt välislepingud, mida muul moel oleks raske leida. Õigusaktide vahele on loodud seosed, mille abil on võimalik nii aktide vahel liikuda kui ka saada ülevaadet näiteks sellest, millised aktid on meid huvitava akti alusel vastu võetud või millised teised aktid sisaldavad viiteid sellele aktile. Aktid on varustatud linkidega ametlikule algtekstile, terviktekstile eRT-s ning ingliskeelsele tõlkele justiitsministeeriumi hallatavas tõlgete andmebaasis. Regulaarselt vaatavad ESTLEX-i juristid läbi Riigi Teatajas avaldatavaid Riigikohtu lahendeid ja seovad need õigusaktidega, millele lahendis viidatakse. Kui õigusaktis on viide Euroopa Liidu direktiivile või määrusele, lisatakse lingid viidatud õigusaktidele Eur-Lexi andmebaasis, et hõlbustada vajaliku dokumendi leidmist.

Enamikul ESTLEX-i seadustel on olemas venekeelne aktuaalseisus tõlge. Tõlgete tegemist alustati juba 1994. aastal. Pikka aega oli võimalik Riigi Teataja Kirjastuselt osta väljaandes „Правовые акты Эстонии” (ПАЭ) ilmunud tõlgete kasutusõigust ning nende põhjal koostada terviktekste, ise muudatusi tõlkides. Kui algasid ettevalmistused Euroopa Liitu astumiseks, kasvas vastuvõetud õigusaktide arv ja maht sedavõrd, et neid ei jõutud enam tõlkida ПАЭ-s avaldamiseks, tõlgete ilmutamine muutus väga valikuliseks ning kasvas vajadus ka algtekste ise tõlkida. 2005. aasta lõpus lõpetati ПАЭ väljaandmine üldse, see tähendas ESTLEX-ile mitmekordset tõlkemahu suurenemist. Praegu on ESTLEX-il kõige mahukam aktuaalseisus venekeelsete aktitõlgete andmebaas Eestis.

Lõpetuseks

Kui vaadata tagasi ESTLEX-i 15 tegevusaastale, on süsteemi areng kulgenud käsikäes õiguse ja infotehnoloogia arenguga, seejuures on mõlemad selle aja jooksul tundmatusest muutunud. Postsovetlik õigussüsteem on asendunud Euroopa Liidu liikmesriigi arenenud õigussüsteemiga ning üksikud personaalarvutid üleilmse võrgustikuga. Muutumatusena on aga püsinud kasutajate heatahtlik huvi ESTLEX-i vastu ja paljude inimeste koostöövalmidus. Suur tänu kõigile neile, kelle nõu ja abiga on kunagisest IME seadusandluse andmebaasist saanud eri avalikke allikaid integreeriv mitmekesine õigusinfosüsteem.

Parlamentarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2006. aasta maist oktoobrini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride ja meediaväljaannete andmebaase, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

Aafrika

2004. aastal asutatud Pan-Aafrika Parlamendi töö võib rahapuudusel katkeda. Viiendat istungjärku lühendati 20 päeva võrra ning kui raha juurde ei saada, ei ole parlamendil 2006. aasta oktoobris võimalik kokku tulla. Raha peaks laekuma Aafrika Liidu liikmesmaadelt, kuid võlgu on 15 riiki. 75% parlamendi eelarvest moodustavad viie riigi liikmemaksud, neist on 2006. aasta eest tasunud ainult Lõuna-Aafrika Vabariik. Parlamendi aastaeelarve on 24 miljonit dollarit.

Pan-African Parliament, 11.05.2006, "Members of PAP hold a closing press briefing today as the 5th ordinary session draws to a close". – <http://www.pan-african-parliament.org/papnews.htm>

Ameerika Ühendriigid

Ameerika Ühendriikide Kongressi mõlemad kodad on heaks kiitnud raha eraldamise Mehhiko piirile 1200 km pikkuse tara ehitamiseks, millega kavatsetakse takistada ebaseaduslikku piiriületamist. Tara maksumus on ligikaudu 1,2 miljardit dollarit. Mehhiko on piiritara ehitamise vastu ja püüab mõjutada president George W. Bushi, et too jätkaks seaduse allkirjastamata. Mehhiko poliitikute arvates kahjustab piiritara ehitamine kahe riigi suhteid, kuid ei lahenda ebaseadusliku piiriületuse probleemi. Piiritara vastu on ka keskkonnakaitsjad, kelle sõnul see takistab jaaguaride, kilpkonnade ja teiste loomade liikumist.

Reuters-AFP-BNS, 30.09.2006, "USA Kongress kiitis heaks Mehhiko piiritara ehitamise".

Austria

1. oktoobril toimunud Austria ennetähtaegsetel parlamendivalimistel võitsid sotsiaaldemokraadid ootamatult 35,7% valijate häälest, edestades valitsevat konservatiivset Rahvaparteid. Rahvapartei sai 34,2% häälest (2002. aastal 42,3%). Sotsiaaldemokraadid said parlamendi 183-kohalises alamkojas 68 kohta, Rahvapartei 66 kohta. Vabadusparteid toetas 11,2% ning rohelisi 10,5% hääletanuist. Konservatiivide lubadused jääda kindlaks ettevõtlussõbralikule maksusoodustuskavale ning stabiilsele juhtimisstiilile ei toonud loodetud edu. Valijate otsuseid on mõjutanud hoopis mure üha suureneva moslemite immigratsiooni ning sissetulekute ebavõrdsuse suurenemise pärast. Seetõttu saavutasid

üllatuslikult suurt edu ka parempoolsed erakonnad, kes nõuavad immigratsiooni järsku piiramist. Immigratsioonivastane Jörg Haideri Allianss Austria Tuleviku Eest kogus 4,2% häältest, ületades seega parlamenti pääsemiseks vajaliku nelja protsendi künnise. 2002. aasta valimistega võrreldes on paremäärmuslaste toetus kasvanud kokku enam kui 50% võrra. Valimisaktiivsus oli 74,2%.

Inter-Parliamentary Union, "Austria : last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2017_E.htm

Reuters–AFP–BNS, 2.10.2006, "Austria valimised võitsid üllatuslikult sotsiaaldemokraadid".

Belgia

Mais hääletasid Belgia parlamendi alamkoja liikmed peaaegu ühehäälselt relvaseaduse karmistamise poolt. Ainult kaks Liberaalse Partei esindajat jäid erapooletuks, põhjendades oma otsust sellega, et seadusemuudatused võetakse vastu kiirustades. Seadusemuudatuste ajendiks sai Antverpenis toime pandud kaksikmõrv, tulistati Mali päritolu naist ja kaheaastast flaami tüdrukut. Edaspidi on Belgias tulirelva ostmiseks vaja relvaluba ning politsei kontrollib relvaostja andmeid. Regulatsioon peaks takistama relva ostmist hetkemeeleolu ajal. Seadusemuudatused kiitis heaks ka Senat ning need jõustusid juunis.

Expatica News, 19.05.2006, "MPs give green light to tighter gun control laws". – http://www.expatica.com/actual/article.asp?subchannel_id=48&story_id=30144

Brasiilia

Juunis tungis Brasiilia Kongressi alamkoja hoonesse tuhatkond maata talutöölist, kes nõudsid rohkem toetusi ning reformide läbiviimist. Kivide ja muude käepäraste vahenditega relvastatud inimmass tungis läbi hoone klaasist sissepääsu. Protestijad lükkasid kummuli ühe auto, kähmlesid julgeolekujõududega, purustasid hoones arvuteid ja hõivasid ajutiselt Kongressi fuajee. Viga sai üle 20 inimese. Demonstrandid lahkusid hoonest, kui sõjaväepolitsei oli selle ümber piiranud.

Protestiaktisiooni arvatav organiseerija Maatute Vabastamise Liikumine nõuab maareformi kiirendamist ja kunagise valimislubaduse täitmist, mille kohaselt lubati 400 000 perekonnale maade ümberjagamise abil oma kodu.

BBC News, 7.06.2006, "Landless storm Brazilian Congress". – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5054338.stm>

Reuters– BNS, 7.06.2006, "Brasiilia maata töölised hõivasid parlamendihoone".

Bulgaaria

Mais lükati Bulgaaria parlamendis 79 vastuhäälega tagasi natsionalistliku partei Rünna poolt algatatud otsuse eelnõu, millega oleks tunnistatud genotsiidiks Türgi poolt 1915. aastal

armeenlaste vastu toime pandud kuriteod. Poolt hääletas 55 parlamendiliiget. Valitsev Bulgaaria Sotsialistlik Partei ning Liikumine Õiguste ja Vabaduste Eest hääletasid otsuse vastu.

Turkish Weekly, 10.05.2006, "Bulgaria parliament rejects the Armenian bill". – <http://www.turkishweekly.net/news.php?id=31514>

Народно събрание на Република България.

– <http://www.parliament.bg/?page=plSt&lng=bg&SType=show&id=137>

Gruusia

Juulis võttis Gruusia parlament vastu mittesiduva otsuse, millega kutsus valitsust üles alustama ettevalmistusi Lõuna–Osseetias ja Abhaasias asuvate Venemaa rahuvalvevägede lahkumiseks. Kuupäeva ei seatud. Venemaa Riigiduumas asespikri Oleg Morozovi sõnul seaks Venemaa rahuvalvajate väljaviimine ohtu Gruusia territoriaalse terviklikkuse.

Interfax–BNS, 18.07.2006, "Moskva: Gruusia parlamendi otsus pingestab olukorda".

