

<https://rito.riigikogu.ee/>

Riigikogu Toimetised



100

RiTo 39/2019

RIIGIKOGU TOIMETISED

Riigikogu Toimetised (RiTo) Riigikogu Kantselei väljaanne
Ilmub aastast 2000

Riigikogu Toimetised (RiTo) on parlamendi põhiseaduslikke ja ühiskondlikke ülesandeid mõtestav perioodiline ajakiri, mis ilmub kaks korda aastas – juunis ja detsembris. RiTo on ajakiri poliitikutele, teadlastele, õppejõududele, õpetajatele ja üliõpilastele, ametnikele, äri- ja mittetulundusühingute liikmetele ning kõigile poliitikahuvilistele. RiTo missioon on edendada dialoogi teadlaste ja riigitegelaste vahel.

Uuringute ja arvamuste rubriigis avaldatakse ka eelretsenseeritud heatasemelisi teadusartikleid, mis käsitlevad nüüdisühiskonna, riigivalitsemise ja poliitika huvipakkuvaid probleeme. Eesmärk on sotsiaalteaduste originaalsete uurimistulemuste abil mõtestada teaduspõhiselt praktilist valitsemiskogemust.

Oodatud on Eesti autorite välismaistes teadusajakirjades avaldatud artiklite eestindused.

The Riigikogu Toimetised (RiTo) = the Journal of the Estonian parliament is a forum for discussing the constitutional tasks of the Parliament and it is oriented towards politicians, scholars, teachers of universities, students, civil servants and representatives of business and non-profit associations, and everybody interested in politics. It also publishes peer reviewed research papers that deal with the issues of interest in modern society, governance and politics.

TOIMETUSKOLLEGIUM:

Anne Sulling – Riigikogu liige, Eesti Reformierakond

Krista Aru – Riigikogu liige, Eesti Vabaerakond

Raul Narits – Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Jaak Aaviksoo – Tallinna Tehnikaülikooli rektor, akadeemik

Anu Toots – Tallinna Ülikooli sotsiaalpoliitika professor

Kaire Pöder – Estonian Business Schooli professor

Priit Suve – Sisekaitseakadeemia professor

Henry Kattago – Riigikantselei strateegiadirektor

Antero Habicht – Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna juhataja

Rita Hillermaa – Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Ivo Juurvee – Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse teadur

Meelis Kitsing – Riigikogu Arenguseire Keskuse uuringute juht

TOIMETUS:

Peatoimetaja: Mart Raudsaar | Mart.Raudsaar@riigikogu.ee

Tegevtoimetaja: Leeni Uba | Leeni.Uba@riigikogu.ee

Keeletoimetaja: Kaidi Saavan

Tõlkeartiklite tõlkijad: Mari Ets; Alias Tõlkeagentuur

Kokkuvõtete tõlkijad: Mari Ets, Helve Trumann, Mari Vihuri

Kujundaja: Ahto Meri

Nimeregistri koostaja: Kai Ellip

Tehniline toimetaja: Piret Pärigma, Eesti Rahvusraamatukogu | Piret.Pargma@nlib.ee

Küljendaja: Merike Kaseorg

Trükk: AS Printon Trükikoda

Riigikogu Toimetiste aadress:

Riigikogu Kantselei, Lossi plats 1a, 15165 Tallinn, Eesti/Estonia

Telefon +372 631 6382; faks +372 631 6354; e-post: RiTo@riigikogu.ee

Autoriõigus – Riigikogu Kantselei 2019

Fotod: Thomas Kraft, Tiit Lääne, Rein Parm, Erik Peinar, Pixabay, Margit Plink, Mart Raudsaar, Riigikogu Kantselei, http://www.nispa.org/page_print.php?sid=1815, <https://valimised.ee>

ISSN 1406-5665

Sisukord

Peatoimetaja veerg

Mart Raudsaar

Kui Eesti riik on maja, siis milline maja?	5
--	---

■ **RiTo vestlusring**

RiTo vestlusring

Head riigireformi on alati vähe	7
---------------------------------------	---

■ **Fookuses**

Raivo Vare

Riigireformi vajalikkus ja Riigireformi Sihtasutuse ettepanekud	23
---	----

Andres Herkel

Riigikogu probleemkomisjoni ootused ja karid	31
--	----

Alar Kilp

Hea halduse põhialused kui riigikogulase reform	39
---	----

Meelis Kitsing

Võrgustunud riik – käimata jäänud tee	41
---	----

Mihkel Solvak

E-valimised: usaldus ja osalus	53
--------------------------------------	----

Ivo Pilving

Kui range peab olema halduskohus?	61
---	----

Ero Liivik

Presidendi otsevalimist sätestavad eelnõud Riigikogus 1993–2016	71
---	----

Christopher Pollitt

30 aastat avaliku halduse reforme: kas neis on mingi kindel skeem?	81
--	----

Garri Raagmaa

Eesti 2017 haldusreformi mõju asutusele ja regionaalsele majandusarengule ...	85
---	----

■ **Poliitiline mõte**

Aimar Altosaar

Sotsiaalse ressursi hind ja sidusa ühiskonna võimalused	99
---	----

Jüri Adams

Eesti riigikogu kodukorra põhimõttelised probleemid	115
---	-----

■ Uuringud

Eva-Maria Asari, Mart Vain

Kaasamine kõrgeimates kontrolliasutustes	135
--	-----

Helerin Äär

Ühistranspordi kättesaadavus	145
------------------------------------	-----

Tiina Tambaum, Iris Pettai

Kellele Eestis on vaja vanemaealisi mehi?	151
---	-----

Mario Rosentau

Euroopa Liidu andmekaitse üldmääruse olemasolu on vastuolus aluslepingutega*	163
---	-----

■ Varia

Rein Toomla

Riigikogu valimised – mõned üldistused	171
--	-----

Cristina Serbanica, Daniela Luminița Constantin

Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika ja innovatsiooni toetamine Kesk- ja Ida-Euroopas: kriitiline ülevaade	181
--	-----

■ Riigikogu 100

Piret Viljamaa

I Riigikogu elulood	193
---------------------------	-----

Aadu Must

Tihedama teaberuumi poole: hariv teatmik Eesti poliitikutest	195
--	-----

■ Rahvusvahelised parlamendi uudised

Tiina Tammiksalu

Parlamentaarsed uudised	197
-------------------------------	-----

Autoritest.	210
------------------	-----

Contents	216
----------------	-----

Summaries	218
-----------------	-----

Nimeregister	235
--------------------	-----

* Eelretsenseeritud artikkel.

Kui Eesti riik on maja, siis milline maja?



MART RAUDSAAR
*Riigikogu Toimetiste
peatoimetaja*

Igaüks, kes on ehitanud maja või on vähemalt olnud majaomanik, teab hästi, kui palju vaeva see nõuab. Asukoha valik, planeerimine, nulltsükli tööd, müüride ladumine, sooja sissesaamine, toru- ja elektritööd – aga see kõik on alles algus. Midagi laguneb kusagilt kogu aeg ning elanike soovid muutuvad ja tahetakse ikka enamat. Uut terrassi, aiamaajakest, paremat soojustust. Iseenesest ju kõik omamoodi head soovid.

Riigimaja metafoor ei ole midagi enneolematut. Meil Eestis on nüüd olemas ja tulemas ka päris riigimajad – majad, kus riik pakub regioonides inimestele vajalikke teenuseid, soovitatavalt kõiki korraga ja ühes kohas – nagu räägivad uue numbri vestlusringis osalejad. Kuid meie jutt pole sellest, ehkki need teemad on omavahel seotud. Riigimaja metafoor kõneleb riigist kui majast ja aitab meil mõista, kui palju vaeva riigi rajamine, korrastamine ja edasiarendamine nõuab.

Muidugi ei ehitatud Eesti riiki tühjale kohale. Ei 1918. aastal, kui riik võrsus omavalitsustest, ega ka 1991. aastal, kui riigist oli jäänud vundament ja korralikud plaanid. Tõsi, kasutasime toona palju käepärast materjali ning üht-teist on tegevuse käigus muutunud ja mõistagi on elu läinud edasi. Inimeste vajadused riigi katuse

järele on aga üldjoontes samad. Inimesed tahavad elada rahus oma elu, kasvatada lapsi ja ehitada oma maju. Selleks peab riik pakkuma kaitset ja aeg-ajalt aitama, kui tarvis; toas võiks olla soe ning on vaja piisavalt suurt elutuba, kus elanikud saaksid üksteisega kokku.

Arvatavasti on meil kõigil ettekujutus, milline peaks olema normaalne ja mugav maja. Kui planeering ei ole loogiline ja me ära eksime või kui seinas on vamm või kui sooja vett tuleb vannitoas ainult siis, kui soe vesi köögikraanist jooksmas lasta, siis ei ole me ilmselt rahul ning erilist lohutust ei paku jutt, et kuuse all oleks meil veelgi halvem. Mis on iseenesest muidugi tõsi.

Millises seisus on Eesti riigimaja (see metafoorne) praegu ja kas oleme sellega rahul? Enne sellele küsimusele vastamist tuletame korra meelde John Kennedy kuulsat lauset: „Ära küsi, mida riik saab sinu heaks teha, küsi, mida sina saad riigi heaks teha.“ Ma ei taha sellega öelda, et äraspidises mudelis peaksime meie riiki ümmardama. Kuid suhe on vastastikune. Ja probleem seisneb selles, et meid jääb Eesti riigis üha vähemaks. Seega on seda riigimaja üha kallim ülal pidada, kuna teatud funktsioone vajavad ühtmoodi nii suuriigid nagu USA või Saksamaa kui ka Eesti-taolised väikeriigid.

Siinkohal parafraseerin ühte teist ütlust – nõrk võid sa olla, kuid kaval pead sina olema. Kui me kõike ei jõua (ei peagi, võrreldes maailma suurtega), siis peame olema seda efektiivsemad ja tegutsema läbimõeldult. Pole vaja joosta mitu korda kambri ja sahvri vahel, ühe korraga tuleks

kõik vajalik kätte saada. Ning ämbritega aias askeldamise asemel tasub mõelda hoopis vihmutussüsteemile, mis aitab kokku hoida aega ja jõudu. Sarnaseks süsteemiks on meie e-riik, mille üle Saksa-maagi tunneb üksjagu kadedust.

Niisiis, uues Riigikogu Toimetiste numbris räägime riigireformist. See ei ole üks kabinetis sündinud asendustegevus, asi iseeneses. See on küsimus, kuidas Eesti riigimaja peaks olema ehitatud ja kuidas funktsioneerima, aga sellele ei ole paraku kunagi lõplikke vastuseid – nii nagu ei saa kunagi päris lõplikult valmis meie elumaja.

Riigireformiga on viimastel aastatel tegelenud süsteemsemalt kaks seltskonda: Riigikogu riigireformi erikomisjon ning Riigireformi Sihtasutus. Kumbki neist on jõudnud esialgsete viljadeni. Need viljad ei ole vastandlikud – nagu kartulid ja õunad, mida ei saa hästi ühes keldris koos hoida. Need täiendavad teineteist, räägivad ühest ja samast asjast, ehkki pisut erineva nurga alt. Käesolev number pakub ülevaadet mõlema seltskonna tegevusest: avaldame Raivo Vare riigireformi teemalise essee ning erikomisjonist teeb kokkuvõtte Andres Herkel, komisjoni tööd kommenteerib kokkuvõtvalt ka politoloog Alar Kilp.

Üks osa riigireformist on meil justnagu tehtud – haldusreform – kuigi piiride tõmbamisest peame liikuma viimaks ometi selleni, et omavalitsuste rahastus vaadatakse üle ning riigist saab omavalitsustele usaldusväärne partner. Millised viljad on olnud sellel reformil ja mis edasi saab, seda uurib Garri Raagmaa.

Keskne käesoleva numbri lugemissoovitus puudutab aga Arenguseire Keskuse kaastööd, riigivalitsemise 2018. aasta raportist tulenevaid stsenaariume. Vaadet meie riigimaja eri külgedele pakuvad veel politoloog Mihkel Solvak, kes räägib e-teenustest ja e-valimistest; Aimar Altosaar, kes küsib, mis muudab meie ühiskonna sidusaks – ja jõuab huvitavate tulemusteni, ning Ero Liivik, kes kirjutab presidendi otsevalimistest.

Värsketest valimistest teeb kokkuvõtte politoloog Rein Toomla. Valiti Riigikogu, kes (arvestades ajaarvamist Asutava Kogu kokkutulekust 1919. aastal) on saanud saja aastaseks. Sellel puhul on Eesti Rahvus-raamatukogu avaldanud e-raamatu, mis tutvustab kõigi esimese Riigikogu liikmete elulugusid. Neid on huvitav lugeda ja võrrelda praeguse Riigikogu liikmete elulugudega ning mõelda, kuidas on meie elu muutunud, kuid mõned muustrid on jäänud muutumatuks. Millised, seda näete lugedes ise.

Kuid saja-aastaseks saamise puhul on Riigikogul väga sobilik vaadata nii tagasi kui mõelda ka sellele, milline võiks olla tulevik. Selles kontekstis räägime poliitilisest kultuurist ja kodukorrrast. Pikaajaline Riigikogu liige Jüri Adams teeb kokkuvõtte Riigikogu kodukorra kujunemisest ning vaatleb selle ajaloo kolme faasi. See lugu jätkub järgmises Riigikogu Toimetiste numbris.

Uues Riigikogu Toimetiste numbrist leiab veel uuringuid, mis haakuvad käesoleva numbri fookusega, nagu Eva-Maria Asari vahendatud Riigikontrolli uuring huvirühmade kaasatusest või Statistikaametist Helerin Ääre ühistranspordi uuringu kokkuvõtte. Kuid lugeja leiab ka näiteks Mario Rosentau juriidilise analüüsi andmekaitse ja Euroopa Liidu aluslepingute vastuoludest. Ühtlasi lunastame lugeja ees võla, avaldades Cristina Serbanica ja Daniela Luminița Constantini ülevaate, kuidas on Euroopa Liidu toetused aidanud edendada innovatsiooni Kesk- ja Ida-Euroopas – see lugu lihtsalt ei mahtunud aastatagusesse majandusteemalisse Riigikogu Toimetiste numbris. Kuid võib-olla on see nüüd, europarlamenti valimiste ja uue Euroopa Komisjoni moodustamise aegu teistmoodi huvitavas kontekstis.