Holland

Juulis võttis Hollandi parlament vastu immigratsiooni- ja integratsiooniministri Rita Verdonki algatatud seaduseelnõu, mille kohaselt peavad immigrandid (sealhulgas osa varem sisserännanuist) tegema hollandi keelt ja kultuuri hõlmava integratsioonieksami. Vastu hääletas ainult üks parlamendiliige. Opositsiooniparteid oleksid eelistanud seaduseelnõu vastuvõtmisega viivitada, et oodata ära Riiginõukogu soovitusel. Riiginõukogu pidi otsustama, kas naturaliseerunud elanikele integratsioonikursuste pealesurumine on diskrimineeriv.

Expatica News, 10.07.2006, "MPs approve modified integration law". – http://www.expatica.com/actual/article.asp?subchannel_id=19&story_id=32080

Iirimaa

Juunis toimus Iirimaa parlamendi juures demonstratsioon, milles tuhanded inimesed avaldasid meelt seaduselünga üle, mis tekkis alaealise vägistamist käsitlevas seaduses. Nädal varem oli riigi Ülemkohus tühistanud 1935. aastast kehtinud seaduse, mille kohaselt oli mees automaatselt süüdi vägistamises, kui ta oli seksuaalsuhtes alla 15-aastase tütarlapsiga. Ülemkohus leidis, et süüdistataval peab olema võimalik end kaitsta, juhul kui ta pidas tütarlast tunduvalt vanemaks. Ülemkohtu otsusele tuginedes lasti üks kinnipeetav vabadusse, kuid arreteeriti hiljem uuesti. Parlament tuli erakorraliselt kokku ning menetles kiirkorras uut seaduseelnõud, et tekkinud tühikut täita. Seksuaalsuhted alla viieteistaastasega on endiselt keelatud, kuid lisati punkt, mille alusel saab süüdistatav end kaitsta, kui ta oli tüdrukut vanemaks pidanud. Seaduseparanduse allkirjastas kohe ka president Mary McAleese.

Jurist: Legal News & Research, 3.06.2006, "Ireland passes emergency statutory rape bill after high court overturns 1935 law". –

http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2006_06_03_indexarch.php

Itaalia

Eelmise aasta lõpul Itaalia Senatis heakskiidetud põhiseaduse reformikava ei leidnud juunis korraldatud rahvahääletusel toetust. 61,7% hääletanuist ei toetanud reformi, mis oleks peaministri ja regioonide võimu tugevdanud ning reformi vastaste sõnul piirkondlikku ebavõrdsust suurendanud.

BBC News, 26.06.2006, "Italy resoundingly rejects reform". –

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5117992.stm>

Jaapan

Jaapani parlamendi ülemkoda kiitis heaks seadusemuudatuse, mille kohaselt võetakse 2007. aasta novembrist alates kõigilt Jaapanit külastavalt üle 16 aasta vanustelt turistidelt elektrooniliselt säilitatavad sõrmejäljed ja fotod. Seaduse eesmärk on tõhusamalt terrorismiga võidelda.

BBC News, 17.05.2006, "Japan passes fingerprinting law". –

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/4991448.stm>

Küpros

Mais toimunud Küprose parlamendi valimistel võitis kommunistide ja tsentristide valitsev koalitsioon. Valimised näitasid ühtlasi kindlat toetust president Tassos Papadopoulosile, kes on kindlalt vastu seisnud ÜRO pakutud Küprose taasühendamise plaanile.

Kõige suurema toetuse sai kommunistlik Tööraha Progressiivne Partei, kogudes 31,1% häältest. Oma toetust suurendas 17,9% häältest saanud Papadopoulos Demokraatlik Partei, mis kaks aastat tagasi peetud referendumil oli ühinemisvastaste leeri juhtinud. Kolmandat koalitsiooniparteid Sotsiaaldemokraatlikku Liikumist pooldas 8,9% hääletanuist. Suurim opositsioonierakond parempoolne Demokraatlik Kongress pidi leppima 30,3%-lise toetusega, säilitades siiski parlamendis oma traditsiooniliselt tugeva esinduse. Koalitsiooniparteid said 56-kohalises parlamendis kokku 34 kohta. Demokraatlikule Kongressile jääb 18 ning neist välja kasvanud Euroopa Parteile kolm kohta. Rohelised säilitasid oma ainsa mandaadi. Parlamendi 1. juunil toimunud avaistungil valiti spiikriks tagasi Demetris Christofias.

Valimistest võttis osa 10 parteid ja ühendust kokku 487 kandidaadiga. Küprose türgi kogukond loobus oma osalusest keskvõimu institutsioonides 1963. aastal ning nende 24 parlamendikohta on jätkuvalt vakantsed. Esmakordselt pärast 1963. aastat osalesid valimistel Kreeka kontrollitaval alal elavad türklased. Valimiste üldine osalusprotsent oli 89%.

AFP-BNS, 22.05.2006, "Küprose koalitsioon kindlustas oma positsiooni parlamendis";

Inter-Parliamentary Union, "Cyprus: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2081_E.htm

Leedu

Mais võttis Leedu Seim 58 poolt- ja 3 vastuhäälega vastu seadusemuudatuse, millega keelustatakse 2007. aasta algusest suitsetamine restoranides, kohvikutes, baarides ja teistes söögikohtades, samuti klubides ja diskoteekides.

BNS, 11.05.2006, "Leedus keelatakse suitsetamine paljudes söögikohtades".

Juulis saatis Leedu president Valdas Adamkus Seimi tagasi kaks nädalat varem vastu võetud poliitikute käitumiskodeksi. President leidis, et seadus ei taga poliitikute tegevuse üle kontrolli, sest seaduses pole välja toodud vastavat mehhanismi. Eelnevalt pöördus presidendi poole rühm parlamendiliikmeid, kes polnud rahul sellega, et kodeksi arutamisel jäi vastu võtmata parandusettepanek, mis võimaldanuks ühiskonnaliikmete osalust eetikakomisjonide töös.

Kõige rangem sanktsioon, mida käitumiskodeksi järgi võidakse poliitiku suhtes rakendada, on tema tegevuse avalikustamine väljaandes *Valstybes Žinios* ja töökoha veebilehel.

BNS, 24.07.2006, "Adamkus saatis poliitikute käitumiskodeksi Seimi tagasi".

Läti

7. oktoobril toimunud Läti parlamendi valimistel sai valimisvõidu peaminister Aigars Kalvītis juhitud paremtsentriline koalitsioon. Kalvītis on töötanud teostada praegust turumajandusele orienteeritud, madalate maksude poliitikat. Konservatiivne Rahvaerakond sai 19,6% häältest ning 23 kohta Seimis. Rahvaerakonna koalitsioonipartner Roheliste ja Talurahva Liit järgnes neile 16,7%-lise toetusega, mis annab Seimis 18 kohta. Valitsusse kuuluv Esimene Partei (koos Läti Teega) sai 8,6% häältest (10 kohta Seimis). Liberaalne Uus Aeg sai 16,4% häältest (18 kohta). Vasakpoolset Üksmeele Keskust toetas 14,4% valijaist (17 kohta). Sel aastal koalitsioonist lahkunud Uus Aeg on teatanud soovist valitsusse naasta.

Valimistel kandideeris 19 parteid ja valimisliitu, neist seitse pääses Seimi. Valimisosalus oli 62,3%.

BNS, 8.10.2006, "Lätis jääb võim paremtsentristidele";

Centrālā vēlēšanu komisija, "Kopejie Latvijas rezultāti". – <http://www.velesanas2006.cvk.lv>

Makedoonia

5. juulil toimunud Makedoonia ennetähtaegsetel parlamendivalimistel sai paremtsentriline koalitsioon VMRO–DPMNE 32,5% häältest ning vastavalt 45 kohta 120–kohalises parlamendis. Seni võimul olnud sotsiaaldemokraadid said lüüa, nende koalitsiooni "Üheskoos Makedoonia eest" toetas 23,3% valijaist, mis tagab neile 32 parlamendikohta (eelises koosseisus oli neil 60 kohta). Sotsiaaldemokraate on kritiseeritud suutmatuse pärast parandada Makedoonia majandustulemusi.

Varasemast erinevalt toimusid valimised suuremate probleemideta, kuigi valimiskampaania ajal esines vägivaldseid vahejuhtumeid. Valimistulemus võib aga tekitada uut ebakindlust riigis, mida on vaevanud rahutused albaanlaste seas, kes moodustavad elanikkonnast umbes veerandi. Valimisaktiivsus oli 56%, osales 33 parteid ja koalitsiooni kokku 2700 kandidaadiga.

Inter-Parliamentary Union, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2313_E.htm

Reuters–AFP–BNS, 6.07.2006, "Makedoonias vahetub üldvalimiste järel valitsus".

Montenegro

3. juunil kuulutas Montenegro parlament välja riigi iseseisvuse. Rahvahääletus viidi läbi 21. mail, 55,5% hääletanuist toetas Serbiast eraldumist. 5. juunil kuulutas ka Serbia end iseseisvaks riigiks, Serbia–Montenegro liidulepingu kohaselt on Serbia rahvusvaheliste organisatsioonide õigusjärgne liige. Serbia ja Montenegro liit sõlmiti 1918. aastal. Esimese riigina tunnustas Montenegro iseseisvust Island.

Septembris toimusid iseseisva riigi esimesed valimised. Valimiste võitja oli valitseva peaministri Milo Djukanovici koalitsioon, mis sai 81–kohalises parlamendis 41 kohta. Milo Djukanovic on lubanud kiiret integratsiooni Euroopa Liidu ja NATO–ga. Serbia Nimekiri sai 12 kohta, Predrag Bulatovici juhitud kõige suurem Serbia–meelne opositsioonipartei Sotsialistlik Rahvapartei 11 kohta (enne iseseisvumist oli neil parlamendis 26 kohta). Serbia–meelne opositsioon lubas valimisvõidu korral panna uuesti rahvahääletusele Serbiaga sidemete taastamise küsimuse. Valimiste osalusprotsent oli 71,4%.