Nii et lugemist on ja mul on hea meel, et kolleegiumi otsusega jätkame ilmunist veel ka paberkuul, ehkki e-riigile kohaselt on kogu uue Riigikogu Toimetiste sisu vabalt saadaval internetis. Uus number on meie panus riigireformi.

Head riigireformi on alati vähe

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 17. aprillil arutlesid riigireformi üle Jaak Aab (Keskerakond), Arto Aas (Reformierakond), Jaak Madison (EKRE), Andres Metsoja (Isamaa) ja Ivari Padar (SDE).

MART RAUDSAAR: Kui lugesin Riigikogu riigireformi probleemkomisjoni lõpparuannet ja mõtlesin samal teemal peetud vestlustele erinevate inimestega, tundub mulle teemas peituvat väikene vastuolu. Ühelt poolt me räägime, et peaksime muutma riiki efektiivsemaks, veelgi õhemaks, aga teiselt poolt on mõnikord tunne, et see riik ei ole piisavalt lähedal ega piisavalt kättesaadav. Kuidas seda vastuolu lahendada?

JAAK AAB: Olles kunagi ka riigihalduse ministri ametit pidanud, teen otsa lahti. Kõigepealt, muidugi on väga oluline teenus või abi, mida riik ja ka kohalik omavalitsus mitmel tasandil osutab. Me teame, et haldusreform on toimunud, aga uutel omavalitsustel võtab natuke aega, et saada kõik toimima. Ma arvan, et omavalitsuse pakutavad teenused on edaspidi kindlasti paremad. Põhiline küsimus on see, et nendesse uutesse suurtesse omavalitsustesse ei tekiks ääremaid. Nad peavad oma teenuse viima inimesele võimalikult lähedale või organiseerima nii, et see oleks kättesaadav.

Riigiteenustest on ju käimas riigimajade tegemine maakonnakeskustesse, kuhu siis koondatakse maakondadesse jäänud riigi pakutavad teenused. Muidugi

vajab optimeerimist ja parandamist riigi käes olev kinnisvara, aga teine asi on sisuline koostöö. Ma olen kogu aeg rääkinud, et näiteks Töötukassa ja Sotsiaalkindlustusamet – mis sarnaste teemade ja sarnastega inimestega tegelevad – võiksid ka sisuliselt palju paremini koostööd teha. Ja see on vaid üks näide. Üks hea näide on superministeerium. Kas me kirume seda või mitte, aga oli kohe tunda, kuidas neis kahes tornis asuvate ministeeriumite koostöö paranes.

ARTO AAS: Elame paar aastat juba natukene uues olukorras, mille lõi haldusreform ja omavalitsuste liitmine. Olukorra settimine võtab pisut aega. Kas ta võtab aega neli või isegi kaheksa aastat, aga igal juhul on loodud eeldus, et kohaliku elu areng saab väikese tõuke. Teenuste kättesaadavus ja kvaliteet suureneb, sest enne haldusreformi tehtud erinevad uuringud näitasid, et just kõige väiksemad omavalitsused ei suutnud teenuseid tagada, sest tulubaas oli väike ega olnud ka piisavalt kliendibaasi, et neid teenuseid välja töötada. Raha oli alati vähe, eks ju. Seal lonkas jalg kõige tugevamalt. Nüüd on seda võimekust ja omavalitsuste tarkust parimaid praktikaid liitunud osapoolelt üle võtta kindlasti rohkem.

Mis puutub riiki, siis riik ei saa kunagi valmis ja kindlasti on kohti, kus saab tõmmata kokku [kulusid]. Eriti just tugi-teenuste pealt.

Arvan, et Eesti riigis on jätkuvalt päris palju raiskamist, mis tähendab seda, et seda raha võiks panna sinna, kus oleks vaja juurde teenuseid ja [neid pakkuvaid]

inimesi. Sellega oleme ka valitsuses tege-
lenud, nii minu ministriks oleku ajal kui
ka hiljem. Jüri Ratase valitsus on põhimõt-
teliselt ju jätkanud neidsamu tegevusi, et
konsolideerida tugiteenuseid, otsida neist
sünergiat, kokkuhoidu, kõrgemat kvali-
teeti. On see siis kinnisvara või hangete
korraldamine või midagi muud, mida ei
pea tegema igas ametiasutuses eraldi, ei
pea ilmtingimata kujundama vastavat
oma kompetentsi ja hoidma selleks eraldi
inimesi, sest inimesi on meil vähe. Häid
inimesi on igal pool vähe, ka avalikus
sektoris. Nii et senine suund ongi ju olnud
see, et tõmbame kõrvalisi tegevusi kokku
ja paneme kokkuhoitud raha sinna, et me
saaksime inimestele pakkuda kvaliteetse-
mat teenust.

Kui räägime kohapeal pakutavatest
riigi teenustest, siis seesama riigimajade
projekt on olnud väga õige samm. Kui
sellega alustasime, siis oli igas maakonnas
20–40 riigiasutust, üldjuhul erinevates
asukohtades, erinevates majades. Igal pisi-
kesel üksusel, ka kahe inimesega üksusel
oli oma suur paljundusaparaat nurgas.
Riigimajadesse peaksid ühel hetkel kolima
ka mõned kohalike omavalitsuste teenu-
sed, sest inimene tänavalt ei tee sageli
vahet, kes talle seda teenust pakub, on see
riik või omavalitsus. Tegelikult võiks sinna
ühel hetkel kolida ka mingid erateenused,
olgu need panga- või postiteenused.
Näiteks võiks pank nii hoida osa teenuseid
seal kohapeal, ilma et peaks ise kallist
bürood üleval pidama. Ja loomulikult kõik

see, mida on võimalik digitaalselt teha,
tuleb teha tänapäeva Eestis digitaalselt.

JAAK AAB: E-teenuste kohta ütlen, et
paljud asjad on liikunud nullbürookraatia
suunas edasi, aga nad ei liigu kunagi edasi
ideaalselt kiiresti. Toon vaid ühe näite,
see aruandlus 3.0, mis peaks järgmiseks
aastaks jõudma juba korraliku resulta-
adini, kaasates Statistikaametit, Maksu- ja
Tolliametit, Eesti Panka. Ehk kui lihtsalt
kirjeldada, siis inimeste, ettevõtjate,
kohalike omavalitsuste ja riigiasutusteni
jõudvad aruanded on eeltäidetud, nii nagu
meil on eeltäidetud tuludeklaratsioon. Ehk
et kui sa annad mingid andmed riigile, siis
nad on sul automaatselt edaspidi juba ees.
Saad neid ainult täiendada, parandada ja
seejärel vajutada *enter*, nii nagu me maksu-
deklaratsiooni teeme. See on kindlasti üks
suur läbimurre, mis hoiab aega ja ressursi
kokku.

Aga üks suur temaatika on kohalike
omavalitsuste e-teenused. Riik on ka sinna
pisut abikätt ulatanud ning linnade ja
valdade liidul on olemas ka IT-kompe-
tentsikeskus, mis pidevalt areneb ning
järjest rohkem otsitakse niisuguseid
lahendusi, mis sobiks enamikule oma-
valitsustele. Näiteks, kui inimene elu-
kohta vahetab, siis ei pea ta hakkama
nuputama uue omavalitsuse kodulehel
tema e-teenuste kallal.

JAAK MADISON: Saan põhimõtteliselt
nõustuda kõigega, mida eelkõnelejad on
öelnud. Vestlusringi algul küsiti meilt,
kas soovide ja eesmärkide vahel on väike
konflikt? Tihti enamik inimesi tahab kõike
paremaks, saamata aru, et see tähendab
ka kusagilt kokkuhoidmist. Ei saa ju teha
kõike palju õhemaks, lihtsamaks, ilma et
keegi midagi kaotaks. Ja samal ajal, kui me
tahame teenuseid viia reaalselt, füüsiliselt
inimestele võimalikult lähedale, ükskõik
kus nad elavad, siis ilmselgelt tähendab
see reaalselt kulu. Ma arvan, et haldus-
reformi tulemeid veel näeme tõenäoliselt
aastal 2021 peale järgmisi kohalike oma-
valitsuste valimisi, kui hakkab reaalselt
uute omavalitsuste juhtimine siduvate

**Loomulikult kõik,
mida on võimalik
teha digitaalselt,
tuleb teha
tänapäeva Eestis
digitaalselt.**

ARTO AAS



Jaak Aab (Keskerakond) ja Jaak Madison (EKRE)

Foto: Erik Peinar

lubadusteta, mis pandi paika 2017, lubades säilitada teatud teenuseid vanades omavalitsuspiirides. Nii et see reform ei ole veel lõppenud. Kuidas see asi hakkab edasi kujunema, saame näha. Ja siin on kindlasti väga oluline riigi ja omavalitsuste omavaheline koostöö, et arvestada võimalike teenuste kadumistega uutes suuremates omavalitsustes, eelkõige äärealadel. Nii nagu Jaak Aab juba mainis, peame vältima uute äärealade tekke. Selleks on väga suur risk kolossaalsetes omavalitsustes, kus on juba sisse kodeeritud teenuste koondumine maakonnakeskusesse.

Loomulikult, ühest küljest ongi riigimajade arendamine maakonnakeskustes positiivne, arusaadavalt hõlbustab see teenuste kättesaadavust inimestele, kuid samal ajal tuleb ennetada üleüldist teenuste koondamist ainult maakonnakeskusesse, sest meil on omavalitsusi, kus ühest omavalitsuse punktist maakonnakeskusesse võib jääda 70–80 kilomeetrit. Kas see on mõistlik? Väga ei ole. Kuidas ennetada teenuste jätkuvat koondumist

ainult maakonnakeskusesse või pealinna, selles saab minu meelest riigil olema väga oluline roll – ja see loomulikult maksab. Kuid mõistagi, nagu on olnud viimastel aastatel pikad diskussioonid, loodetavasti toimub areng soovitud suunal edasi, et anda rohkem baasressurssi omavalitsustele, kuid sellega ka rohkem õigusi ja kohustusi. Tegelikult omavalitsused teavad kõige paremini ise kohapeal, mida neil on vaja ja mida neil ei ole vaja. Ja ma arvan, et see võikski meie suund olla, mis on olnud iseloomulik ka Põhjamaadele. Meil ei oleks mitte midagi kaotada, kui võtame üle parimaid külgi Taanist ja Rootsist.

IVARI PADAR: Lugupeetud kolleegid on juba palju ära rääkinud. Meie olemas uus Riigikogu ja jätkame teemat, mille nimi on riigireform. Ma vaatasin, kuidas riigireformi defineerida ja leidsin Vello Pettai neli erinevat seletust, mida riigireform tähendab. Ja kõik need neli on õiged seletused! Riigireformi ei saagi päris üheselt võtta. Pettai seletustest esimene ja teine puudutab just seda riigiteenuste

parandamist ehk siis on riigireform ka riigi toimimise tõhustamine, riigireform kui õhema riigi loomine.

Kui me eelmises Riigikogus valmistasime haldusreformi ette, siis nii riigireformi probleemkomisjonis, põhiseaduskomisjonis kui ka Riigikogu saalis toimunud aruteludes sai protokollitud terve rida asju, mille puhul me kahtlesime, kas need asjad hakkavad lahenema ühte- või teistmoodi. Näiteks ülesannete jaotamine maavalitsustelt omavalitsusliitudele ja omavalitsustele: ühistranspordi korraldamine, õppeasutuste järelevalve, hariduskorralduse koordineerimine jne. Nüüd on need asjad meil tehtud, kuid teenuse kvaliteedi hindamiseks peame järele vaatama, mis on juhtunud ja kuidas on ülesannete üleminek tegelikult toimunud, mis on olnud halvasti ja mida tuleks paremini teha.

Mis on tähtis? Et kogu selles protsessis, mille laiem nimetus on riigireform, oleks Riigikogul kompetentsi ja tahtmist olla kogu teema superviseerija ning jälgida seda, mis täitevvõimu tasandil toimub. Selge, et parlamendil – ja ma näen ikkagi, et tegemist on eelkõige parlamendi põhiseaduskomisjoni ülesandega – peab olema seda kompetentsi ja tahet, et siin oleks olemas kogu teadmine ja informatsioon sellest, kuidas me riiki paremaks teeme ja et suudaksime olla valitsuse suhtes nõudlikud.

ANDRES METSOJA: Üks riigitaseme kõige tähtsamaid teemasid on minu meelest ikkagi jätkuvalt see, et kui me ehitame e-riiki, siis peame tagama vajaliku taristu, et e-riik tõepoolest oleks kättesaadav. Täna on Eestis veel väga palju olukordi, kus ei ole normaalset telefonisidet, kus puudub töökindel internetiühendus. Ja minu meelest on see üks riigi reformimise aluseid. Seal, kus turg ei toimi, seal üldiselt ei ole ka töökohti, kuid seal elavad inimesed tahavad enda eluga hakkama saada ja seal peab riik taristuga toetama. Tagama töökindla interneti ja telefoniühenduse, andmeside kättesaadavuse. Kui me seda ei

loo, siis võime rääkida teenustest, võime neid ehitada ja sinna meeletult raha maksta, aga sageli tööealised inimesed ei vaja füüsilist teenust, nad vajavad virtuaalseid teenuseid. Ja kui need ei toimi, siis sa oled sundseisus.

Ja vaieldamatult on sealjuures üks oluline osa inimeste füüsiline liikumine, mis ei saa sõltuda sellest, kas teenus on hobusetee kaugusel või kas sõidutee on erinevatel aastaaegadel läbitav. Ja siis tekivad loomulikult järgmised küsimused: kus on lähim lasteaed, kus on võimalik saada kvaliteetset kooliharidust? See on väga lihtsalt lahti räägitav inimese ootus riigile enda maksuraha eest.