BBC News, 15.06.2006, "Montenegro gets Serb recognition". – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5083690.stm>

BBC News, 12.09.2006, "PM winner of Montenegro election". – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5340132.stm>

Inter-Parliamentary Union, "Montenegro: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2385_E.htm

Pakistan

Pakistani Rahvusassamblee lükkas juba mitmendat korda edasi vägistamist käsitlevate seaduste muutmise. Praegu kehtib 1979. aastal vastuvõetud islamiseadus, mille kohaselt peab kannatanul olema neli meessoost täiskasvanud tunnistajat, vastasel juhul antakse ta ise abielurikkumises süüdistatuna kohtu alla. Septembris oli Rahvusassambleel kavas nn "naistekaitse seadus" vastu võtta, kuid islamiäärmuslaste esindajad lubasid sel juhul parlamendist lahkuda. Valitsuse algatatud seaduseelnõu kohaselt ei käsitletaks vägistamisjuhtumeid enam islamiseaduste alusel.

Xinhua News, 11.09.2006, "Pakistan delays approval of amendment to Islamic rape laws". - http://news3.xinhuanet.com/english/2006-09/12/content_5078633.htm

BBC News, 15.09.2006, "How Pakistan's rape reform ran aground". - http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/5346968.stm

Poola

Poola Sejm otsustas avalikustada kommunismiajastust pärinevad salapolitsei toimikud, mis sisaldavad infot praeguste diplomaatide, valitsus- ja parlamendiliikmete kohta. Toimikuist peaks selguma, kes praegustest avaliku elu tegelastest tegi koostööd kurikuulsa kommunistliku salapolitseiga. Valitsevad konservatiivid nimetasid eelnõu, mille poolt alamkojas hääletas 372 ja vastu 44 parlamendiliiget, ajalooliseks sammuks. Opositsiooni sõnul aga võivad vigased ja mittetäielikud arhiivimaterjalid rikkuda inimeste elu.

Seaduse peab heaks kiitma ka Senat ja allkirjastama president.

Reuters-BNS, 21.07.2006, "Poola avalikustab salapolitsei toimikud".

Portugal

Portugali Rahvusassamblee tegi jalgpalli maailmameistrivõistluse tõttu oma töögraafikus muudatusi. 21. juuni pärastlõunal toimuma pidanud sõjaväereformi arutelu nihutati Portugali-Mehhiko jalgpallivõistluse tõttu hommikusele ajale. Portugali Tööstuse Keskliit avaldas parlamendi otsuse üle pahameelt, väites, et parlamendiliikmed annavad inimestele halba eeskuju.

BNS-AFP, 2.06.2006, "Portugali parlament muutis jalgpalli MM-matši tõttu tööplaani".

Prantsusmaa

Mais arutas Prantsusmaa parlamendi alamkoda seadusetaiendust, mis lisaks 2001. aastal vastuvõetud Armeenia 1915.-1917. aasta genotsiidi tunnistamise seadusse punkti, milles oleks määratud genotsiidi eitamise eest reaalsed karistused. Parlamendi spiiker Jean-Louis Debre, kes kuulub seaduseparanduse vastaste leeri, katkestas arutelu enne hääletamist ning lükkas seaduseelnõu lugemise edasi. Lugemise katkestamine kutsus saalis esile opositsiooni pahameeletormi, mitmed parlamendiliikmed tuli saalist välja saata. Opositsiooni algatatud muudatus näeks armeenlaste genotsiidi eitamise eest ette kuni viie aasta pikkuse

vanglakaristuse või 45 000 euro suuruse trahvi. Seaduse jõustumine pingestaks Prantsusmaa–Türgi suhteid.

AFP, 18.05.2006, "Uproar as French parliament shelves vote on Armenian 'genocide'";

Radio Free Europe, 18.05.2006, "Armenia: French lawmakers debate sensitive genocide bill".
– <http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/05/3c4558a2-0734-417a-ae4-64ecbcc0abd8.html>

Mais võttis Prantsusmaa parlamendi alamkoda 367 poolt– ja 164 vastuhäälega vastu seaduse, mis piirab võõrtööliste juurdepääsu Prantsusmaa tööturule. Siseminister Nicolas Sarkozy kava immigratsiooni piirata sai heakskiidu ka Senatilt. Uus kord eelistab oskustöölisi, immigrantidele ei anta sotsiaaltagatise, hakatakse piirama nende perekondade kaasatulekut. Immigrandid peavad sõlmima riigiga lepingu, kohustudes õppima prantsuse keelt ja austama Prantsusmaa elustiili. Kümme aastat Prantsusmaal töötamist ei taga enam kodakondsuse saamist. Kriitikute sõnul kahjustab seadus Prantsusmaa mainet tagakiusatute turvapaigana.

Eesti Päevaleht, 19.05.2006, "Lääs suleb ukseid immigrantide üha jätkuva tulva ees". – http://www.epl.ee/artikkel_321076.html

Reuters–BNS, 1.07.2006, "Prantsusmaa kiitis heaks harituid soosiva pagulasseaduse".

Rootsi

Septembris toimusid Rootsis parlamendivalimised, mille tulemusel pääseb võimule mõõdukate liidri Fredrik Reinfeldti juhitud paremtsentristlik koalitsioon. Sellega lõpeb sotsiaaldemokraatide 12 aastat kestnud valitsusaeg. Nelja partei koalitsioon võitis 48,1% häältest, sotsiaaldemokraatide juhitud vasakpoolsed said 46,2%. See annab Reinfeldtile ja tema partneritele Liberaalsele Rahvaparteile, Keskparteile ja Kristlikele Demokraatidele 178 parlamendikohta 349-st ehk seitse kohta enam kui vasakpoolsetele. Sotsiaaldemokraatide toetus oli 35,3% häältest, mis on nende nõrgim tulemus 1914. aastast saadik.

Mõõdukad saavutasid võidu oma lubadustega vähendada makse ning kärpida tööhõive suurendamiseks sotsiaalabi.

The Guardian, 18.09.2006, "Swedish centre-right alliance wins wafer-thin election victory".
– <http://www.guardian.co.uk/international/story/0,,1874740,00.html>

Reuters–BNS, 18.09.2006, "Rootsis tulevad võimule paremtsentristid".

Saksamaa

Saksamaa parlamendi alamkoda *Bundestag* võttis juunis vastu seaduse, millega tõstetakse kõrgete sissetulekutega elanike tulumaksu kolme protsendi võrra, s.o 45%-ni. Maksutõus oli suurkoalitsiooni kuuluvate sotsiaaldemokraatide ja konservatiivide läbirääkimiste

kompromiss ning osa kantsler Angela Merkeli esitatud maksureformipaketist. Maksutõus puudutab neid, kes teenivad üle 250 000 euro aastas või abielupaare, kelle ühine sissetulek on üle poole miljoni euro aastas. Saksa valitsus loodab maksutõusuga tuua riigikassasse 2,1 miljardit eurot.

Reuters–BNS, 29.06.2006, "Bundestag kiitis heaks rikaste maksutõusu".

Saksa parlamendi alamkoda *Bundestag* võttis juunis vastu seaduse, millega käivitub föderaalsüsteemi reform. Reformi eesmärk on kiirendada riigijuhtimist puudutavate otsuste langetamist ja nende jõustumist. *Bundestag*'is toetas põhiseadusreformi 428 parlamendiliiget, vastu oli 162. Seaduse vastuvõtmine eeldas kahe kolmandiku parlamendiliikmete toetust. Reform suurendab föderaalvalitsuse volitusi ning vähendab liidumaade õigusi.

Reuters–AFP–BNS, 30.06.2006, "Saksa parlamendi alamkoda võttis vastu põhiseadusreformi".

Saksa *Bundestag*'i spiiker saatis oma Poola kolleegile kirja, mis kritiseerib Poola suhtumist Saksamaal avatud näitusesse. Kahe riigi suhteid pingestas Berliinis avatud näitus Euroopas kodu kaotanud inimestest, kus rõhk on 12,5 miljonil pärast Teist maailmasõda Ida–Euroopast välja aetud sakslasel. Poolas, kust samuti miljonid sakslased lahkuma sunniti, on paljud inimesed näituse korraldamisest raevunud. *Bundestag*'i president Norbert Lammert nõudis Poola parlamendi spikrile Marek Jurekile saadetud kirjas, et Poola ilmutaks "ajaloo suhtes suuremat avatust".

Reuters–BNS, 4.09.2006, "Bundestagi juht kutsub Poolat suuremale avatusele ajaloo suhtes".

Serbia

Septembris võttis Serbia parlament ühehäälselt vastu uue põhiseaduse, milles 1999. aastast ÜRO haldusalas olevat Kosovot nimetatakse riigi lahutamatuks osaks. Uut põhiseadust toetasid kõik 242 kohal olnud saadikut. Parlamendi otsusel korraldatakse 28.–29. oktoobril põhiseaduse küsimuses rahvahääletus. Serbia ja Kosovo ametnikud peavad praegu läbirääkimisi provintsi lõpliku staatuse üle. Serbia ei ole Kosovo iseseisvumisega nõus, kuid Kosovo ei soostu serblaste pakutava autonoomiaga.

AFP–BNS, 30.09.2006, "Serbia parlament kinnitas uue põhiseaduse".

Slovakkia

Juunis toimunud Slovakkia ennetähtaegsetel parlamendivalimistel osales 21 parteid. Valimisdebatis keskenduti eelkõige euro kasutuselevõtuks vajalike reformidele. Valitsuskoalitsiooni lagunemise tõttu toimusid valimised kolm kuud enne õiget tähtaega.