Järgmine teema võiks olla suurem ja strateegilisem. Kui vaatame maavalitsuste kaotamise ja suuremate omavalitsuste moodustamise eesmärki, siis tulemusena tekkiv suurem omavalitsus – mis võib-olla keskeltläbi kujuneb jälle 6000–7000 elanikuga omavalitsuseks – istub suhteliselt samade probleemide otsas mis varem. Aga enam ei ole olemas tegelikku riigi esindajat, kes mure ja erimeelsuste korral kutsuks omavalitsused laua taha kokku ning ütleks, et kuulge, mehed ja naised, äkki ei ole tark hakata jagama Euroopa Liidu toetusfondi jääke nii, et üks maakond saab 400 000 eurot ja sealt võivad raha taotleda ettevõtjad, mittetulundussektor, omavalitsused ise. Me ehitame mitu dubleerivat monstrumit, kes hindavad neid projekte ning anname sellega signaali, et otsustusõigust ei ole jäetud kohapeale, vaid see on viidud veel kaugemale ära ja tegelikult puudub maakonna tasandil koostöö mehhanism. Aga meil on ju positiivsed näited, mis puudutavad ühistranspordikeskust. Neid kardeti pikka aega nagu tuld. Omavalitsused ise kartsid, riik kartis. Lõpuks on asi tehtud, on halbu näiteid, on häid näiteid, aga kindlasti ei saa väita, et kõik tulenes reformist. Asju tehti ka varem, lihtsalt kõik ei tahtnud teha ja sund selleks puudus. Järgmine etapp on maakondlikud omavalitsustekogud. Neid ei ole seadustatud, need on



Andres Metsoja (Isamaa)

Foto: Erik Peinar

vabatahtlikud ühendused, kus võib olla, aga kuhu ei pea kuuluma. Minu meelest peaks riigi strateegiline suund olema sellel, kas me järgmise sammuna tahame need toimepiirkonnad koostööle panna või mitte? Ja siin peaks riik võtma maha sildistatud rahad, ta peab andma teatud ülesandeid [mingi regiooni]keskselt. Sealt hakkab kooruma regiooni ühtne arendamine. Nii kaua, kui seda ei teki, püüab igaüks olla kuidagi ilusam, näida parema pruudina või peiuna, kui tuleb järgmine ühinemine. Kõik saavad aru, et see olukord ju nii ei jää, nagu ta täna on.

ARTO AAS: Ma mõtlesin, et toon veel paar näidet, mis suunas peaks seda riigireformi tegema. Need on küll leierdatud näited, aga tegelikult väga head näited. Üheks on jätkuvalt maksuamet, kes kunagi oli kaks korda suurem, aga tema teenus oli kolm korda kehvem. Tugevate juhtidega tehti seal korralik revolutsioon. Meil on täna palju õhem asutus, aga ka palju parem teenus

inimese jaoks. Ja sarnased asjad juhtuvad täna Sotsiaalkindlustusametis, kus Egon Veermäe kasutab maksuameti kogemust. Asjad on päris hästi liikuma läinud Statistikaametis, kus uus juht teeb jõulisi samme. Ja see ongi nii, et hästi tihti sellised reformid või muudatused eeldavadki tugevat juhti, kellel on selge visioon ja kellel ka poliitikut lubavad tegutseda ja keda nad usaldavad. Need muudatused võivad olla algul rasked, võtta aega, võtta raha; võib-olla sünnivad vahepeal mõned ebameeldivad uudised, aga valitsus ja Riigikogu peab usaldama juhte nende muudatuste tegemisel. Kõik, mida on võimalik digitaliseerida, robotiseerida, automatiseerida, tuleb ära teha. Vähem paberit ja andmesisestajaid. Ja see tähendab väiksemaid kulusid ja me saame selle raha panna sinna, kuhu on vaja, lastekaitse või sotsiaalkaitse või kuhu iganes.

IVARI PADAR: Üks teema on kindlasti ka andmete riskasutus. Saan aru, et on pingutatud selle nimel, et kõigi

kogutavate andmete riskasutus asutuste vahel oleks võimalik. Ma saan aru, et see on ikka jätkuvalt kuidagi probleem. Sellega tuleks edasi minna. Mis puutub riigivalitsemise optimeerimisse, siis tühi kõht on kõige parem kokk, öeldakse. Eesti riigi nooremas ajaloos on kindlasti väga ilusaid näiteid tuua sellest, kus on riigieelarves tulnud teha suuri kärpeid, mille tulemusena on seatud väga karmid piirarvud ministeeriumitele ja majanduskriisi ajal Maksu- ja Tolliametile, kus koondati 250 inimest. Rahandusministeeriumi

Riigimajades on loodud keskkond, et neis saab teha kaugtööd.

JAAK AAB

keskparaadis koondati 62 töökohta ja 42 inimest. Tihtipeale on niimoodi, et majanduslikud võimalused suruvad peale, et tuleb optimeerida ja tuleb minna efektiivsemaks.

MART RAUDSAAR: Mind huvitab teie arvamus, mis teha internetiga piirkondades, kus meil on turutõrge. Kusjuures kui ma sõidan rongiga – kus ei peaks olema turutõrget –, siis ei ole vahepeal telefonilevi näiteks Aegviidu kandis ja siis tuleb veel leviauke. Eesti põhiraudteeliinil võiks see mobiilifirmade poolt olla korda tehtud ärialustel, aga seda ei ole juhtunud siimaani.

JAAK AAB: Me teame ju, et lairiba väljaarendamine on käima lükatud ka nendes piirkondades, kus see turupõhiselt ei toimi ehk kus lihtsalt selle kulu on nii suur, need tegevused toimivad. Elektrilevi minu teada võitis selle hanke. Samas ma tean, et ka paljud operaatorid ja võrkude omanikud toimetavad tiheasustuse alal ise, nii et needki arengud toimuvad. Kui kaugele me jõuame, kas igasse metsatallu internet jõuab, ma ei tea, aga minu teada see projekt peaks saama tehtud kahe

aastaga. Praegu lähevad esimesed tegevused käima. Elektrilevi vist võtab praegu veel ka inimestelt infot, et kes internetti soovivad.

ARTO AAS: Sa räägid nüüd viimasest miilist, eks?

JAAK AAB: Jah, viimasest miilist. Kas see puudutab mingeid suuremaid keskusi, mis võiksid olla ühendamata, ma eriti ei tea. Pigem on see ikkagi viimase miili probleem [maapiirkondades]. Väga populaarne on kaugtöö, mitte ainult eraettevõtluses, vaid ka riigiasutustes. Kui räägime riigimajadest, siis ka seal on loodud selline keskkond, et neis annab kaugtööd teha, selleks on neis kaugtöökontor. Need on kõik positiivsed arengud. Ja kui sa [Ivari Padar] mainisid andmete riskasutust, siin mina rääkisin aruandlusest 3.0. Ma väga loodan, et järgmisel aastal see Statistikaameti, Maksu- ja Tolliameti ja Eesti Panga asi jõuab tulemuseni. Järgmine teema – kohalikud omavalitsused on pidevalt soovinud, et teatud andmeid oleks ka neil, et riigil tuleks teatud andmeid jagada. Siin tulevad muidugi isikuandmete kaitse jms asjad vahele, aga neid süsteeme on võimalik üles ehitada küll. Tihti tammub omavalitsus teatud valdkondades pimeduses. Andmed on riigil olemas, aga omavalitsus neid kasutada ei saa, et paremat teenust osutada. Näiteks STARi [sotsiaalteenuste- ja toetuste andmeregistrit] on Tallinn küll vahepeal koos riigiga aidanud arendada, aga minu teada on seal tõrked ja mitmed muud asjad. Omavalitsuses öeldakse tihtipeale, et omavalitsuste võimekus ei ole nii suur olnud, aga ma räägin, et see paraneb. Vajalik kompetentsikeskus on linnade-valdade liidul olemas ja siin saab ka riik aidata.

Ka omavalitsuste teenused peaksid olema võimalikult kättesaadavad ja omavalitsused ise peavad neid andmeid saama kasutada niimoodi, et teha kiiremaid ja efektiivsemaid lahendusi, mitte ei toksita seal [arvutitesse] mingisuguseid ma-ei-tea-mis-asju sisse.

MART RAUDSAAR: See on väga hea tähelepanek, et andmed peaksid liikuma paremini. Ma olen ise omavalitsuse volikogus rahanduskomisjoni esimees ja üks probleem on see, et kui me räägime eelarves planeerimisest, siis väga sageli on see nagu liikuva märgi tabamine, sest me ei tea, mida riik teeb. Andmed ei liigu, ei tule piisavalt kiiresti kohale. Me peame alati jätma mingisuguse varu igaks juhuks, et vajadusel eelarvet parandada.

JAAK AAB: Eks see on koordineerimise küsimus. Alati on keeruline panna ministeeriumid ühe eesmärgi nimel tööle, kusjuures eesmärk on optimeerimine. Oli ka riigireformi koostöökogu, kus osalesid erinevate ministeeriumide kantslerid ja asekanterid ning digi- ja infotehnoloogia lahenduste osas olid hõivatud ka ministeeriumide infotehnoloogia keskused. Jah, ega see kerge ei ole, aga eks koostöö paraneb ja eesmärk on üks: teha lahendused universaalsemaks, nii et mitte iga ministeerium ei nuputa oma teenuste pakkumisel asju ise välja – tihti põlve otsas –, vaid neid võikski teha koos. Rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskus on mõelnud kohalike omavalitsustega koostööle ja on pakkunud välja variante.

ANDRES METSOJA: Vajalik on järjepidevus. Rääkides viimase miili kontekstis, siis sinna on riik paigutanud 20 miljonit maksumaksja raha. Väga oluline on, et sinna tuleks järg ja see ei jääks ühekordseks püüdeks midagi lahendada, vaid tegelikult tuleb ettevõtmist pidevalt rahastada. Teiseks seisneb küsimus tellija võimekuses. Tellija võimekus peab olema alati organisatsioonis, kes valdkonda juhib, ja mulle tundub, et praegu on meil turul väga palju teenusepakkujaid, kes on valmis tegema mida iganes. Seetõttu on teadmisi-oskusi väga palju, aga tihtilugu on küsimus selles, mida oleks vaja teha. Ja siis tellitakse suhteliselt suure rahaga süsteem, mille hilisemal kasutuselevõtmisel ilmneb, et see ei ole see, mida on soovitud. See süsteem ei ole funktsionaalne, ta ei ole piisavalt efektiivne, teda ei saa võib-olla riskasutada jne.



Jaak Aab (Keskerakond)

Foto: Erik Peinar

JAAK AAB: Andres, vaikselt on toimunud koostöö keskkonnaministeeriumi infotehnoloogiakeskuse, rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskuse ja majandusministeeriumi vahel, valmis on tehtud hinnastamise ja kompetentside mudel, mis ongi universaalne, mis pakub välja ka võimalikke soovitusi infotehnoloogiakeskustele ja asutustele. Millised on need teenused, mida saab vabaturult tellida, mis on see kompetents, mis peab olema selles asutuses? Aga see ei ole veel universaalselt käima läinud. Ma loodan, et asi areneb.

ANDRES METSOJA: Toon väikese näite, mis ei olegi võib-olla väga süsteemne. Ehkki omavalitsused on ise ehitanud välja

nii-öelda volikogude infosüsteemi, siis näiteks Pärnu Linnavolikogu ei kasuta seda siiaamaani, sest see ei ole töökindel. Kõik ütlevad, et sellel on omad head ja vead, aga see ei ole töökindel. Sinna on väga palju raha sisse pandud, kuid volikogud ei kasuta seda, sest ta ei toimi.

JAAK AAB: Mis puutub nüüd Ivari juttu sissejuhatavas teemas, et mis see riigireform on – siis see on mitmekihiline. See on mõtlemine, see on protsess, seda ei saa võtta revolutsioonina, et valime jaa või ei. Kindlasti on seal tähtjad, ühed ja teised tegevused tuleb tähtjaks ära teha. Aga mõtlemine ja protsess peavad liikuma ühe põhieesmärgi suunas. Et olla ühelt poolt efektiivsem, samas inimesele kättesaadavam, selgem, arusaadavam. Kogu aeg liigumegi sinnapoole. Ei saa öelda, et midagi tehtud ei ole. Kriitikud armastavad alati öelda, et mitte tuhkagi ei tehta. Tehakse! Tihti peale need protsessid võtavad rohkem aega. Aga ma arvan, et kui Arto ütles, et omal ajal nende valitsus [reformitegevustega] alustas ja meie jätkasime, siis tulebki üle vaadata, millega oleme hakkama saanud, mis on pooleli, mida tuleks edasi arendada. Siin ei pea tegema mingisuguseid tohutuid revolutsioone. Muidugi esineb vastuolusid ja ma näen, et asutused, ministeeriumid ja kohalikud omavalitsused ei tule iga kord kaasa. Aga protsess iseenesest liigub positiivses suunas ja me saame seda kiirendada, parendada.

IVARI PADAR: Mina olen täna sellises rollis, kus proovin meelde tuletada neid asju, mis poolteist aastat tagasi juhtusid. Mul on siin suur kaust ees. Olin riigi-reformi probleemkomisjoni esimees. Väga oluline on kogu selles protsessis, et oleks selge, kes on täitevvõimu juures vastutaja. Kes täna sel päeval n-ö joa juht on? Joa juht on ikkagi rahandusministeerium ja rahandusministeeriumi juures siis arvatavasti regionaalminister, uues valitsuses riigihalduse minister. Teiselt poolt peab olema ka parlamendi kompetents seda asja jälgida.

JAAK AAB: Ivari, kui me räägime võimalikust loodavast koalitsioonist, siis see vastutus on pandud riigihalduse ministrile. Eelmises valitsuses seda väga selgelt niimoodi ei olnud. Oli küll vastutuse ala, aga nüüd on vastutus ja teiselt poolt väga loodan, et sellele tuleb ka valitsuse ja asutuste üleselt otsustusõigust juurde. Mis puutub Riigikogu rolli, siis me peaks vaatama, et kas Riigikogu võiks oma [ühte riigireformi teemalist] otsust kuidagi täiendada või parandada? See on alus ja selle põhjal peaks tekkima valitsuse tegevuskava – nende põhimõtete alusel, mida Riigikogu ette paneb. Minu arust see olekski kõige parem mudel. Seadusandja kirjutab põhisuunad ette, võtab need vastu ja valitsus jätkab selle põhjal pooleliolevate tegevustega – võib-olla tuleb juurde mingisuguseid muid tegevusi – ja siis koostab valitsus konkreetse tegevuskava, kus on ka tähtjad. Miks mitte korra aastas Riigikogus seda teemat laiemalt arutada ja siis saab seadusandja öelda oma hinnangu sellele, mis täitevvõim on teinud. Ja muidugi on põhiseaduskomisjon tõeliselt see, kes jälgib pidevalt toimuvat ja kutsub täitevvõimu esindajat rääkima, mis siis toimub.

IVARI PADAR: Ainult nii me saame asjaga edasi minna.

JAAK MADISON: Tihti on jäänud avalikkusele või ka asjaosalistele endile mulje, et reform tähendab mingisugust konkreetset ühte asja. Et teeme selle ära, nüüd on valmis ja kõik. Ja sageli tuleb kõrvalt veel eraldi organisatsioone ja väga tublisid aktiviste, kes mõtlevad kaasa, panevad kümme punkti paberile, et nüüd tuleb need kümme punkti ära teha, siis on riik reformitud ning kõik on parem, ilusam ja toredam. Ma arvan, et eelkõige on uue võimaliku loodava koalitsiooni ülesanne ja sealhulgas vastutava ministri ülesanne kuvada avalikkusele rohkem konkreetseid tegevuskavasid: et aastaks 2020 peame tegema seda, 2021 peaksime tegema seda ja 2023, kui on järgmised valimised, siis selleks ajaks peaksime olema muutnud, näiteks, baasrahastust,

riigimajade kontseptsiooni või mida iganes ja et konkreetsed asjad on nüüd tehtud. Et tehtu on olnud osa riigireformist ja me oleme jõudnud palju lähemale toimivale riigile, mis on kaasajastatud, kulusid kokku hoidev, aga samas teenuseid inimesele lähemale viiv. Praegu hakatakse riigireformi justnagu kähkima vales otsast: muudame parlamendikoosseisu suurust või teeme midagi, mis ei puutu üldse asjasse, see ei tee riiki efektiivsemaks, ei tee teda paremaks mitte kuidagi. Seda [avalikku] ootust [riigireformile] on hästi vales otsast alustatud. Oluline on kommunikatsioon väljapoole, avalikkusele ja ka parlamendile endale ning koostöö põhiseaduskomisjoniga saab olema ülimalt oluline. Osa ideid tuleb parlamendist, mida viib ellu täidesaatev võim.

MART RAUDSAAR: Kas Riigikogu riigireformi probleemkomisjon peaks jätkama selles osas?

JAAK MADISON: Ta võiks, loomulikult. Enne on need küsimused olnud alalise komisjoniga seotud ning probleemkomisjon sai loodud ka konkreetselt selle kontseptsiooni väljatöötamiseks, mida hakkame lähitulevikus ellu viima. Minu arvamus on, et see probleemkomisjon võiks põhimõtteliselt olla. Loomulikult ta peaks töötama siis natuke kiiremas tempos, et mitte võtta vastu ainsat järgmist otsust kuu aega enne parlamendivalimisi. Ta peab liikuma edasi kiiremas tempos, et täidesaatval võimul oleks võimalik tulemusi rakendada lähemal ajal, kui enne järgmisi valimisi.

IVARI PADAR: Võib nii ja võib naa, selles suhtes võib ka teistmoodi, et põhiseaduskomisjon võtab teema endale väga selgelt ette. On võimalik ka niimoodi, et üks inimene põhiseaduskomisjoni juures veab seda n-ö toetavametnikuna. Sellepärast peame jälgima Riigikogus, et Riigikogu komisjonide ja erikomisjonide töö ei muutuks dubleerimiseks.

JAAK AAB: Eks see on tegelikult Riigikogu töökorralduse ja poliitilise otsustamise koht, kas eraldi komisjoni on vaja või ei ole. Tihti ei ole nendel

probleemkomisjonidel kahjuks ressursi, et teemaga väga põhjalikult tegelda. Kui põhiseaduskomisjon võtab temaatika oma südameasjaks, siis võib seda tegelikult teha ka põhiseaduskomisjoni kaudu. See on nüüd pigem valikute küsimus. Võib-olla probleemkomisjon paistab välja rohkem sümboolsena. Oi, nüüd me paneme kõvasti rõhku, aga olulisem on sisuline töö.

JAAK MADISON: Sümboolsuse osas oleks tavaline praktika, et alalises komisjonis tehakse lihtsalt töörühm. Näiteks kommunikeeritakse avalikkusele, et põhiseaduskomisjon tegi töörühma, töötamaks spetsiaalselt riigireformi küsimustega. Hoiaime natuke raha kokku, hoiaime seda asja põhiseaduskomisjoni all



Jaak Madison (EKRE)

Foto: Erik Peinar

ning samal ajal on kõik rahul, et teemaga tegeletakse.

ARTO AAS: Mina olin ka selles eelmises erikomisjonis ning saadud kogemuse põhjal liiga suur [erikomisjoni] fänn ei ole. Eks ta kippus muutuma jututoaks ja seda tulemust nii palju ei olnud, kui algul kindlasti loodeti. Seda kogemust kasutades võiks siiski minna tagasi põhiseaduskomisjoni juurde, sest seal on ka nii-öelda eelnõude menetlemise jõud. Selle erikomisjoni veidrus oli see, et me küll arutasime ja olime tõenäoliselt teemadega väga hästi kursis, aga kui tuli mingi eelnõu, siis see liikus põhiseaduskomisjoni ja erikomisjoni töö sealkohal lõppes.

Enamik nendest olulistest reformidest on tegelikult täitevvõimu poole peal. Riigikogu peaks oma hoiakutega toetama,

panema paika suurema suuna ja visiooni. Aga reaalne must töö tehakse ikkagi ära valitsuses. Peavad olema tõepoolest ka mingid kuupäevad, mingid mõõdetavad tulemused, vastasel korral kipub riigireformi mõiste laiali valguma. Ootused on täiesti seinast seina, mida see riigireform peaks tähendama. Siin võiks ka uus valitsus hoida konkreetsemat joont. Ja sellist jututuba [nagu riigireformi erikomisjon] pole enam vaja. Ma arvan, et siin on piisavalt lahti räägitud, et miks, kuidas ja mille jaoks, nüüd võiks minna jälle konkreetsemate tegevustega edasi.

JAAK AAB: Kogu riigireformi teema on kindlasti edasi arenenud. Meil oli Riigireformi Radar, kes tahtis väga nõu anda ja jälgida, kuidas asi toimib, kui olid suuremad reformid käimas: haldusreform ja maavalitsuste reform. Ja on loodud Riigireformi Sihtasutus Jüri Raidla suurel entusiasmil ja eestvedamisel, mis ka praegu toimib¹, kuskohast on tulnud ettepanekuid. Rahandusministeerium pidevalt seirab valdkonda ja ka meie selles eelmises tegevuskavas olid õigupoolest tähtsajad, lihtsalt osa protsesse jäi võib-olla venima ega läinud nii kiiresti. Kuid erinevatel osapooltel on tekkinud peaaegu sarnane nägemus või perspektiiv [riigireformi osas], et umbes nii seda peaks tegema. Enam ei ole väga seinast seina arvamusi. Nii et see põhimõte on selge.

ANDRES METSOJA: Jaa, arutatud on palju. Nii OTRKsid [olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelusid] on tehtud kui ka teatud komisjonid on koos käinud ja arutanud, lisaks ettevõtjate eestvedamisel veel töörühmad. Minu meelest on selle asjaga võimalik edasi liikuda ainult nii, et see on Riigikogu juhatuse üks võtmetegevusi. Riigireformi teema peab olema Riigikogu töös läbiv ning see peaks ilmnema kuidagi kõikides komisjonides. Arvan, et on väga loogiline, et kui regulaarselt kohtuvad Riigikogu juhatus, kõikide komisjonide



Arto Aas (Reformierakond)

Foto: Erik Peinar

¹ Riigikogu Toimetiste nr 39 ilmutamise ajaks on tegevuse lõpetanud.

esimehed ja aseesimehed ning arutavad kontseptsiooni, oleks kaasatud erinevad tasandid. Lõpuks peaks parlament olema võimeline vähendama kasvõi tühja seadusloomet. See on olnud kogu aeg õiguskantsleri sõnum, aga me ei ole suutnud selles osas ette võtta mitte midagi. Kui me seda ei suuda lahendada, siis me võime kõike muud rääkida, eks ole, aga sealt kõik algab. Ja kui kontseptuaalselt, strateegiliselt ei ole riigireform Riigikogu peamine küsimus, vaid on ühe komisjoni küsimus, siis ma väidan, et see asi upub või kaob varem või hiljem.

MART RAUDSAAR: Selle jutu põhjal saab teha järelduse, et vaja on kvaliteedi-juhtimisega sarnast juhtimist, protsessi juhtimist, kus on oluline infovahetus ja teatud etappides olukorra hindamine. Riigikogu juhatus oleks kindlasti koht, kus oleksid selle protsessi hoovad.

IVARI PADAR: Täitevvõimuga on ju samamoodi, et kui peaministril puudub sära silmas, siis ei juhtu mitte midagi. Ja ma arvan, et on hea, kui peaminister ja riigireformi minister on sama erakonna inimesed antud juhul. See annab lootust, et peaministril see sära silmas on, muidu toimub tühi tampimine.

ARTO AAS: See on kindlasti tõsi, jah. Ma arvan, et me Jaaguga teame seda oma ministriks olemise kogemusest. Sul on suhteliselt lihtne teha oma haldusalas asju, aga enamik sellest riigihalduse ministri tööst ja riigireformist on ju horisontaalne [ka teistes haldusalades]. Ja sa võid trampida jalgu, et mõne teise ministri haldusalas asjad on ligadi-logadi ja valitseb tohutult stagneerunud seisak või hoiak, aga kui ikkagi ministrid või erakonnad ise jalgu kõhu alt välja ei võta, siis kõrvalt on seda väga keeruline teha.

Peaministri tugi peab olema väga jõuline ja erakondade tahe peab olema väga selge, muidu teema kaob ära kusagile koridoridesse. Ja mina ausalt öeldes isegi ei kujuta ette, mida Riigikogu juhatus saaks rohkemat teha. Võib-olla saab Riigikogu juhatus mingeid asju pidurdada või

Riigireformi teema peab olema Riigikogu töös läbiv ja see peaks ilmnema kõikides komisjonides.

ANDRES METSOJA

natukene protseduuridega mängida, aga poliitikat Riigikogu juhatus väga naljalt ei tee. Riigikogu juhatusel pole isegi neid volitusi öelda valitsusele, et sorry, meie teie eelnõusid ei menetle. Võib-olla saaks Riigikogu juhatus olla küll jõulisem ja konkreetsem mingite hoiakute kujundamisel või sõnumite saamisel.

ANDRES METSOJA: Keeldude ja käskudega seda riiki ei ehita, eriti parlamendist. See on nagu infovahetus kõige kõrgemal tasemel. See peab andma võimaluse suhelda omavahel nii valitsusel kui ka Riigikogul, parlamendi juhatusel, komisjoni esimeestel, aseesimeestel. Kui me seda liini ei taga, siis paraku ei juhtu midagi. Ma olen nõus Jaak Aabiga, et erinevad alalised komisjonid oleksid kaasatud erinevate valdkondade juures. Kuidas püstitada ülesannet niimoodi, et komisjoni esimehed ja ametnikud hindaksid kõiki küsimusi kogu aeg ka sellest [riigireformi] vaatenurgast, ükskõik, mis sealt tuleb. Seadusandluse pool on väga oluline. Sageli tekitame uut bürokraatiat nii palju juurde, et kui ühest otsast võtame seda maha, siis teiselt poolt tuleb kogu aeg juurde. Selles asjas on täitevvõimu pooltel ikkagi Justiitsministeeriumil kande roll. Jah, seda [bürokraatia vähendamist] on üritatud teha, võib-olla natukene on tulemusi olnud, aga ma arvan, et väga häid tulemusi siamaani ei ole.

MART RAUDSAAR: Mind huvitab teie arvamus küsimuses, et riigireformi kontekstis on räägitud ka demokraatia paketest. Mida see võiks kujutada endast riigireformi kontekstis?



Paremtalt vasakule: Jaak Madison (EKRE), Jaak Aab (Keskerakond), Arto Aas (Reformierakond), Andres Metsoja (Isamaa), Ivari Padar (SDE) ja Mart Raudsaar (Riigikogu Toimetiste peatoimetaja)

Foto: Erik Peinar

JAAK MADISON: Tõenäoline võimalik valitsuskoalitsioon, kui see juhtub sündima, on kokku leppinud ka demokraatia pakettis. Ja ma usun, et see saab olema üks märgiline riigireformi osa. Nii et see on kindlasti väga oluline – tuua inimesi lähemale riigivõimule, anda nende sõnale valimiste vahelisel ajal kaalu juurde, kuid samas piisavalt kõrge lävendiga, et see ei segaks riigi toimimist tavapärase elus, kuid aitaks ennetada võimalikke probleemseid konflikte, mis võiks tekkida liiga madalate [osalus]lävenditega.

MART RAUDSAAR: Muide, Tallinna Televisiooni debatis ütles politoloog Leif Kalev, et see on väga huvitav, mis sündiva valitsuse demokraatiapaketi toimuma hakkab, aga tuleb ka inimesi kaasa aidata, et nad oskaksid seda kasutada.