Slovakkia üldvalimised võitis Robert Fico juhitud opositsiooniline vasakpartei Kolmas Tee, mis sai 29,1% häältest ning vastavalt 50 kohta parlamendis. Parteid Slovakkia Demokraatlik Koalitsioon ja Kristlik Liit toetas 18,4% hääletanuist, mis andis neile 31 parlamendikohta.

Parlamenti pääsemiseks vajaliku viieprotsendilise künnise ületas kuus parteid. 20 kohta sai Slovakkia Natsionalistlik Partei, mis parlamendi eelmises koosseisus polnud esindatud.

Valimiste osalusprotsent oli 54,7%, see on madalaim 1993. aastast saadik. Esmakordselt võisid valida ka välismaal elavad slovakid.

Inter-Parliamentary Union, "Slovakia: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2285_E.htm

Soome

Juunis võttis Soome *Eduskunta* vastu seksistost osaliselt keelustava seaduse. Koonderakonna liikme Petri Salo ettepanek eelnõu tagasi lükata kukkus läbi. Seksiteenuste ostmist karistatakse juhul, kui on tegemist kupeldamise või inimkaubandusega. Osa eelnõu vastu hääletanuist soovinuks täielikku seksistostukeeldu.

STT-BNS, 21.06.2006, "Soome parlament kinnitas osalise seksistostukeeldu".

Suurbritannia

Mais hääletas Suurbritannia parlamendi alamkoda 422 poolt- ja 98 vastuhäälega haridusreformi poolt. Seaduseelnõu menetlemist jätkab Lordide Koda. Haridusreform annab koolidele suuremad õigused koolielu juhtimisel, paneb kohalikele omavalitsustele suuremad kohustused koolide toetamisel ja laste koolivälise aja sisustamisel, annab koolidele ning õpetajatele senisest rohkem õigusi distsipliini tagamiseks. Seadusemuudatused annaksid õpetajale õiguse jätta õpilane pärast tunde kooli, võtta ära segav või ohtlik ese, näiteks nuga, ning kasutada vajaduse korral põhjendatud ulatuses jõudu.

Department for Education and Skills, "Education and Inspections Bill". – <http://www.dfes.gov.uk/publications/educationandinspectionsbill/>

Šveits

Septembris toimus Šveitsis rahvahääletus, mis kinnitas šveitslaste toetust 2005. aastal parlamendi poolt vastuvõetud välismaalaste- ja asüüliseadustele. Rangemaid immigratsioonipiiranguid ja asüülitingimusi toetas 68% hääletanuist. Seadused pani rahvahääletusele vasaktsentristlike parteide, ametiühingute, kirikute ja abiorganisatsioonide koalitsioon.

Xinhua News, 25.09.2006, "Swiss voters take hard line on asylum, immigration". – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-09/25/content_5130259.htm

Taani

Juuni algul võttis Taani parlament vastu kaks terrorismivastast võitlust tõhustavat seadust. Vastuvõetud seaduste kohaselt on Taani politsei luureteenistusel varasemast lihtsam

terrorismis kahtlustatavaid jälitada ning kahtluseluste pangaandmetele ja haiguslugudele ligi pääseda. Ka lennufirmade reisijate loetelud on julgeolekuorganitele edaspidi palju lihtsamini kättesaadavad.

Legislationline.org, 9.06.2006, "Two new anti-terrorism laws enter into force in Denmark".
– <http://www.legislationline.org/news.php?tid=46&jid=1>

Tšehhi

2. ja 3. juunil toimunud Tšehhi parlamendi alamkoja valimised lõppesid ummikseisuga, nii parem- kui vasakjõud said 200-kohalises alamkojas sada kohta. Enim hääli sai Mirek Topoláneki juhitud paremtsentriline Kodanike Demokraatlik Partei, mis kogus 35,4% häältest ning sai parlamendis 81 kohta. Kristlik–Demokraatlik Liit koos Tšehhi Rahvaparteiga sai 7,3% häältest (13 kohta) ning rohelised 3% (6 kohta). Sotsiaaldemokraate toetas 32,3% valijaist (74 parlamendikohta). Böömimaa ja Moraavia Kommunistlik Partei sai 12,8% häältest (26 kohta). Valimisaktiivsus oli 64,5%, valimistel kandideeris 26 poliitilist ühendust ligi 5000 kandidaadiga.

Reuters–BNS, 5.06.2006, "Tšehhi president tegi konservatiividele ettepaneku valitsuse moodustamiseks";

Inter–Parliamentary Union, "Czech Republic: last elections". –http://www.ipu.org/parline-e/reports/2083_E.htm

Venemaa

Venemaa Riigiduum võttis juulis vastu seaduse, mis keelab topeltkodakondsusega isikuil töötada mitmel tippametikohtal. Seaduse kohaselt ei saa topeltkodakondsusega isik näiteks kandideerida presidendiks ega olla regionaalparlamentide ning Venemaa Riigiduum ülem- ja alamkoja liige. Piirang laieneb Venemaa kodanikele, kellel on mõne välisriigi elamisluba. Seaduse kiitis heaks ka Venemaa Föderatsiooninõukogu ning allkirjastas president Vladimir Putin.

Interfax–BNS, 5.07.2006, "Venemaa kitsendas topeltkodakondsusega isikute pääsu võimule";

Президент России. – <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=034894>

Venemaa Föderatsiooninõukogu kiitis heaks seaduse, mis keelab mõne erakonna nimekirjas parlamenti valitud poliitikuil ühest fraktsioonist teise liikuda, vastasel korral võib parlamendiliikme volitused ennetähtaegselt lõpetada. Keeld hakkab kehtima ka regionaalparlamentide liikmetele.

Interfax–BNS, 7.07.2006, "Vene parlamendisaadikuil keelati fraktsioone vahetada".

Juulis võttis Venemaa Riigiduum vastu seaduse, mis on suunatud "ekstremistliku tegevuse" ohjeldamisele. Seadus on Venemaa tsiviilühiskonnas pälvinud tõsist kriitikat, sest arvatakse,

et see aitab nõrka opositsiooni veelgi enam lämmatada. Näiteks on seaduse kohaselt võimalik keelustada partei tegevus mõne selle liikme kõne põhjal, mida võimud tõlgendavad äärmuslikule tegevusele õhutavana. Samuti saab sulgeda ajalehe või telekanali, mis on kajastanud ekstremistlikku tegevust poolehoiuga. Kriitikute sõnul sõltub seaduse rakendamine võimude tõlgendamissoovist ning selle kohaselt võib süüdi mõista kõiki, kes pole võimude tegevusega nõus. Riigiduumas ülekaalus oleva Ühtse Venemaa arvates on seadus vajalik rassivihakuritegude ja islamiäärmusluse ohjeldamiseks.

Eelnõu vastuvõtmise poolt hääletas 338 Riigiduuma liiget, vastu oli 98 ning üks jäi erapooletuks. Seaduseelnõu vastu olid kommunistid, Kodumaa (Rodina) ning sõltumatud saadikud. Vaid mõned päevad hiljem kiitis seaduse heaks Föderatsiooninõukogu ning juuli lõpus allkirjastas selle ka president Vladimir Putin, hoolimata Vene Ajakirjanike Liidu üleskutsesest jätta vastuoluline seadus välja kuulutamata.

Interfax–Reuters–BNS, 8.07.2006, "Riigiduuma kinnitas vastuolulise ekstremismitõrje seaduse";

Информационно–аналитический Центр "СОБА", 28.07.2006, "President Vladimir Putin approved the amendments to the law "On Countering Extremist Activity"". – <http://xeno.sova-center.ru/6BA2468/6BB41EE/7B1CE74>

Президент России. – <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=034952>

Stephen Coleman – maailma esimene e-demokraatia professor

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Leedsi Ülikooli kommunikatsiooniuuringute instituudi professor Stephen Coleman, keda ajalehes The Guardian nimetatakse Suurbritannia tunnustatuimaks e-demokraatia teoreetikuks, on parlamendiliikmeid, ajakirjanikke, teadlasi ja poliitilisi huvigruppe ühendava poliitiliselt sõltumatu *Hansard Society* liige. Varem on ta olnud sealsamas e-demokraatia programmi juht. E-demokraatia programmi raames toimunud Suurbritannia Parlamendi *online* –konsultatsioonid olid teedrajav katse edendada kodanike dialoogi poliitikutega.

Professor Stephen Coleman on uurinud Euroopa poliitilist kommunikatsiooni, kommunikatsioonipoliitikat, Interneti ja poliitilise kommunikatsiooni vahekorda, elektroonilist meediat kui popkultuuri osa, Interneti mõju ühiskonnas, televisiooni ja raadioajakirjandust, meediaväljaannete veebilehekülgi. Oxfordi Internetiinstituudi direktor Bill Dutton on Stephen Colemanil kohta öelnud, et ta on hea näide sotsiaalteadlasest, kelle teadustööd saab kasutada praktikas.

E-demokraatia programmi juhina valmis Stephen Colemanil koostöös John Gøtzega uurimus “Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation” (*Hansard Society*, 2001. – <http://bowlingtogether.net/bowlingtogether.pdf>), milles ta analüüsib võimalusi kaasata tavakodanikke dialoogi ühiskonnaelu üle ning toob näiteid selles valdkonnas tehtud projektide kohta. Uurimuses “A Tale of Two Houses: the House of Commons, the *Big Brother* House and the People at Home” võrdles ta kaht sihtgruppi – tõsielusarja *Big Brother* valdavalt noori vaatajaid ning vanemaid poliitikasaadete jälgijaid, kes kunagi ei vaata nimetatud tõsielusarja. Ta järeldab, et poliitikauudiste suhtes skeptilisemalt meelestatud inimesed on mõjutatavamad ning nad vaataksid ka poliitikasaateid, kui neis kajastataks poliitikat sihtgrupe vastuvõetavamal moel, s.o vähem ametlikus stiilis. Poliitika ja massimeedia vallas jätkab ta uurimusega, milles analüüsitakse, kuidas kajastavad televisiooni ja raadio n-ö seebiseriaali poliitikat ja poliitikuid. Teema uurimist rahastab Suurbritannia Valimiskomisjon.