JAAK MADISON: Jaa, demokraatia areng ongi väga pikk protsess. Ma usun,

et 28 aasta jooksul on see areng toimunud väga kiires tempos, kuid meil on väga pikk tee veel minna võrreldes vanade demokraatiate ja nende arengutasemetega. Ja seda tuleb ühelt poolt kaasa lükata, anda inimestele võimalusi, kuid samal ajal tuleb ka praktika näitel selgitada, kuidas inimesed saaksid palju rohkem kaasa rääkida, et nende sõna on väga otsustav, et nende sõna võib olla sellise kaaluga, et jääbki lõplikuks sõnaks; kuid milline on sellega kaasnev vastutus? See sarnaneb inimeste vastutusega valimistel. See ei ole nii, et lähed lihtsalt valimiskabiini, paned oma sedeli ära ja siis edasine sind ei huvita. Tegelikult on seegi vastutus. Sa vastutad oma otsuse eest. Nii et tegemist on kahesuunalise liiklusega, kus mõlemalt poolt tuleb leida kompromiss.

JAAK AAB: Jüri Raidla rõhutab väga, et otsedemokraatial võiks olla palju

suuremad võimalused omavalitsustes, mis on läinud suuremaks ning kus tõesti eksisteerib oht, et mõne kogukonna, küla või inimeste hää ei jõua nüüd selle suurema omavalituse volikogusse. Ta on kogu aeg rääkinud, et peaks mõtlema selle peale, et kohalikes omavalitsustes oleks rohkem rahvaküsitlusi, rahvaalgatusi. Kas selleks oleks vaja seadust muuta? Jään vastuse võlgu. Siin peab tegema väikese analüüsi. Sest omavalitsustes on võimalik ka praegu algatada eelnõud ühe protsendi elanike allkirjadega. Ainuke teema, mille puhul seda on juhtunud, on külade liikumine ühest omavalitsusest teise, mis on mõnes Eesti piirkonnas siamaani väga suur probleem – kuid ärme siin väga detailidesse läheme.

JAAK MADISON: Kõige rohkem rahvaküsitlusi rakendati haldusreformiga. Kurb lugu oli selles, et vist mitte ühelgi juhul tegelikult vastav vallavolikogu ei otsustanud nii, nagu näitas rahvaküsitluse tulemus...

(Räägitakse läbisegi.)

JAAK AAB: Isegi maakondlik valik anti rahva otsustada!

JAAK MADISON: Arvestati seal, kus oli otsus õige, aga kui rahvaküsitlusel oli vale otsus, siis ei arvestatud. See on Saue valla näide.

MART RAUDSAAR: Luunja valla säilimine ja Nõo valla säilimine on siiski näited, kus rahvaküsitluse tulemused läksid kokku otsusega.

JAAK MADISON: Kohalikul tasandil on omavalitsustel võimalik kasutada otsedemokraatlikke rahvaküsitlusi ja need ei ole siduvad. Muidugi oleksin natuke skeptiline andmaks võimalust korraldada kohalikus omavalitsuses referendumit, mis oleks siduv kohalikule vallavolikogule, et kas teeme siia kiige või teeme sinna jalgte. See läheks juba kergelt pentsikuks. Kui üleriigiliselt aitab otsedemokraatia pakett kaasata inimesi mõistlikul määral läbi eelnõude algatamise või rahvareferendumite riigi juhtimisse valimistevahelisel ajal, siis juba pikemas perspektiivis paneb

see automaatselt suurema kaalu kohaliku tasandi rahvaküsitlustele. Need ei ole küll siduvad, kuid aitavad heas mõttes survestada kohalikku vallavolikogu, et arvestataks rahvaküsitluse tulemustega, kui riigi tasandil on see mehhanism juba siduvana olemas.

JAAK AAB: Kaasamise mõte seisneb selles, et see inimeste ja võib-olla mõne väiksema kogukonna arvamus ka kusagile jõuaks. Siduvusega on niimoodi, et külade liikumise osas [ühest omavalitsusest teise] võis haldusreformi käigus otsustada ka keegi mujalt. Vabariigi Valitsusele anti õigus lõplike piiride kehtestamiseks, see oli teatud erakorraline situatsioon. Tavasituatsioonis on kohalik omavalitsus autonoomne, tal on omad põhiseaduslikud õigused. Kui keegi tuleb volikogu otsuseid ümber vaatama, kas või nende külade liikumise suhtes, siis ma arvan, et see ei oleks päris okei.



Mart Raudsaar (Riigikogu Toimetiste peatoimetaja)

Foto: Erik Peinar

IVARI PADAR: Vaatasin eile saadet „Suud puhtaks“, kus arutati tund aega riigireformi ja kus jõuti mõtteni, et kõlab ju mesimagusalt kõik see, mis puudutab otsedemokraatiat ja valimiste vahelisel ajal inimestelt arvamuse küsimist, aga ilmselt saab seda asja teha, kui juurde on loodud toetav raamistik, et mida hakatakse küsima, kunas hakatakse küsima ja kas inimesed päris täpselt teavad, mis on selle küsimise mõte, et tulemuseks poleks parteipoliitiline palagan ja ühiskonna

***Esindusdemokraatia
oli, on ja jääb.
Küsimus on tahtes
suunduda ka
otsedemokraatia poole.***

JAAK MADISON

lõhestamine. Ilmselt tuleb tasa ja targu edasi minna ning proovida mõelda välja, milline see toetav raamistik oleks. Ühe ja teise probleemi puhul tuleb asja lahti seletada, ka inimesi valgustada, miks või kuidas läheme midagi küsima. Teiseks tuleb pidada silmas, kui palju küsitav teema jookseb risti vastu tänase riigi valitsemise loogikaga.

JAAK AAB: Otsedemokraatia *versus* esindusdemokraatia.

JAAK MADISON: Absoluutselt, igal asjal on olemas ka väikesed ohutahukesed ja valitsemise süsteemi muutus vajabki põhjalikumalt arutlemist ja analüüsimist, sest esindusdemokraatia oli, on ja jääb. Küsimus on tahtes suunduda vähesel määral ka otsedemokraatia poole, pakkudes vastavaid võimalusi, kuid selle rakendamine eeldab iseenesest juba lahti-seletamist, et milleks see on, miks ta on, mis võimalustel ta on. Seepärast peaksid



Ivari Padar (SDE)

Foto: Erik Peinar

otsedemokraatia rakendamisse olema sisse kirjutatud piisavad lävendid, et oleks võimatu olukord, et täna tuleb mõte ning ülehommel on mul olemas allkiri selleks, et tekitada referendum ja meeletu kisma ühiskonnas, kus kõik hakkavad vaidlema selle üle, kas äkki peaks pealinn olema Tartu. Seda teha oleks lihtsalt võimatu. Kindlasti tekibki neid gruppe, kes arvavad, et nüüd saab täiesti ulmelisi küsimusi panna siduvale referendumile, kuid need algatused ei jõua mitte kusagile. Väga suurt hulka allkirju [referendumi algatamiseks] kokku koguda on praktiliselt võimatu.

JAAK AAB: Siin on kaks mõistet: üks on rahvaalgatus, teine on rahvahääletus. Neid ei tohi segamini ajada.

ANDRES METSOJA: Ma jäin diskussioonis mõtlema eelkõige selle peale, et kui vaatame omavalitsusstruktuure, on meil tõesti väga palju omavalitsusi. Meie omavalitsuste struktuur on selline, et rahva kommunikeerimine ei tohiks olla väga suur probleem. Väiksemates omavalitsustes on rahvaküsitlusi peetud. Kas Tallinnas on toimunud ajaloos mingi rahvaküsitlus?

JAAK AAB: Midagi oli, aga ma ei mäleta teemat.

IVARI PADAR: Selle eest on toimunud värvikaid valimisi...

ANDRES METSOJA: Just. Kui räägime rahvaküsitlusest, kus neil oleks kapatsiteeti ja kus oleks mõtet neid teha, siis *à la* Tallinnas-Tartus, kus ei jõua kõiki teemasid kommunikeerida ja viia otsustuspädevust madalale tasemele, eks ole. Rahvaküsitlusi 5000 elanikuga omavalitsuses võiks teha siis, kui küsitakse omavalitsuse jäämist või kadumist. Minu meelest ongi see nagu see tase. Lõpuks, kui vaatame osalenute arvu, kui paljud inimesed lähevad midagi arvama, siis olgem ausad, need numbrid on masendavalt väikesed. Kui sellises küsimuses nagu omavalitsuse säilimine või kadumine tuleb arvama marginaalne osa inimesi, siis kuhu me jõuame, kui hakata ka teistes küsimustes rahvaküsitlusi läbi viima.

MART RAUDSAAR: Seal oli see probleem, et inimesed tundsid, et nende arvamusel alati ei sõltu midagi. Nendes omavalitsustes, kus oli näha, et midagi võib-olla sõltub, seal olid ka numbrid väga kenad. Näiteks Setumaa valla moodustamise asjas.

ANDRES METSOJA: Alati ongi otsuste ümber intriig ja peabki olema intriig. Ja kui seda intriigi ei ole, siis ei tule inimesed välja.

MART RAUDSAAR: Lõpetuseks küsin lühidalt igaühe käest, mis peaks olema see üks asi, mida Riigikogu võiks nelja aasta jooksul ära teha riigireformi kontekstis, mis on tõesti suur, lai ja väga mitmetahuline.

JAAK MADISON: Üleüldiselt? Otsedemokraatia pakett. See on konkreetne ja mõõdetav asi.

JAAK AAB: Edaspidi võiks kogu riigiparaadis kehtida erinevate aruannete puhul ühe-ukse-põhimõte. Siin on maksuamet, tolliamet, statistikaamet ja siis pank, aga tegelikult peaks see kehtima kõigi riigiasutustega suhtlemisel ja oleks hea, kui see jõuaks ka omavalitsustesse. Ma ei tea, kas ta omavalitsustesse veel nelja aastaga jõuab, seda ma hästi ei usu.

ARTO AAS: Mina vaataksin kahte asja. Üks selline hästi lihtne ja mõõdetav asi: kas nelja aasta pärast on riigipalgaliste arv väiksem kui praegu? See hakkas vahepeal päris mühinal vähenema, aga hoog on pisut raugenud. Jaagul on hea võimalus see masin uuesti käima tõmmata. Minu arust on see konkreetne näitaja ja hästi jälgitav.

Teine pool, mida on võib-olla natuke raskem mõõta, aga mis on siiski ülimalt oluline, on seadusloome ja bürokraatia vähendamine. Sellest on räägitud vähemalt neli aastat ja ka kõikide eelmiste valitsuste ajal me rääkisime, et ärme tee neid seadusi ja pole vaja. Aga siis Riigikogu koguneb iga nädal ja valitsus annab meile portsu eelnõusid üle. Iga ülikool sai endale oma seaduse ja Riigikogu viimasel nädalal võtsime veel umbes 50 seadusemuudatust vastu. Ma väga loodan, et üks suur

pidurikang saab olla justiitsministeeriumis. Ja teiseks, et peaminister ka toetab mentaliteeti, et tõepoolest ei ole vaja igale asutusele, kännule ja käbile oma autonoomset seadust. Kuidas? Tõenäoliselt saab ka seda mõõta, aga ma arvan, et tahaks näha reaalselt muutust valitsuse poole pealt ja võib-olla ka seda, et Riigikogu paneb mingi asja seisma ja ütleb: *sorry*, mehed, tulge kahe aasta pärast uuesti, see asi ei vääri küünlaid.

ANDRES METSOJA: Üks lihtne loogika on elus selline, et millegi saavutamiseks tuleb sinna kõigepealt raha sisse panna. Pühast vaimust ei teki kahjuks mitte midagi. Selleks, et riik jõuaks järgmisele tasemele, peab riik leidma ressursi palkamaks inimesi nendes protsessijuhtide kaardistamiseks. Nendes küsimustes peab tekkima tellija võimekus. Täna seda lihtsalt ei teki, kui me ei taha sinna valdkonda raha panna. See mitte ei kahanda valitsemiskulusid, vaid pigem kasvatab. Niisugune on üks oluline aspekt.

Teine oluline aspekt seisneb minu arvates selles, et riiki on võimalik pidada võimalikult säästlikult siis, kui seda riiki on igal pool Eestis, mitte kahes keskuses. Kui inimestel on võimetekohane töö, siis see on taas kord investeering, mis tekitab midagi, tekitab sünergiat. Ja üks teema on tõepoolest riigiasutuste ümberpaigutamine. Selles kontekstis on ees väga positiivne Taani näide. Eesti kardab seda nagu tuld, ei juleta teha. Ma arvan, et sellega on mõnes mõttes juba hiljaks jäädud, see tuleb ära teha.

Ja väga suur rõhk tuleb panna haridusvaldkonnale. Arto tõi näite, mille suhtes ka mina olen väga skeptiline, et teeme igale ülikoolile seaduse. Täna on meil vaja seda, et ülikoolidest saaks koostöökeskused igas mõttes – et seal saavad kokku noored, seal saavad kokku ettevõtjad ja et see pakub

piirkonnale tuge hariduslikus mõttes ning investeeringute tulemuslikkuse mõttes. Kui me need kolm asja suudaks ära teha, siis loome stabiilse lähteplatvormi, mille pealt hakata positiivses võtmes kasvama. Praegu näen ainult kahanevat trendi. Mingit imet ei ole siin hetkel oodata.

IVARI PADAR: Nii. Tegelikult oleme seda eesmärki erinevates dokumentides päris palju kirjeldanud. Oluline on kindlasti Riigikogu põhiseaduskomisjon, kuigi mina põhiseaduskomisjoni kuuluma ei hakka ja ma ei tea, kes põhiseaduskomisjoni esimehekski läheb ...

(Vestlusringis osalejad kommenteerivad vahele, et selleks saab Jaak Madison.)

IVARI PADAR: Aa, Jaak, jah? Selge on see, et põhiseaduskomisjonil peab olema kompetents ja ta peab olema nõudlik ja hea partner täitevvõimule. Ja pidama silmas järjepidevust, võtma vanad protokollid lahti ja vaatama, mis neis otsustati.

Kindlasti on oluline maakonnalinnade kui keskuste teema.

IVARI PADAR

Kindlasti on oluline maakonnalinnade kui keskuste teema. Kui laseme maakonnalinnadel välja surra, siis ainult Tallinn jääbki.