Stephen Coleman toob oma uurimustes ja ettekannetes esile poliitilise kommunikatsiooni kriisi (nt ettekandes “Democracy in the Internet Age”). Ta väidab, et demokraatlikes riikides on vähenenud kodanike usaldus traditsioonilise valitsemismudeli vastu, inimesed peavad valitsust kaugelseivaks ning ei usalda parlamendiliikmeid.

Nüüdistehnoloogia võimaldab luua uuel tasemel poliitilise kaasatuse – e-demokraatia on väljunud futuroloogia raamidest. Kuid Stephen Colemanil sõnul ei seisne e-demokraatia pelgalt uue tehnoloogia kasutamises, tarvis on sisulist innovatsiooni. Demokraatia võimalused on interaktiivsuses ja kaasatuses; mida rohkem inimesi leiab ning kasutab informatsiooni, mida suurem hulk neist osaleb sotsiaalseis võrgustikes, seda paremini demokraatlik ühiskond toimib.

Uus kommunikatsioonimudel eeldab, et paljud suhtlevad paljudega, teave ei liigu enam hierarhiliselt ülalt alla (poliitik, ajakirjanik suhtleb rahvaga). Näiteks võib tuua blogimise, mille kaudu n-ö tavaline inimene väljendab oma seisukohti ning leiab mõttekaaslast. Blogimise populaarsuses väljendub tavakodaniku soov oma vaateid laiemal avalikkusega jagada (artiklis "New Mediation and Direct Representation: Reconceptualizing Representation in the Digital Age", New Media Society, Vol 7, Apr 2005).

Poliitikute kodulehtedesse võivad kodanikud suhtuda umbusuga. Näitena ühiskonnas diskussiooni tekitamise katsest võib tuua Eestis 2001. aastal loodud kodanikuportaali Täna Otsustan Mina, Soomes 2000. aastal loodud [Otakanta.fi](http://otakanta.fi). Mõlemad on riigi rajatud portaalid. Stephen Coleman märgib, et inimesed võivad sellises väljundis kergesti pettuda, kui nende selgelt sõnastatud mured ei saa kindlapiirilist vastust. Lahendusena pakub ta välja läbipaistvuse: vastus, mille saadab poliitiline institutsioon, peaks sisaldama, mil määral on inimese ettepanek või kriitika mingit poliitikat/seadust mõjutanud.

Suurbritannias on läbipaistvuse suurendamiseks loodud veebileht TheyWorkForYou.com. Sealt saab informatsiooni Parlamendi Alamkoja ja Lordide Koja liikmete, nende debattide, kirjalike küsimuste ja seisukohavõttude kohta 2001. aastast alates ning seal võib avaldada ka oma kommentaari. Kui parlamendis käsitletakse mingit kindlat teemat või teatud parlamendiliige esineb, saab teavitust tellida ka e-posti teel.

Professor rõhutab tagasiside tähtsust demokraatia edasises arengus, valijate passiivsuse on enamasti põhjustanud see, et nad tunnevad – nende arvamused pole nagunii tähtsust. Professor soovib luua neutraalseid arutelufoorumeid, mida ei kontrolliks riik ega mõni partei, kus saaks toimuda mõttevahetus ühiskonna probleemide üle nii, et rohujuure tasandil algatused oleksid institutsioonidega dialoogis (nt *G8 Government Online*’i raportis "UK Citizens Online Democracy: an Experiment in Government-Supported Online Public Space", <http://siyaset.bilkent.edu.tr/gol-democracy/uk.htm>).

Samas hoiatab professor Coleman e-tehnoloogia läbimõtlemata kasutamise eest juhtudel, kus muudetakse ainult väljatöötatud vormi, sisu aga jääb samaks, näiteks hääletamisel. E-hääletamise riskid vajavad tema sõnul laiemat arutelu. Riskidena loetleb ta näiteks hääletamisruumi laienemist, ära kaob senine privaatsus hääletuskabiinis – kodus või töökohal võib hääletaja olla mõjutatav. Stephen Coleman näeb e-hääletamise kõige suuremat kasu selles, et valijad muutuvad poliitikutelt tagasiside hankimisel julgemaks ja nõudlikumaks ka valimiste eel ja järel (artiklis "Just How Risky is Online Voting?", Information Polity, Vol 10, 2005, 1/2).

Stephen Coleman on kaitsnud filosoofiadoktori kraadi Londoni *University College*’is. 1984–1994 õpetas ta Londoni New Yorgi Ülikoolis poliitilist kommunikatsiooni, 1995–2002 oli *Hansard Society* teadusdirektor ning õpetas Londoni Majandus- ja Poliitikateaduste Koolis (LSE) meediat ja kommunikatsiooni. Aastail 2002–2005 töötas ta Oxfordi Internetiinstituudi e-demokraatia professorina, tema uurimisobjekt oli demokraatlike institutsioonide kohandumine digitaalsel ajajärgul ning avaliku diskussiooni areng. Ta on töötanud veel Oxfordi *Jesus College*’i vanemteadurina, Suurbritannia Parlamendi Alamkoja nõunikuna digitaal tehnoloogia vallas ja Suurbritannia valitsuse e-demokraatia poliitika nõunikuna.

Coleman on juhtinud ka Alternatiivsete Hääletamismeetodite Sõltumatut Komisjoni, olnud ajakirja Information, Communication and Society toimetuskolleegiumi liige ning andnud nõu turu-uuringute veebilehele [YouGov.com](http://www.YouGov.com).

Professor Stephen Colemani seisukohtadega said Eesti huvilised tutvuda Tallinnas 2006. aastal toimunud konverentsil "Demokraatia infoühiskonnas", kus ta esines ettekandega "Democracy in the Internet Age" (<http://www.tehnokratt.net/2006/06/09>). Eesti Rahvusraamatukogus võib andmebaasi Oxford Journals Online vahendusel tutvuda näiteks tema artikliga "Parliament in the Age of the Internet" (koos J. A. Tayloriga ja W. van de Donkiga, ajakirjas Parliamentary Affairs, Vol 52, July 1999), andmebaasi EBSCO vahendusel saab lugeda tema artiklit "Just How Risky is Online Voting?" (Information Polity, Vol 10, 2005, 1/2), Eesti Rahvusraamatukogu ühiskonnateaduste saalis võib kasutada ajakirju Parliamentary Affairs (kus on ilmunud artiklid "A Tale of Two Houses: the House of Commons, the *Big Brother* House and the People at Home", Vol 56, Oct 2003; "Election Call 2001: How Politicians and the Public Interacted", Vol 55, Oct 2002; "Online Campaigning", Vol 54, Oct 2001), The Political Quarterly ("Blogs and the New Politics of Listening", Vol 76, Apr-June 2005 ja "Whose Conversation? Engaging the Public in Authentic Polylogue", Vol 75, Apr-June 2004), Political Communication ("The Lonely Citizen: Indirect Representation in Age of Networks", Vol 22, Apr-June 2005).

Tutvustus on koostatud Eesti Rahvusraamatukogus leiduva kirjanduse ning raamatukogu andmebaasides ja Internetis sisalduva informatsiooni põhjal.

Autoritest

Ain Aaviksoo, Poliitikauuringute Keskuse Praxis tervisepoliitika programmi juht

Sündinud 1974 Võrus. *Haridus:* arst, 1998, Tartu Ülikool, üldarst 1999; rahvatervise magister 2005, Harvardi Ülikooli Rahvatervise Kool (USA). *Töö:* Sotsiaalministeeriumi peaspetsialist ja rahvatervise osakonna juhataja 2000–03; Poliitikauuringute Keskuse Praxis tervishoiuanalüütik ja tervisepoliitika programmi juht 2005–06, juhatuse esimees ja tervisepoliitika programmi juht 2006–.

Küllo Arjakas, Riigikogu liige

Sündinud 1959 Pärnus. *Haridus:* ajalugu, 1983, Tartu Riiklik Ülikool. *Töö:* Johann Köleri nim Viljandi 4. keskkooli ajalooõpetaja 1983–85; ENSV Arhiivide Peavalitsuse vanemmetoodik 1986–87; Eesti Muinsuskaitse Seltsi vastutav sekretär 1987–90; EV Ülemnõukogu saadik 1990–92; Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Keskerakonna peasekretär 1991–2003; IX ja X Riigikogu liige 1999–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond; Eesti Muinsuskaitse Selts; Eesti Sõjahaudade Hoolde Liit; Eesti Akadeemiline Sõjaajaloo Selts; MTÜ Konstantin Pätsi Muuseum.

Argo Ideon, Eesti Ekspressi ajakirjanik

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus:* majandusteaduskond, 1992, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* 1992–95 Päevalehe ajakirjanik; 1993–94 Arvutilehe .exe, peatoimetaja; 1995 Eesti Päevalehe, 1996–2003 Postimehe ja 2003– Eesti Ekspressi ajakirjanik.

Aivar Jarne, Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja

Sündinud 1965 Antslas. *Haridus:* ajaloolane, Tartu Ülikool 1991. *Töö:* ajalehe Postimees poliitikatoimetuse toimetaja 1991–93 ja arvamustoimetuse toimetaja 1993–99; Riigikohtu pressiesindaja 2000–01; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja 2001–02 ja 2003–; Riigikogu esimehe nõunik 2002–03; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001–04. *Ühendused:* Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Allar Jõks, õiguskantsler

Sündinud 1965 Tartus. *Haridus:* õigusteadus, 1991, Tartu Ülikool; täiendanud end 1995 Ottensteinis Austria Kohtunike Ühingu, 1996 Schleswig-Holsteini Liidumaa kohtutes ja prokuratuuris, 1996 ja 1997 Saksamaal Sankelmarki Kohtunike Akadeemias, 2000 Saksa Rahvusvahelise Õiguslase Koostööfondi korraldatud konkurentsioiguskoolitusel Berliinis ja Karlsruhe. *Töö:* Lääne Maakohtu kohtunik, kohtu esimees 1991–95; Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi kohtunik 1995–2001; Õigusinstituudi haldusprotsessi lektor 1997–2001; Eesti Vabariigi õiguskantsler 2001–. *Ühendused:* Eesti Kohtunike Ühingu esimees 1995–2001; Rahvusvahelise Kohtunike Assotsiatsiooni kesknõukogu liige 1997–2000.

Triinu Kaljuorg, Tartu Ülikooli magistrant

Sündinud 1972 Tapal. *Haridus:* ärikorraldus, 1990–97, Tallinna Tehnikaülikool; aiandus, 2004, Rápina Aianduskool; sotsiaalteaduste bakalaureus 2006, magistriõpe 2006–, Tartu Ülikool. *Töö:* AS Epeks, sekretär 1993–98.

Taavi Kand, Tartu Ülikooli magistrant

Sündinud 1985 Pöides. *Haridus:* riigiteaduste bakalaureus 2006, magistriõpe 2006–, Tartu Ülikool. *Töö:* Põllumajandusministeeriumi kaubanduse ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse osakonna turuanalüüsi büroo peaspetsialist 2006–.

Aare Kasemets, Keskkonnaministeeriumi nõunik

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus:* agronoomia, maasotsioloogia, 1987, Eesti Põllumajanduse Akadeemia; ajakirjandus, sotsioloogia, 1993, Tartu Ülikool; ajakirjanduse bakalaureus 1995, sotsioloogia magister 2001,

sotsioloogia doktoriõpe 2001–, Tartu Ülikool; Oxfordi Ülikool 2004–05. *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; Keskkonnaministeeriumi nõunik 2004–. Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999–2001. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus 1997–99 ja 2001–03; Eesti Rooma Klubi; Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua esinduskogu 2003–04.

Keit Kasemets, Riigikantselei strateegiadirektor

Sündinud 1976. *Haridus*: politoloogia bakalaureus 1998, MA 2000, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli politoloogia osakonna assistent 1998–99; Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna lektor, teadusassistent ja programmijuht 1999–2001; *Estonian Business School* i ja Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži lepinguline õppejõud 2000–; Riigikantselei eurointegratsiooni büroo koolitustalituse juhataja 2001–02, Euroopa Liidu sekretariaadi sisekoostöö talituse juhataja 2002–03, sekretariaadi juhataja asetäitja 2003–04, juhataja 2004–06, strateegiadirektor 2006–. *Ühendused*: üliõpilaskorporatsioon Rotalia.

Maria Keris, Tallinna Ülikooli magistrant

Sündinud 1983 Narvas. *Haridus*: haldusjuhtimise bakalaureus 2006, sotsioloogiaõpingud Prantsusmaal Roueni ülikoolis (Erasmus) 2005 (3 kuud); magistriõpe 2006–, Tallinna Ülikool. *Töö*: Creditreform Eesti OÜ inkassospetsialist 2003–04; Res Publica noorteorganisatsiooni projektijuht 2004; Justiitsministeeriumi välissuhete nõunik 2005–.

Marika Kirch, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sündinud 1951 Pärnus. *Haridus*: sotsiaalpsühholoogia, 1975, Tartu Riiklik Ülikool; sotsioloogiakandidaat 1984, Moskva Sotsioloogiainstituut. Täienduskoolitus: *Forschungsinstitut für Sicherheit (Stiftung für Politik und Wissenschaft)*, Ebenhausen – München 1994; Michigani Ülikool (*Centre for Russian and East European Studies*) 1996; Gustav Stresemann Institute, Bonn 1999; Euroopa Parlament, DG 4, 2002. *Töö*: Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi sotsioloogia osakonna teadur 1975–88; Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1988–94; Haridusministeeriumi teaduse ja ülikoolide osakonna peaekspert 1995–97; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 1997–. *Ühendused*: Eesti Demograafia Assotsiatsioon.

Peeter Kreitzberg, Riigikogu liige

Sündinud 1948 Pärnus. *Haridus*: matemaatika, 1972, Tartu Riiklik Ülikool; pedagoogikakandidaat 1978, Leningradi Täiskasvanute Üldhariduse Instituut; filosoofiadoktor 1993, Lundi Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli õpetaja, vanemõpetaja, dotsent, professor 1977–96; kultuuri- ja haridusminister 1995; Tallinna abilinnapea 1996–99; Tallinna Ülikooli professor 1997–. IX ja X Riigikogu 1999–, aseesimees 2001–05. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond; ESS Kalev esimees; Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia kuratoorium.

Arvo Kuddo, Maailmapanga vanemökonomit tööturupoliitika alal

Sündinud 1954 Tartus. *Haridus*: majandusteadus, 1978 (*summa cum laude*), Moskva Riiklik Ülikool; majanduskandidaat 1981, Moskva Riiklik Ülikool; täiendanud end 1989 Stockholmis Rootsi Instituudis. *Töö*: Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut 1981–90: noorem- ja vanemteadur, aastast 1987 sotsiaalpoliitika ja demograafia sektori juhataja; sotsiaalminister 1990–91; tööminister 1991–92; Eesti Panga peaspetsialist 1993; Helsingis ÜRO Majandusuuringute Instituudi teadur 1994–95; Maailmapanga ökonomit 1995–. Osalenud Maailmapanga projektide kaudu tööturu- ja sotsiaalpoliitika reformide ettevalmistamisel ja juurutamisel ligi 20 siirderiigis.

Kalle Laanet, siseminister

Sündinud 1965 Saaremaal. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 2001, Concordia Rahvusvaheline Ülikool. *Töö*: Saare Politseiprefektuuri vaneminspektor, abiprefekt 1991–93, politseiprefekt 1995–2002; Riigi Politseiameti komissar, vaneminspektor 1993–95; Tallinna Politseiprefektuuri politseiprefekt 2002–03; Lääne Politseiprefektuuri politseiprefekt 2004–05; siseminister 2005–. *Ühendused*: Eesti Keskerakond.

Julia Laffranque, riigikohtunik

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus*: õigusteadus, 1997, Tartu Ülikool; LL.M. 1998, Münsteri Ülikool, Saksamaa; õigusteaduse doktor 2003, Tartu Ülikool; täiendanud end Euroopa Liidu õiguse alal Euroopa Komisjoni juriidilises osakonnas ja mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis. *Töö*: Justiitsministeerium 1996–2003: õigusloome metoodika osakonna peaspetsialist, Euroopa Liidu õiguse talituse juhataja, Euroopa Liidu õiguse ja välissuhete talituse juhataja, õigusloome asekancler; riigikohtunik 2004–; Tartu Ülikooli Euroopa õiguse dotsent 2006–. *Ühendused*: Eesti Juristide Liit; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts; korp! Filiae Patriae; Eesti Euroopa Uuringute Ühingu asutajaliige; Eesti Euroopa Õiguse Ühenduse president 2004–; Euroopa Kohtunike Konsultatiivkomitee aseesimees 2005–.

Reet Laja, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse juhatuse esinaine

Sündinud 1950 Järvamaal. *Haridus*: sotsiaalsühholoog, 1973, Tartu Riiklik Ülikool; organisatsiooni käitumise magister 2004, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Sotsiaalministeerium: ministri nõunik 1992–94, koolitusosakonna juhataja 1994–97, personali- ja koolitusosakonna juhataja 1997–99, teabesakonna juhataja asetäitja 1999–2003; Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse mentorlusprogramm, partner 2004–05; OSCE ekspert muutuste juhtimise, era-, riigi- ja kolmanda sektori koostöö ning inimõiguste alal (Gruusia, Aserbaidžaan, Armeenia, Kirgiisia, Makedoonia, Ukraina) 2000–; Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse juhatuse esinaine. *Ühendused*: Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus; Naiskoolituse Keskus; Eesti Haridusfoorumi toimikond.

Marju Lauristin, Tartu Ülikooli sotsiaalse kommunikatsiooni erakorraline professor

Sündinud 1940 Tallinnas. *Haridus*: eesti filoloog (ajakirjandus), 1966, Tartu Riiklik Ülikool; filoloogiakandidaat (ajakirjandus) 1976; Helsingi Ülikooli audoktor 2006. *Töö*: Eesti Raadio toimetaja 1962–66; Tartu Ülikool 1970–: sotsioloogialaboratooriumi juhataja 1970–72, seejärel ajakirjandusõppejõud: dotsent, žurnalistikakateedri juhataja 1987–89, sotsiaalpoliitika professor 1995–99, erakorraline professor 1999–2003, sotsiaalse kommunikatsiooni professor 2003–05, emeriitprofessor ja sotsiaalse kommunikatsiooni erakorraline professor 2005–; NSV Liidu rahvasaadik 1989–91; Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liige, juhataja asetäitja 1990–92; Eesti Kongressi liige 1990–92; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; VII Riigikogu 1992, 1994–95; sotsiaalminister 1992–94; IX Riigikogu 1999–2003. Euroopa Nõukogu rahvusvahemuste kaitse konventsiooni ekspertide komitee 1998–2002 ja 2004–; ÜRO arengupoliitika ekspertide komitee 2000–06; ÜRO Ülikooli nõukogu 2004–. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond; Eesti Sotsioloogide Liit; Balti Meediauurijate Assotsiatsioon; Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon; Rahvusvaheline Sotsioloogia Assotsiatsioon.