Kolmas asi, millest me rääkisime, oli andmete riskasutus. Puutusin sellega viimati kummalisel moel kokku neli-viis aastat tagasi, kui ma viimati põllumajandusminister olin, ma loodan, et see asi on paremaks läinud. Tollal oli üpris koomiline, kuidas erinevate ametkondade kogutud informatsioon omavahel ei haakunud. Aga ma loodan, et see asi on paremaks läinud ...

JAAK AAB: Juba on paranenud, aga on teha veel.

Riigireformi vajalikkus ja Riigireformi Sihtasutuse ettepanekud



RAIVO VARE
Riigireformi SA nõukogu liige

Riigireform suurendab rahva osalust riigi juhtimises ja annab kindluse, et riik on hästi, säästlikult, kuid tõhusalt juhitud.

Riigireform on igasuguse riikluse jaoks immanentne elik sisemiselt olemuslik nähtus. Sest riik ei saa kunagi valmis. Ammugi arenev väikeriik järele võtva (*catching-up*) majanduse ja elukvaliteedi märkimisväärse tõstmise eesmärgiga. Kui veel arvestada siia juurde asjaolu, kust me tuleme oma riiklusega, millise juhtimiskultuuri ja valitsemistehnika taseme ja viisi juurest, siis on paratamatu, et meil on viimased kolmkümmend aastat olnud vajadus pidevaks riigikorralduslikuks muutumiseks ning vastavaks arendustegevuseks ehk siis reformiks. Ainult et seda pole alati teadvustatud sellise nimetuse all, sest töö on käinud pidevalt ja tihti ka avalikkuse jaoks üksjagu märkamatu.

VAJADUS JÕULISEMA RIIGIREFORMI JÄRELE. Miks siis nüüd on uuesti päevakorral just reformi mõiste, mis eeldab teatud kontsentreeritud ja selgelt

piiritletumat protsessi? Selleks on mitu põhjust.

Esiteks, me oleme Eestis jõudnud teatud kvalitatiivsele tasemele nii ühiskonna kui riikluse mõttes. Sisuliselt erinevate võrdlusmetoodikate järgi riikide arengutaseme kolmandasse-neljandasse kümnesse ehk enam-vähem üle heaolu-ühiskonna künnise. See aga kasvatab ka nõudeid riikliku juhtimise kvaliteedile. Traditsiooniline, vanamoodne, kohmakas, tsentraliseeritud ja hierarhiline ning ülibürokratiseerunud riigivalitsemismudel, mis on eriti iseloomulik omas ajas efektiivselt Preisi bürokraatia mängureeglistikust mõjutatud Euroopale, neile nõutele lihtsalt ei vasta.

Teiseks, ümbritsev regionaalne ja globaalne keskkond, nii poliitiline, majanduslik kui ka sotsiaalne, esitab nüüd meile edukaks toimetulekuks ühiskonnana ja indiviididena hoopis uusi nõudmisi. See maailmas juhtiva Lääne ühiskonna ideaal, mille poole me oma nõukogude ikkelt vabanemisel püüdsime, on tegelikult praeguseks teisenenud. Muutunud on märkimisväärselt majanduslik keskkond ja sotsiaalselt heaolu tagava konkurentsivõimekusel ja eraomandusel põhineva majandusmudeli toimereeglid. Majanduslikud võimukeskused ja turud on nihkumas itta. Dramaatilise muutuse protsessis on just praegu senine rahvusvaheline elukorraldus, sealhulgas riikidevahelised suhted, jõuvahekorrad

ja välispoliitilised ambitsioonid. Maailm on muutunud mobiilsemaks ja selle demograafiline disbalanss on jätkuvalt kasvamas. Mis omakorda on, toetudes osaliselt infotehnoloogia revolutsiooni tekitatud uuele keskkonnale, kasvatanud migratsiooni, sealhulgas ka survet heaoluühiskondadele.

Kolmandaks, võrgustunud, üha võimes-
tuv inimene sõltub ikka vähem ja vähem erinevates kooslustes valitsevatest reegli-
test ning enam ja enam ettekujutusest oma isiklikust soovitud elukorraldusest ja selle oletuslikust võrdlusest teiste ühis-
kondade, sotsiaalsete gruppide ja indiviidi-
dega. Seejuures eeldab ta ühelt poolt selle suhtumise tarbeks kindlust tagava vajaliku heldema sotsiaalse turvavõrgustiku olemasolu ning teiselt poolt mugava ja turvalise elukorralduse riigipoolse haldamise laia haaravust, kuid samas lihtsust ja selgust. Seejuures soovitakse, et riik ei sekkuks liiga palju inimese igapäevaellu, samas aga tagaks õiglase hüvede ja heaolu ümberjaotamise korralduse.

Neljandaks, kõiki heaoluühiskondi, sealhulgas ka Eestit, iseloomustav demograafiline kokkutõmbumine – immigratsiooni kasv püüab seda tasa-
kaalustada, kuid ei tundu olevat enam soositud lahendus neis ühiskondades – toob kaasa seni ekspansiivsele kasvule üles ehitatud riigi juhtimis- ja ümber-
jagamissüsteemide tõhustamise vajaduse.

***Me oleme mõistetud
olema targalt
kokkuhoidlikud,
erksad ja tõhusad
nii ühiskonnana
kui ka riigi ja
omavalitsuse
korralduses.***

Sest vähenev lisandväärtuse tootjate hulk tähendab objektiivselt majandusliku kasvu tempo langust, seega aeglasemat, kui üldse, ümberjagatava lisandväärtuse mahu kasvu. Mis omakorda eeldab kokkuhoidlikumat juhtimiskulu ja avaliku sektori töökohtade vähendamist koos omaalgatuse ja eneseregulatsiooni laiemas kasutuselevõtuga. Mitte aga tegelikkuses hoopis kasvavat üha detailsemate seaduste, reeglite ja ettekirjutuste segadikku, mille väljatöötamisse, jõustamisse ja järgimise järelevalvesse panustatakse üha enam niigi nappivat inim-, aja- ja materiaalsel ressursil.

Viiendaks, maailmas toimuvate nii poliitiliste, majanduslike kui ka sotsiaal-kultuuriliste muutuste tempo on järsult kasvamas ning eeldab riikidelt paindlikku ja ergast reageerimist poliitika- ja haldustegevuse kujundamisel.

Kuuendaks, kiire ja laiaulatuslik tänapäevase tehnoloogia areng on andmas täiesti uut nägu ja avamas seninägematuid tehnilisi võimalusi korraldusliku tegevuse jaoks nii individuaalsel või organisatsiooni-
lisel mikrotasandil kui ka üldisemaid huve esindavate kohaliku omavalitsuse ja riigi igapäevases tegevuses. Seninägematul viisil on tänu internetile kasvanud vaid mõne klikiga saadava ekspertinfo hulk, mida saab informeeritud otsuse tarbeks kasutada igal tasandil ja igas teemavaldkonnas.

Seitsmendaks, uus, haritum, teadlikum ja informeeritum inimene tahab paratamatult, et tema hää l kostaks ja seda arvestataks enam kogukonna, kohaliku omavalitsuse ja riigi juhtimisel. Ka tehnoloogia toetab seda omalt poolt uute võimalustega. Enam ei piisa vaid esindusdemokraatia traditsioonilistest viisidest. Kasvab usk otsedemokraatia laiemasse kasutamisse. Heaoluühiskondade üheks tunnuseks on saanud nüüd arutleva demokraatia võidukäik. Kõike seda näeme ka siin, Eestis.

Kaheksandaks, kõige eelneva taustal on Eesti väiksusest, ressursipiiratudusest ja regionaalsetest ning

ajaloolis-kultuurilistest eripäradest tulenevalt olemas veel täiendav praktiline vajadus riigiorganisatsiooni ja selle toimimispraktika tõhustamiseks. Eesti ei saa mängida Saksa, Prantsuse, Rootsi või isegi Soome riiki. Seega ka kopeerida neid lahendusi, mis on iseloomulikud suurematele riikidele. Me oleme mõistatud olema maksimaalselt, kuid targalt kokkuhoidlikud ja samas erksad ja tõhusad nii ühiskonnana tervikuna kui ka riigi ja omavalitsuse korralduses.

RIIGIREFORMI SIHTASUTUSE SÜNNILUGU JA IDEEDE TAUST.

Riigireformi teemast on räägitud ühes või teises võtmes ju pikemat aega. Enam on avalikku tähelepanu tõmmanud riigireformi üheks sisuliseks osaks olev eelkõige kohalike omavalitsusi puudutav **haldusreform** ja omakorda selle osaks olev **haldusterritoriaalne reform**. Viimaste osas võib välja tuua meie taastatud omariikluse ajaloost olenevalt vaatest koguni kuus või isegi seitse erinevat lainet alates kohalike omavalitsuste süsteemi loomisest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastuvõtmisest 1990. aastate alguses ja lõpetades viimase haldusterritoriaalse reformiga eelmisest aastast.

Riigireformi mõiste kitsamas kasutuses on tähistanud aga eelkõige keskvalitsuse organisatsiooni ja asjaajamise ümberkorraldamist, mis on tegelikult käinud kogu aeg. Kui püüda siin tuua välja etapid, siis võib nendena käsitleda esimest etappi üleminekuperioodil, kus oluliselt restruktureeriti ja korraldati ümber senine riigihaldus, seejärel teises etapis kujunes Vabariigi Valitsuse seaduse alusel enam-vähem praegused piirjooned omandanud riigivalitsemismudel, mida on pidevalt siiani pisut timmitud. Juba mõne aastaga oli selge vajadus seda siiski pisut jõulisemalt teha. Näiteks 1996. aasta lõpus esitasid kolm ministrit – Jaak Leimann, Raivo Vare ja Mart Opmann – oma vastavad 21 ettepanekut (Ideon 1997), mis aga läksid käiku vaid osaliselt.

Riigiorganisatsiooni vohamine arenes vahepeal isegi intensiivsemaks, ja seda põhjendati Euroopa Liiduga seotud vajadustega. Ühest küljest, liikudes ELi liikmelisuse poole ja ka pärast täisliikmeks saamist, tekkis tõesti juurde konkreetseid töiseid kohustusi, aga teisest küljest võimendas ja võimendab seda siiani veel vohav seaduste-regulatsioonide „tootmine“ (kuigi justiitsministri andmetel vaid 25 protsenti meie uuest seadusandlusest on tingitud nn eurodirektiivide survest, ülejäänud aga on „omalooming“). See omakorda loob uusi kohustusi ja koos sellega ka vastavaid tegevusi katvaid ametikohti ning see omakorda neid teenindavaid ameteid ja inimesi. Sellel on loomulikult juures ka vastav aina kasvav kululipik. Ega ilmaasjata omistata suurele riigimehele Winston Churchillile legendaarset maksiimi, et ükskõik kui palju on riigieelarves raha, ikka jääb väheks...

Pole sugugi imelik, et eriti teravalt hakkasid vajadust midagi ette võtta tunnetama just mitmed riigi- ja poliitika-kogemusega majandusinimesed ja ettevõtjad, kes oskasid hinnata toimuvat ja kelle igapäevatöös hakkasid kasvavalt ilmnema ülereguleeritusest ja bürokraatiseerumisest tulenevad takistused ja hädad. Ratsionaalsete ja oma igapäevases töös efektiivsusele rõhuvate ja tulevikku planeerida oskavate inimeste peades hakkas ilmselgelt ringlema mure, kui kaugele sellised protsessid üldse minna saavad? Elutarkus ja -kogemus aitasid aru saada, et sellise riigiorganisatsiooni ja bürokraatia vohamise tõttu halveneb pidevalt toimekeskkond. Lisaks peab kasvama ka just ettevõtluses loodava lisandväärtuse ümberjagamise määr, järelikult ka igapäevase elu ja ettevõtluse maksustamine. See kõik aga on olemuslikult majandusarengu tempot pärssiva iseloomuga. Kuid meil on vaja jätkuvalt kiiremat arengutempot, et jõuda järele kõige ees olevate heaoluühiskondade elatustasemele ja olla konkurentsivõimelised rahvusvahelises tööjaotuses, milleta

meie väikese turuga avatud ekspordisõltuv majandus ei suuda edukalt toimida.

Sellise leviva mure pinnalt hakkasid 2008. aastast koos käima mitmed tuntud inimesed, et arutada, mida teha. Nende arutelude tulemused formeerusid riigireformi käivitamise ideeks, mille Jüri Raidla ka 2009. aasta sügisel esmakordselt avalikult välja käis (Neudorf 2009; Sulbi 2009). Sellelt pinnalt järgneski **Eesti Koostöö Kogu** poolt spetsiaalse riigireformile pühendatud nn **Riigipidamise kava** (Eesti Koostöö Kogu 2017) programmi käivitamine, mida vedas tuntud ekspert Külli Taro ja mille tulemusena ühistöös teadlaste, ametnike, poliitikute, ettevõtjate ja vabakonna esindajatega sõnastati probleemid ja pakuti välja lahendused viies valdkonnas: arutlev demokraatia (osalemine), kohalik omavalitsus, riigihaldus, Vabariigi Valitsus ja Riigikogu. Lisaks põhjalikele analüüsidele saadi just selle programmi raames esmakordselt kokku nn Riigipilt, mis hõlmas kogu riigiorganisatsiooni päris kõigis tema tasemetes sõltumata nende formaalsest asendist bürokraatiahierarhias ja finantseerimiskeemides. Muuseas, selle programmi raames selgus ka tõsiasi, et väga paljud riigi funktsioonid ja ressursid (inimesed ja suhteliselt vabamalt korraldatavad ülalpidamiskulud) olid liikunud rangemalt kontrollitavatest ministeeriumitest ja keskametkondadest ehk valitsuse keskuselt järjest eemale ja riigi põhifunktsioonidest kaugemale. Sama tuleb märkida ka poliitikakujundamiseks vajaliku kompetentsi kohta. Ressursid ja koos sellega võimalused mõjutada „tegelikku elu“ on läinud hoopis valitsusasutustest, ameti- ja hallatavatest asutustest sihtasutustesse ja äriühingutesse ning mõnesse avalik-õiguslikku juriidilisse isikusse.