Hindrek Lootus, Tallinna Ülikooli Euroopa õpingute lektor

Sündinud 1969 Tallinnas. *Haridus*: keemiatehnoloogia insener, 1992, Tallinna Tehnikaülikool; sotsiaalteaduste magister (politolooogia) 1997, Tampere Ülikool. *Töö*: Keskkonnaministeeriumis Euroopa Liidu Phare projekti koordinaator 1997–98 ja projekti ekspert 1998–2000, strateegia ja planeeringute osakonna spetsialist 2000–01; Riigikogu Mõõdukate fraktsiooni nõunik 2001; Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna projektijuht 2002, Euroopa õpingute lektor 2002–.

Uno Lõhmus, Euroopa Ühenduste Kohtu kohtunik

Sündinud 1952 Mõisakülas. *Haridus*: õigusteadus, 1976, Tartu Riiklik Ülikool; õigusteaduse kandidaat 1986, Leningradi ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli õigusteaduskonna kriminaalõiguse vanemõpetaja, dotsent, külalisprofessor; advokatuuri liige 1977–98; Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik 1994–98; EV Riigikohtu esimees 1998–2004; Euroopa Ühenduste Kohtu kohtunik 2004–. *Ühendused*: Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts; Eesti Kohtunike Ühing; Rahvusvahelise Õiguse Assotsiatsioon.

Urve Läänemets, haridus- ja teadusministri nõunik

Sündinud 1947 Saare maakonnas. *Haridus*: filoloog, inglise keele õpetaja, 1970, Tartu Riiklik Ülikool; filoloog, saksa keele õpetaja, 1979, Tartu Riiklik Ülikool; pedagoogikakandidaat 1989, Tartu Riiklik Ülikool. Täienduskoolitus: 1992, 1994, 2000 USA-s, 1994–95 *London Institute of Education*; 2003 Shanghais, 2005 Tampere. *Töö*: Nõmme Gümnaasiumi inglise ja saksa keele õpetaja; Vabariikliku Õpetajate Täiendusinstituudi saksa keele metoodik 1980–85; Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi teadur 1985–89; Eesti Hariduse

Arenduskeskuse asedirektor 1989–93; Tallinna Pedagoogikaülikooli dotsent 1993–96; Londoni Ülikooli Slaavi- ja Ida-Euroopa Uuringute Instituudi lektor 1994–95; Tallinna Haridusamet, J. Tõnissoni Instituut 1996–2001; IAACS-i (*International Association of Curriculum Studies*) sekretär 2001–06; Riigikogu Keskfraktsiooni haridusnõunik 2003–05; haridusministri nõunik 2002–03 ja 2005–.

Uno Mereste, *Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, VII–IX Riigikogu liige*

Sündinud 1928 Tallinnas. *Haridus*: rahandus, 1950, Tallinna Polütehniline Instituut; füüsiline geograafia, 1951–54, Tartu Riiklik Ülikool; majandusdoktor 1972; professor 1973; Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1994. *Töö*: Tartu Riikliku Ülikooli majandusteaduskonna õppejõud 1954–64; Tallinna Tehnikaülikooli statistika ja raamatupidamise, 1964–75, ning statistika kateedri juhataja 1975–92; teoreetilise majandusteaduse ja -metodoloogia instituudi professor 1992–97, emeriitprofessor 1997–; Riikliku Plaanikomitee, hiljem majandusministeeriumi nõunik 1989–92; Eesti Panga Nõukogu esimees 1992–98; VII–IX Riigikogu liige 1992–2003. *Ühendused*: Eesti Reformierakond; Eesti Teadus- ja Tehnikaühingute Nõukogu Ökonoomika Komitee esimees 1967–82; Eesti Majandusteaduse Seltsi esimees 1982–87.

Marko Mihkelson, *Riigikogu liige*

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

Eiki Nestor, *Riigikogu liige*

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus*: mehaanikainsener autotranspordi erialal, 1976, Tallinna Polütehniline Instituut. *Töö*: Keila Autobaasi osakonnajuhataja 1976–82; Autotranspordi- ja Maanteetöötajate Ametiühingu töökaitse peainspektor 1982–89; Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu aseesimees, esimees 1989–92; VII Riigikogu liige 1992–94; regionaalminister 1994–95; VIII Riigikogu liige 1995–99; sotsiaalminister 1999–2002; IX Riigikogu liige 1999, 2003; X Riigikogu 2003–. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond; Eesti Jalgpalliliidu juhatus; MTÜ FC Toompea juhatus; Eesti Transpordi ja Teetöötajate Ametiühingu volikogu esimees.

Moonika Olju, *Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna juhataja abi*

Sündinud 1984 Raplamaal. *Haridus*: haldusjuhtimise bakalaureus 2006, magistriõpe 2006–, Tallinna Ülikool. *Töö*: Potsdami Ülikooli projekti “Muutused keskvalitsemise struktuuris Kesk- ja Ida Euroopas” assistent 2005; Eesti Teadusfondi projekti “Haldusreformide institutsionaalse korralduse juhtimine ja analüüs” assistent 2005–06; Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna juhataja abi 2006–.

Vello Pettai, *Tartu Ülikooli politoloogia osakonna võrdleva poliitika professor*

Sündinud 1968 USA-s New Jerseys. *Haridus*: politoloogia BA 1989, *Middlebury College*, USA; MA 1993, PhD 2004, *Columbia University*, USA. *Töö*: ajalehe The Estonian Independent asetoimetaja 1990; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna külalislektor 1995–96, lektor 1997–2002, teadur 2002–05, võrdleva poliitika professor 2005–; Eesti Vabariigi presidendi täievoliline esindaja vähemusrahvuste ümarlaua juures 1997–99. *Ühendused*: *European Consortium for Political Research*, juhtkomitee 2006–; *American Political Science Association* 1993–; *Association for the Advancement of Baltic Studies* 1992–; *American Association for the Advancement of Slavic Studies* 1993–97.

Ilje Piir, *Tartu Forseliuse Gümnaasiumi ajalooõpetaja*

Sündinud 1965 Tartus. *Haridus*: ajaloolane, ajaloo ja ühiskonnaõpetuse õpetaja, 1988, Tartu Riiklik Ülikool. *Töö*: Nõo kool 1987–2004, Tartu Forseliuse Gümnaasium 2004–. *Ühendused*: Üleriigiline ajaloo ainenõukogu; Eesti Ajalooõpetajate Seltsi aseesimees 2006–.

Risto Pullat, *politseidirektor*

Sündinud 1966 Poolas Łódzis. *Haridus*: õigusteadusõpingud 1985–91 Tartu ja 1991–93 Helsingi ülikoolis; Eesti Riigikaitse Akadeemia politseikolledž (uurimise õppesuunal) 1996; sotsioloogiamagister 2002, Tallinna Pedagoogikaülikool; sotsioloogia doktoriõpe 2004–, Tallinna Ülikool. *Töö*: õiguskaitseinstituutides, kohalikus omavalitsuses ja erasektoris 1990. aastate algusest; Sisekaitseakadeemia politseikolledži politseiõpetuse instituudi juhataja 2004–.

Sander Põllumäe, Riigikohtu halduskolleeegiumi nõunik

Sündinud 1976 Loksas. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 2001, Tartu Ülikool; haldusjuhtimise magister 2003, doktoriõpe 2004–, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Tartu Linnavalituse vanemjurist 1997–99 ja 2001; Sisekaitseakadeemia üldosakonna juhataja 1999–2002, avaliku õiguse lektor 2002–; Riigikohtu halduskolleeegiumi nõunik 2004–. *Ühendused*: korporatsioon Rotalia.

Heiko Pääbo, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži teadur

Sündinud 1979 Järvamaal. *Haridus*: politoloogia bakalaureus 2001, Tartu Ülikool; Peterburi Riikliku Ülikooli rahvusvaheliste suhete teaduskond 2002–03; magister 2004, Tartu Ülikool; *University of Delaware United States Institute on U.S.* 2005. *Töö*: Tartu Mart Reiniku Gümnaasiumi õpetaja 1999–2002; Tartu Laste ja Noorte Maja õpetaja 2000–02; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna assistent 2001–03, Euroopa Kolledži lektor 2002–05 ja teadur 2005–; Balti Kaitsekolledži assistent 2003–05. *Ühendused*: *Global Centre for Security Studies*; Eesti Väitluselts; Rahvusvaheliste Suhete Ringi vilistlaskogu.

Mailis Reps, haridus- ja teadusminister

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus*: õigusteadus, 1998 (*cum laude*), Akadeemia Nord; sotsiaalteadused, 1997 (*cum laude*), Kalamazoo Kolledž, Michigan, USA; LL.M. 1999 (*cum laude*), Kesk-Euroopa Ülikool, Budapest; Euroopa avalikud suhted, MA 2000 (*cum laude*), Maastrichti ülikool ja Euroopa Halduskorralduse Instituut; doktoriõpe 2001–, Uppsala Ülikool. *Töö*: Euroopa Komisjon, Brüssel, halduse ja personali direktoraat 2000–01; Akadeemia Nord rahvusvahelise avaliku õiguse ja Riia Kõrgema Õigusteaduse Kooli rahvusvahelise avaliku õiguse ja võrdleva konstitutsioonilise õiguse lektor 2000–; haridus- ja teadusminister 2002–03 ja 2005–; X Riigikogu liige 2003–05. *Ühendused*: Eesti Keskerakond, Eesti Juristide Liit.