Analoogseid protsesse toimub ka kohalike omavalitsuste tasandil. Vahepeal oli paralleelselt küpsenud veel märkimisväärt rahulolematuse esindusdemokraatia kvaliteedi ja vähese kaasava demokraatia pärast, mida teame Jätkeldri protsessina,

mille pinnalt esitati samuti mitmeid ekspordikomisjonide läbitöötatud ettepanekuid nii seda protsessi kokkuvõtval Rahvakogul kui ka vastavas Riigipidamise kava peatükis. Nende protsesside ja tollase Arengufondi ning hiljem ka Arenguseire Keskuse mitmetest materjalidest tekkis samuti mitmesuguseid ettepanekuid ja ideid, mis seostusid riigireformi eri aspektidega. Sellele lisandusid veel mitmete valitsuse liikmete moodustatud eri valdkondade asjatundjate töögruppide järeldused, viimasena justiitsministri moodustatud põhiseaduse asjatundjate kogu ettepanekud. Märkimist vääriwad kodanikualgatusliku Riigireform.ee (2015) liikmete ning 2011. aasta oktoobris ja spetsiaalselt 2015. aasta jaanuaris riigireformile pühendatud presidendi kárajatel, samuti 2018. aasta Paide Arvamusfestivali aruteludes kõlanud ideed. Ning riigireformi probleemistiku ja edasise arendamise ideede läbiarutamisse ja arengusuundade väljatöötamisse andis oma panuse ka Tanel Talve juhitud Riigikogu probleemkomisjon. Samas 2016. aastast Tööandjate Keskliidu algatatud mõttekoja Praxis juures tegutsenud Riigireformi Radari (2016–2017) hinnangute taga seisev analüüs näitas siiski, et kui haldusterritoriaalne reform arenes suhteliselt rahuldavalt, isegi valitsuse vahetusele vaatamata, siis kitsamas tähenduses riigireformi kui eelkõige keskvalitsuse organisatsiooni reformimise temaatika polnud üldse poliitilises ega avaliku arvamuse fookuses.

Sellelt pinnalt võrsuski idee konsolideerida senise töö ja ideede ning tehtavate analüüside ja raportite, asjaomaste võtmeisikute küsitlemise ja teiste riikide kogemuste pinnalt terviklikud ettepanekud, et aktiveerida riigireformi ning tõsta see nii avalikkuse tähelepanu kui ka poliitilise agenda keskmesse. Seda enam et, mis seal ikka salata, lähenev üldvalimiste periood pakkus sellele tavapärasest info- ja tähelepanukeskkonnast pisut soodsamat tausta.

Nii sündiski sel eesmärgil riigireformi-teema „veteranide“ Jüri Raidla, Olari Taali ja Jüri Kão tegusal eestvõttel idee moodustada **Riigireformi Sihtasutus**. Seejuures algusest peale oli kokku lepitud, et see sihtasutus on ajutine, teeb töö ära aastaga ja läheb siis kindlasti laiali. Seda enam, et muidu oli karta poliitilise armukadeduse negatiivset mõju tehtava töö tulemustele. Sihtasutusel pole olnud aga tegelikult mitte mingit poliitilist ambitsiooni ei *in corpore* ega seotud inimeste inidividuaaltasemel. Nii moodustati Riigireformi Sihtasutus 14. mail 2018. aastal ja selle likvideerimist alustatakse täpselt aasta pärast, 14. mail 2019. aastal. Sihtasutusele panid öla alla 28 juhtivat Eesti ettevõtjat ning selle kuueteistliikmelises nõukogus ja kolmeliikmelises juhatuses tegutseb lisaks tuntud majandusinimestele ja avaliku elu tegelastele mitu parlamendipoliitiku, valitsusliikme ja riigiameti tippjuhi kogemusega inimest, kaks akadeemikut, õppejõude, Riigikohtu esimees ja Euroopa Inimõiguste kohtu liige, mitu tippjuristi. Abiks on lisaks veel mitmed eri valdkondade eksperdid. Ühesõnaga, tõeliselt esinduslik ja väga asjatundlik seltskond.

Meie eesmärgiks on tagada Eesti riikluse edukas kestlikkus, vähendada rahva ja võimu võõrandumist ning ehitada nooretele tuleviku-Eestit. Riigireform ei ole eesmärk iseeneses, see on vahend Eesti rahvuslike huvide järgimiseks. Ettevõtmise eesmärgiks seati kaasaaitamine sellele, et Eesti oleks hästi juhitud ja selge visiooniga ergas riik, mis teenib oma rahvast.

RIIGIREFORMI SIHTASUTUSE ETTEPANEKUD JA NENDE TUTVUSTAMINE.

Töö alustuseks käivitatud ideekorje etapil analüüsi põhjalikult nii eelkirjeldatud kui ka muud kättesaadavat informatsiooni, sihtasutusega seotud inimeste ideid, samuti küsitleti erinevaid eksperte, sealhulgas nii praegusi kui ka endisi tippametnikke, suheldi poliitikute, teiste ekspertide ja avalikkusega, toimus sisulisi ja paiguti tuliseidki vaidlusi selgitamaks

neid ideid, mida formuleerida ametlike ettepanekutena. Eraldi analüüsi ka erinevate riikide riigireformi ja valitsemise mudeleid, kellest eeskujudena jäid sõelale kolm – Holland, Rootsi ja Šotimaa.

Selle töö tulemusena valmis sügiseks riigireformi kontseptsioon, mis vormistati koos lisadega ka raamatuks (Riigireformi Sihtasutus 2018). Kontseptsioon on samuti saadaval internetis (Riigireformi Sihtasutus 2018–2019). Raamatu 146 leheküljel on koos sissejuhatava taustakirjelduse, kontseptsiooni lühikokkuvõtte ja kuue lisaga 11 peatükis toodud riigireformi põhikomponentidena ära põhjalikult läbivaielduna sõelale jäänud 67 konkreetset ettepanekut seitsmes peamises valdkonnas:

- rahva osalemine riigi juhtimises ja õigusloomes,
- põhiseadus ja õigusloome,
- Riigikogu võimestamine,
- valitsus, ametnikkond ja haldus,
- õigusemõistmine,
- teised põhiseaduslikud institutsioonid ning
- kohalik omavalitsus.

**Riigireform
ei ole eesmärk
iseeneses,
see on vahend
Eesti
rahvuslike huvide
järgimiseks.**

See kontseptsioon esitati kõigile juhtivatele erakondadele ning korraldati selle tutvustamiseks spetsiaalne laia tähelepanu pälvinud konverents Riigikogu konverentsikeskuses 21. novembril 2018. Avalikkuse informeerimiseks sihtasutuse pakutavatest ideedest ja ettepanekutest kasutati mitmeid erinevaid kanaleid ja vorme nii veebilehe, meedias avaldatavate

artiklite ja intervjuude, aruteluasaadete, arvamusfestivalil ja mujal avalikel ja vähem avalikel üritustel esinemiste kui ka infomaterjalide näol. Võib väita, et riigireformi temaatika tõmbas piisavat tähelepanu ja leidis ka tee parteipoliitilisse diskursusesse ning ühel või teisel viisil ka erakondade valimisprogrammidesse. Sihtasutuse asutamisel oli seejuures kohe alguses selge, et nii suurt asja nagu riigireform ei saa teha ilma laiema poliitilise toetuseta. Eelduseks oli, et õnnestumiseks on vaja erakondadeülest kokkulepet, mille saavutamine ei saa olema lihtne. Nüüdseks võib rahuloleva tunde märkida, et see siiski enam-vähem õnnestus ning 21. veebruaril 2019. aastal kirjutasid kõik viis praegust parlamendierakonda ja lisaks veel kolm pürgijat alla **erakondade ühismemorandumile riigireformiks**.

Vaid Vabaerakond loobus viimasel hetkel allkirjastamisest. Selles öeldi, et memorandumi pooled kinnitavad vajadust viia järgmise kahe valimistsükli jooksul ellu reform riigipidamise uuendamiseks. Tuleb tunnistada, et valimiste diskursuses lähtuti seekord esmakordselt suuresti riigireformist kui enesestmõistetavast tegevuseesmärgist ning aktsepteeriti selle läbiviimiseks ühismemorandumis pakutud edasist töökorraldust.

Koalitsioonilepingus on kokku 22 punkti, mis on seotud Riigireformi Sihtasutuse ettepanekutega, sealhulgas muutumatul kujul ka ühismemorandumis toodud tööka. Selle kohaselt seatakse riigireform koalitsioonilepingu 2019–2023 üheks poliitilistest prioriteetidest, võetakse vastu asjakohane Riigikogu otsus ja pannakse koalitsioonilepingu 2019–2023 alusel loodava valitsuse tegevuskavas paika reformi etappide sisu ja tähtajad ning nimetatakse riigireformi elluviimiseks vastutav valitsuse liige ja kindlustatakse selleks vajalik töökorraldus. Lisaks sellele on võimalik selles koalitsioonilepingus leida koguni 22 punkti (koos eelnimetatutega), kus on mingil kujul arvesse võetud Riigireformi Sihtasutuse ettepanekuid.

Nüüdseks on sihtasutus valmistanud ette ja edastanud parlamendis esindatud poliitilistele jõududele ka oma ettepanekud otsuse ja seletuskirja kava kohta, nagu lubatud oli.

RIIGIREFORMI SIHTASUTUSE

TÄHTSAIMAD TULEMUSED.

Mida tuua välja Riigireformi Sihtasutuse tegevuse peamiste tulemustena? Eelkõige oli tegu süsteemse kontseptuaalse ja omamoodi tervikliku lähenemisega taolisele keerulisele reformipaketile. Selle raamistikuks oli meie põhiseaduse võimalikult vähene muutmine põhimõttel „nii vähe kui võimalik, kuid nii palju kui vajalik“. Siiski on mõne põhiseaduse sätte korrigeerimise vajadus paratamatu. Näiteks tuleks rahvahääletuse tulemused siduda lahti riigikogu püsimise küsimusest. Või muuta presidendi valimise korda või tema ja riigikontrolöri kui põhiseaduslike institutsioonide volituste tähtaega ja ametisoleku kordade arvu, kavandades need ühekordseks ja seitsmeaastaseks. Sätete korrigeerimine aitaks vormida valitsusest ühtset prioriteetidel põhinevat paindlikku organisatsiooni.

Teiseks, rahva osaluse suurendamiseks õigusloomes ja õigusloome kvaliteedi tagamiseks mõeldud ettepanekud on juba leidnud avalikkuse laiema toetuse.

Kolmandaks, Riigikogu võimestamisele suunatud sihtasutuse tuumikettepanekute taga on soov muuta olukorda, kus parlamentaarse ja täitevvõimu võimuharude omavaheline tasakaal on paigast ära ilmselgelt viimase kasuks, mis aga ei vasta meie parlamentaarse vabariigi põhiseaduse vaimule. Edasi, samuti sihtasutuse tuumikettepanekutesse kuuluv valitsuse töökorralduse tõhustamine – selle eesmärk on panna valitsus toimima kui strateegiliselt tegutsev ühtne prioriteetidele fookustatud organism, mis on meie sugusele väikeriigile lausa hädavajalik. Me ei saa mängida suurte riikidega võrdselt, kopeerides neid, vaid ainult olles ettenägelikum, tõhusam ja erksam. See eeldab süsteemset ja kvaliteetset ametnikkonna

formeerimise ja roteerimise praktikat – ka siin oli sihtasutusel mitmeid ettepanekuid.

Bürokraatia vähendamine on alati olnud poliitilise retoorika osa. Sihtasutuse jaoks olulisemate hulka kuuluvates vastavates ettepanekutes on selles osas toetunud ka halduskoormuse vähendamise mahulistele eesmärkidele, viidates seejuures eelkõige Hollandi edukale kogemusele. Bürokratia vohamist aitaks tõkestada ja jõuliselt selle mahtu vähendada, kui riik koguks ja sisestaks andmeid, rakendades ühekordsuse printsiipi „ühel ühe“ põhimõttel, samal ajal lühendades märgatavalt haldusmenetluslikke tähtaegu koos „vaikimise kui nõusoleku“ ning teatamis-, mitte loa saamise kohustuse põhimõtetega.

Sihtasutuse ettepanekutes on veel palju konkreetseid ideid erinevate riigiosiste töö tõhustamiseks. Kõigi nende ühiseks nimetajaks on protsesside ja toimingute tõhususe ja kokkuhoiu kõrval ikkagi eesmärgina erksus ja strateegilisus, keskendatus prioriteetidele ning inimeste kaasamine juhtimisse ja seadusloomesse, samuti iseregulatsiooni, omavastutuse ja delegeerimise laiem kasutamine.

Omaette saavutuseks tuleb tunnistada sihtasutuse jõupingutuste tulemusena avaliku ja sellega koos poliitiliste jõudude tähelepanu hoidmine riigireformi teemadel, valimiskampaaniasse vastava riigireformiga seotud diskursuse tekkele kaasaaitamine ja selle probleemistiku märkimisväärses ulatuses erakondade valimisprogrammidesse jõudmine.

MIS KASU ON RIIGIREFORMIST JA MIS SAAB EDASI? Mis kasu on riigireformist Eesti inimestele? Riigireform pole eesmärk iseneses. See muudab riigi valitsemise paremaks, läbipaistvamaks ja usaldusväärsemaks, on suunanäitaja ning arengu sümbol; näitab, kuidas igal tasandil kohaneda ning tegutseda säästlikult ja uuenduslikult. See annab kindluse, et riik on hästi juhitud ja rahva raha on kulutatud säästlikult, kuid tõhusalt. Riigireformi

tulemusel peab suurenema rahva osalus ja osakaal riigi juhtimises, mis aitab peatada inimeste võõrandumist oma riigist, toob kaasa piirangute ja ettekirjutuste, igasuguse bürokraatia vähendamise ning suurendab igati vabadust, aga ka vastutust. Riigireformi ettepanekute realiseerimine peaks aitama kaasa riigiasutuste töö korraldamisele viisil, et nendega asjaajamine on inimesele lihtsam ja ladiusam ning kasutatavad lahendused on võimalikult tulemuslikud ja aja nõuetele vastavad. Organisatsiooniline ja protseduuriline trimmimine muudab riigiparaadi paindlikumaks ja tõhusamaks ning vähendab kulutusi sellele, vabastades vahendeid riigi muude eesmärkide tarbeks. Lõppkokkuvõttes kindlustab riigireform tõhusama töökorralduse ja riigiparaadi parema ülesehitusega meie riikluse kestlikkust ja üldise heaolu kasvu.