Rain Rosimannus, Riigikogu liige

Sündinud 1968 Raplas. *Haridus*: sotsioloogia, 2001, Tartu Ülikool. *Töö*: Mainori Avaliku Arvamuse Uuringute Keskuse vanemlaborant 1989–91; AS-i Emor sotsioloog, projektijuht 1991–94; Ida-Viru valitsuskomisjoni ekspert 1993; Presidendi Kantselei sisepoliitika nõunik 1994–97; Riigikogu Kantselei Reformierakonna fraktsiooni nõunik 1997–99; Rahandusministeeriumi nõunik 1999–2002; Peaministri büroo juhataja 2002–03; X Riigikogu liige 2003–. *Ühendused*: Eesti Reformierakond; Eesti Sotsioloogide Liit.

Helle Ruusing, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus*: ajalugu, 1989, Tartu Riiklik Ülikool; täiendusõpe *Bundestag*'is (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm, *Bundestag*'i saadiku büroo) ja Bonni ülikoolis (politoloogia) 1997–98. *Töö*: Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–97; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Marika Saar, Tartu Maavalitsuse halduskoostöö spetsialist

Sündinud 1982 Põlvamaal. *Haridus*: maamajanduse juhtimine ja ühistegevus, 2004, Eesti Põllumajandusülikool; haldusjuhtimise magister 2006, Tallinna Ülikool. *Töö*: Tallinna Ülikooli riigiteaduste magistriprogrammi koordinaator 2004–05; Riigikogu Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni nõunik 2005–06; Tartu Maavalitsuse halduskoostöö spetsialist 2006–.

Jako Salla, Tallinna Ülikooli magistrant

Sündinud 1982 Tallinnas. *Haridus*: haldusjuhtimine, 2005; õpingud Firenze Ülikoolis 2005; haldusjuhtimise magistriõpe 2006–, Tallinna Ülikool. *Töö*: MTÜ Caritas Eesti projektijuht 2003–04; Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik 2005–.

Toomas Schvak, Eesti Rahvusraamatukogu teadus- ja arenduskeskuse projektijuht

Sündinud 1979 Tallinnas. *Haridus*: infoteadus, 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse teabekorraldaja 1998–2000; Eesti Rahvusraamatukogu vanemraamatukoguhoidja 2000–01; Tallinna Keskraamatukogu IT-koordinaator 2001–02; Eesti Rahvusraamatukogu projektijuht 2002–.

Allan Sikk, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus*: politoloogia ja avalik haldus, 1999, politoloogia magister 2001, politoloogia doktor 2006, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli üliõpilasesinduse esimees 1996–97; Teede- ja Sideministeeriumi välissuhete osakonna peaspetsialist 1998–99; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna üldpolitoloogia teadur 2001–06; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 2006–.

Mihkel Solvak, Tartu Ülikooli doktorant

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

Liina Teras, kohtunik Uno Lõhmuse nõunik Euroopa Ühenduste Kohtus

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 1999, Tartu Ülikool; Eesti Diplomaatide Kool 2000; Leideni Ülikool 2000; õigusteaduse magister 2002, Audentes Mainor Ülikool. *Töö*: Kultuuriministeeriumi spordiosakonna nõunik, jurist 1998–2000; Välisministeeriumi Euroopa integratsiooni osakonna läbirääkimiste büroo III sekretär 2000–03; Euroopa Ühenduste Kohtu jurist-lingvist 2003–04, kohtunik Uno Lõhmuse nõunik 2004–.

Agu Uudelepp, Tallinna Tehnikaülikooli humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi lektor, Eestimaa Rahvaliidu teabejuht

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus*: halduskorraldaja, 1998, Tallinna Tehnikaülikool, sotsiaalteaduste magister 1999, doktor 2005, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Eesti Raadio uudistetoimetuse produtsent 1996–98 ja parlamendikorrespondent 1998–2002; Tallinna Tehnikaülikooli humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi lektor 1998–; Eestimaa Rahvaliidu teabejuht 2002–. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliit; Tallinna Tehnikaülikooli vilistlaste kogu; Eesti Ajakirjanike Liit.

Riina Vende, AS Andmevara ESTLEX-i osakonna juhataja

Sündinud 1954 Tallinnas. *Haridus*: infotöötaja, 1977, Tallinna Polütehniline Instituut. *Töö*: Plaanikomitee Arvutuskeskuse vaneminsener-programmeerija, grupijuht, 1977–90; Majandusministeeriumi Infokeskuse peaspetsialist, 1990–91; Riigiarvutuskeskuse projektijuht, osakonnajuhataja, 1991–97; AS Andmevara osakonnajuhataja 1997–.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: infotöötaja, 1994, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Jane Õispuu, Tübingeni Ülikooli politoloogiadoktorant

Sündinud 1974 Raplas. *Haridus*: saksa keele ja kirjanduse bakalaureus 1999, Tartu Ülikool; politoloogiamagister 2005, Tübingeni Ülikool, Konrad Adenaueri Fondi stipendiaat. *Töö*: Saksamaa Liitvabariigi Tübingeni Ülikooli teaduslik assistent professor Rudolf Hrbeki sisepoliitika ja Euroopa Liidu poliitika õppetoolis 2002–.

Kunstnikest

Annike Laigo, tekstiilidisainer

Sündinud 1972. *Haridus*: Eesti Kunstiakadeemia 2000, magistriõpe 2000–. Täiendanud end 1994–95 Taanis *The College of Danish Art and Design*'is ja 2003–04 Helsingis *University of Art and Design*'is. Tegutseb enda loodud ettevõttes Disainvaip OÜ. Esinenud Eesti disaini tutvustavatel näitustel ja rahvusvahelistel messidel aastast 2000. *Auhind*: Eesti disainiauhind “Bruno” helenduva vaiba “Jaaniuss” eest 2006.

Tarmo Luisk, tootedisainer

Sündinud 1970. *Haridus*: Eesti Kunstiakadeemia 1996. Valgustidisainer, loonud ka mööblit jm objekte, nt Tallinna piiritähise (2004, koos Andres Rohtlaga). Kujundab valgusteid 4ROOM-ile. Oma tootedisainibüroo X-disain (kaubamärk DAK). Osalenud Eesti disaini tutvustavatel väljapanekutel, isikunäitus 2005, selle eest Eesti Kultuurkapitali aastapreemia.

Jaanus Orgusaar, disainer

Sündinud 1971. *Haridus*: dekoratsioonieriala, 1991, Tartu Kunstikool; moeosakond, 1999, Eesti Kunstiakadeemia. Vabakutseline disainer. Loonud moekolleksioone ning filmi- ja teatrikostüüme, kujundanud originaaljalatseid. Osalenud moesõudel ja -konkurssidel. *Auhind*: moekonkursi “Supernoova” I koht 2002.

Villi Pogga, tootedisainer

Sündinud 1962. *Haridus*: peenmehaanik, 1985, Tallinna Polütehniline Instituut; tootedisainer, 1992, Eesti Riiklik Kunstiinstituut. OÜ Aquator asutaja ja juhataja. Kujundanud peamiselt vanne.

Martin Pärn, tootedisainer

Sündinud 1971. *Haridus*: Eesti Kunstiakadeemia; täiendanud end Helsingis *University of Art and Design*'is ja Dublinis *National College of Art and Design*'is. Eesti Kunstiakadeemia tootedisaini osakonna juhataja; juhib oma disainibürood KNOK (design). Loonud mööblit, teinud sisekujundusi, kujundanud meditsiiniaparaadi. *Auhinnad*: rahvusvaheline disainiauhind *red dot award* Martela OY-le kujundatud kokkukäiva laua “Martin” eest 1998; auhind Thulemale loodud büroomööbliseeria “Krog” eest 2006.

Sven Sõrmus, tootedisainer

Sündinud 1955. *Haridus*: Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1992. Loonud vanne jm sanitaartechnikat. OÜ Aquatori vannidisainer.

Anneli Tammik, ehtedisainer

Sündinud 1975. *Haridus*: BA 1998, Eesti Kunstiakadeemia; MA 2003, Tallinna Pedagoogikaülikool. Vabakutseline kunstnik; 1997–2002 juveelifirma Aurum kunstnik. Esinenud näitustel aastast 1994, isikunäitus 2005 Tallinnas galeriis 008. *Auhinnad*: Ede Kurreli nim Eesti Metallikunstnike Liidu preemia 2004, Eesti Kullaliidu konkursi „Parim ehe 99” preemia 1999.

Tõnis Vellamaa, disainer

Sündinud 1965. *Haridus*: tootedisaini eriala, 1995, Eesti Kunstiakadeemia; täiendanud end Taanis. *Töö*: Seos Valgustus OÜ; Eesti Kunstiakadeemia. Loonud unikaalvalgusteid ja teinud valguslahendusi Eesti saatkondadele, mõisatele (Aruküla, Mooste), ühiskondlikele ruumidele. Osalenud Eesti disaini ülevaatenäitustel, valgustinäitustel ja disainibiennaalidel.

Matti Õunapuu, tootedisainer

Sündinud 1945. *Haridus:* tööstuskunsti eriala, 1974, Eesti Riiklik Kunstiinstituut. *Töö:* kunstitoodete kombinaat Ars 1978–88; olnud mitme disainikollektiivi peakunstnik. Osales 1980 Tallinnas olümpiamängude visuaalinfo ja linnakujunduse disainimises, kujundas Piritale olümpiatule aluse ja urni. Kujundanud lennukisisustust Tupolevi-nim tehasele (koos R. Sau, A. Pärensoni ja H. Zoovaga), köögitarbeid ja -masinaid Helkama OY-le, loonud suusabokse ja kastikatteid autodele ning vanne Baltecole. MaDis-Stuudio disainer ja juht.