Sihtasutuse asutajad, nõukogu ja

**Riigireform kindlustab
tõhusama
töökorralduse
ja riigiparaadi
parema ülesehitusega
meie riikluse
kestlikkust
ja heaolu kasvu.**

juhatuse liikmed, arvukad eksperdid ja abilised näevad heameelega paljusid oma töö viljana valminud ettepanekuid ühel või teisel viisil kasutatuna allkirjastatud uues koalitsioonilepingus. Kuna ka hetkel opositsiooni jäänud erakondadel olid programmides paljud sihtasutuse ettepanekud ning nemadki on allkirjastanud erakondade ühismemorandumi, siis võib loota, et Riigikogu võtab riigireformi käima lükkamise oma südameasjaks.

Seega võib nüüd südamerahuga sellealase töö sihtasutuse formaadis lõppenuks lugeda. Pärast seda, kui sihtasutus oma viimasel koosolekul, nagu lubatud, 14. mail 2019 on enda likvideerimise algatanud, läheb pall ühemõtteliselt üle sinna, kus on ta koht – Riigikogusse ja Vabariigi Valitsusse. Riigireformi planeerimine ja läbiviimine on aega ja süsteemseid

jõupingutusi nõudev ning eeldab paljusid ajakulukaid juriidilisi ja organisatsioonilisi toiminguid, mistõttu ongi selle reformi kestus realistlikult kavandatud kahe valimistsükli pikkuseks ehk kaheksaks aastaks. Jääb ainult soovida järjepidevust ja head koostööd meile kõigile selle reformi edukal läbiviimisel!

KASUTATUD ALLIKAD

- EESTI KOOSTÖÖ KOGU. (2015). Riigipidamise kava. – <https://www.kogu.ee/riigipidamise-kava/>.
- IDEON, A. (1997). Kolm ministrit otsivad teed odavamasse Eesti riiki. – Postimees, 18. jaanuar. – <https://www.postimees.ee/2497293/kolm-ministrit-otsivad-teed-odavamasse-eesti-riiki-ettepanekud-riigi-halduskulude-vahendamiseks-kokku-hoid-pole-riigi-eesmark-omaette>.
- MÕTTEKODA PRAXIS. (2016–2017). Riigireformi radar. – <http://www.praxis.ee/tood/riigireformiradar>.
- NEUDORF, R. (2009). Raidla: riigistruktuur vajab reformimist. – Postimees, 25. november. – <https://majandus24.postimees.ee/192684/juri-raidla-riigistruktuur-vajab-reformimist>.
- RIIGIREFORM.EE (2015). – <http://www.riigireform.ee>.
- RIIGIREFORMI SIHTASUTUS. (2018). Riigireformi kontseptsioon. Tallinn.
- RIIGIREFORMI SIHTASUTUS. (2018–2019). Riigireformi kontseptsioon. – <https://www.riigiuuendus.ee/kontseptsioon>.
- SULBI, R. (2009). Raidla: Oleme sukeldumas ülereguleerimisse. – Postimees, 25. november. – https://www.postimees.ee/193057/raidla-oleme-sukeldumas-ulereguleerimisse?_ga=2.183688742.1475120649.1555787636-1155646945.1519114975.

Riigikogu probleemkomisjoni ootused ja karid



ANDRES HERKEL
IX, X, XI, XII ja XIII Riigikogu liige

Riigikogu vajab rohkem enesekehtestamise valmidust, et ohjata täitevvõimu sisuliselt, komisjoni loomisest ei piisa.

Riigikogu saab kodu- ja töökorra seaduse alusel moodustada eri-, uurimis- ja probleemkomisjone. Võrreldes alatiste valdkonnakomisjonidega on nende roll tagasihoidlikum. Ehkki lisakomisjonide loomisest ei ole otsest piirangut, on selge, et täiendavaid komisjone ei saa moodustada ükskõik kui palju. Paratamatud piirangud on seotud raha, Riigikogu liikmete arvu ja töögraafikuga, samuti saadikute muu töökoormusega.

Viimastes Riigikogu koosseisudes on kujunenud tavaks kolme erikomisjoni moodustamine. Need on julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon, korruptsioonivastane erikomisjon ja riigieelarve kontrolli erikomisjon. Probleem- ja uurimiskomisjonid on olnud ajutisema iseloomuga. Riigikogu XIII koosseisus (2015–2019) loodi riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon ning rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjon. Mõlemad moodustati 2017. aasta veebruaris. Komisjonide loomist toetas Keskerakonna, IRLi ja sotsiaaldemokraatide koalitsioon,

mis oli 2016. aasta lõpus välja vahetanud Reformierakonna juhitud koalitsiooni.

Käesolevas artiklis vaatlen eeskätt riigireformi probleemkomisjoni tegevust. Mõistagi kerkib ka üldisem küsimus selliste komisjonide moodustamise otstarbekusest ning tulemuste vastavusest algselt püstitatud ülesandele. Ehkki probleemkomisjoni kokkuseadmise taga on alati poliitiline otsus, tuleb iga kord vastata küsimusele, mille poolest probleemkomisjon on konkreetse küsimuse lahendamiseks parem, õigem ja tõhusam kui muud parlamendi kasutuses olevad vahendid. Võimalik on moodustada saadikuühendusi, korraldada alatistes komisjonides kuulamisi, koostada raporteid või teha töörühmi, esitada arupärimisi ja kirjalikke küsimusi.

Olgu siin ka öeldud, et olin XIII Riigikogu liige, kuid ei kuulunud vaadeldavasse komisjoni. Küll aga olid mul siis ja on ka praegu selgepiirilised seisukohad paljude seal käsitatud probleemide kohta.

PROBLEEMKOMISJONI LOOMINE, SELLE PÕHJENDUS JA TÖÖGRAAFIK.

Komisjoni moodustamist saab otsustada vaid Riigikogu täiskogu, seetõttu on debatt uute töökohtade ja komisjoni esimehele ning aseesimehele makstava lisatasu kohta vältimatu. Riigikogu arutas riigireformi probleemkomisjoni moodustamist kahel lugemisel, 24. jaanuaril ja 14. veebruaril 2017.

Loodava komisjoni ülesannete hulka kuulusid haldusreformi elluviimise jälgimine ja analüüs koos maavalitsuste

kaotamisega seotud ülesannete ümberjagamisega. Samuti nimetas seletuskiri ettepanekute tegemist avaliku võimu ümberkorraldamiseks, sealhulgas ettepanekute tegemist Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele, et algatada vajadusel seadusandlikke muudatusi. (Seletuskiri 2017) Tegelikult selliseid ettepanekuid ei sündinud.

Põhilised küsimused ja vastuargumendid komisjoni moodustamisele olid seotud rahaliste kuludega, komisjoni tööle kindla lõpptähtaja seadmisega (mis oleks varasem Riigikogu koosseisu lõpptähtajast) ning küsimusega, mis takistab probleemidega tegelemast sel juhul, kui komisjoni ei looda. Viimast küsimust tugevdas asjaolu, et juba enne uue koalitsiooni loomist tegeles sama temaatikaga põhiseaduskomisjoni juurde loodud töörühm. (V istungjärk 2017a; 2017b) Neile vastuväidetele vaatamata moodustati probleemkomisjon ülekaaluka hääleteenamusega, selle vastu hääletas seitse Vabaerakonna ja viis Reformierakonna saadikut. Umbes sarnaselt kulges ka rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjoni moodustamise arutelu.

Toon välja ühe probleemi, mida nois debattides ei mainitud, aga mis on seotud pea kõigi seni tegutsenud eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide tööga. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 47 annab Riigikogu töö ajagraafiku, nähes eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide jaoks ette kaks korralist aega: esmaspäeviti 13.30–15.00 ja neljapäeviti alates kella 16.00. Riigireformi komisjoni istung toimus peaaegu iga Riigikogu töönädala esmaspäeval. Protokollidest leidsin ühe korra kahe aasta jooksul, kui istung toimus neljapäeval. Selline on olnud lisakomisjonide tegelik tööpraktika mitmes Riigikogu koosseisus.

Tegemist pole tingimata „tööluusiga“, pigem on see tööparatamatus. Need komisjonid ei vajagi võib-olla nii palju tööaega, alatiste komisjonide koormus on lisakomisjonide omast võrreldamatult

suurem. Tihti seab ka kohalikesse volikogudesse kuulumine piiri Riigikogu liikmete võimalusele neljapäeviti pärastlõunal probleem- või erikomisjonides osaleda. Tegelikult mittevastav töögraafik tekitab silmakirjalikkust, õigem on elu ja seadus kooskõlla viia.

Rahaliste kuludega seoses on oletatud, et lisakomisjone võidakse ellu kutsuda kellelegi lisatasu maksmiseks. Selline mõtteavaldus on mainet kahjustav, seepärast peab komisjoni moodustamine olema väga hästi põhjendatud. Ainus kindel maineabi on seejuures lisatasust loobumine.

PROBLEEMKOMISJONIS KÄSITLETUD

TEEMAD. Kõik XIII Riigikogus moodustatud eri-, uurimis- ja probleemkomisjonid olid kuueliikmelised, koosnedes kõigi Riigikogus esindatud erakondade esindajatest. Riigireformi probleemkomisjoni esimeheks sai 2017. aasta veebruaris Ivari Padar. Tema lahkumisel Euroopa Parlamendi asus alates novembrist 2017 komisjoni juhtima Tanel Talve (mõlemad SDE).

Istungitel käsitletud probleemide ring oli lai – mitte ehk päris juhuslik, kuid samas selgelt riigireformi mõiste hāgusust peegeldav. Ivari Padari juhtimisel võeti komisjoni esimestel töökuudel ette maavalitsuste eesmisev sulgemine ning sellega seotud haldusülesannete ja ametnike üleviimine teistesse asutustesse. Padari juhtimisperioodil kohtuti kahe järgemööda ametis olnud riigihalduse ministriga (Mihhail Korb ja Jaak Aab), justiitsministriga, õiguskantsleriga, riigisekretäriga, Riigikogu Kantselei ja Riigi valimisteenistuse juhtidega, samuti paljude tippametnikega. Seda võib nimetada komisjoni tehnokraatlikuks tööperioodiks, mil haldusreformi läbiviimist ja riigielu korraldamist vaadeldi peamiselt poliitiliselt ja ametkondlikult tasandilt. Süsteemivälistest ekspertidest kohtuti Jüri Raidlaga.

Pärast Tanel Talve saamist komisjoni esimeheks laienes ekspertide ring ja

laienes ka fantaasia. Toimused kohtumised PRAXISE, e-riigi Akadeemia ja Arenguseire Keskuse inimestega, eri valdkondade teadlastega (Garri Raagmaa, Rein Taagepera, Vello Pettai). Eriti sageli kutsuti komisjonile nõu andma majandusekspert Ott Pärna. 2018. aasta mais loodi Riigireformi Sihtasutus, sel puhul kohtuti taas Jüri Raidlaga. Ka Talve juhtimisperioodil käis komisjoni ees kaks riigihalduse ministrit Jaak Aab ja Janek Mäggi.

Istungitel käsitleti avaliku sektori valitsemismudeleid, kuulati ära bürokraatia vähendamise rakkerühma, samuti avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühma tööülevaated. Analüüsi Riigikogu liikmete arvu vähendamise mõju Riigikogu tööle. Vabaihenduste ümarlaud tutvustas ettepanekuid e-demokraatia ja e-parlamendi arendamiseks. Teemasid jätkus. Millised olid probleemkomisjoni võimalused kuulatud ideid edendada või millist järjepidevust kannab siin Riigikogu järgmine, XIV koosseis, ei ole enam nii selge.

Suurematest üritustest toimus 5. juunil 2018 komisjoni algatusel täiskogul riigireformi arutelu oluliselt tähtsa riikliku küsimusena. Ulatuslikuma kuulamisena korraldati 19. novembril 2018

teemaarutelu, mis puudutas külade rolli omavalitsustes, nende otsustusõigust ja selle puudumist.

Alates 2018. aasta jaanuarist kulutas komisjon palju tööaega raamdokumendi eelnõule „Riigireformi lähtealused 2030“. Komisjoni protokollide põhjal oli selle kavandi vaimne isa Ott Pärna. Mai lõpuks muutus oluliselt nii dokumendikavandi sisu kui ka pealkiri – „Riigireformi ja hea halduse põhialused“. Mulle teadaolevalt võeti sisse hulk Külli Tarolt pärinevaid ideid. Konkreetse ja ajaliselt raamistatud reformikavandi asemel räägiti nüüd hea halduse tava esiletoomisest.

Selline pööre realismile on selges vastavuses ka professor Rein Taagepera 5. juunil 2018 Riigikogus peetud ettekandega, mis teeme-kõik-korraga-ümber-stiilis reformivaimustust oluliselt rahustas. Riigiehitus on pidev, lakkamatu töö. Taagepera sõnul kõigume me tihti reformiväsimuse ja reformiialuse vahel, kuid ei taju, et vajame tegelikult palju enam kui pelk riigireform. „On vaja rahvareformi, hoiakute reformi ühiskonnas. Tegelikult mitte järsku murrangulist reformi, vaid rahulikku visa pürgimist edasi sealt, kuhu juba on jõutud.“ (VI istungjärg 2018)



Riigireformi probleemkomisjon tegi kokkuvõtteid 15. märtsil 2018 toimunud mõttetalgutest.

Foto: Erik Peinar

HALDUSREFORMI TEEMA RIIGIKOGU XIII KOOSSEISU TÖÖS. Kui riigireformi mõiste on olnud hägus, siis haldusreform (ka omavalitsusreform, haldusterritooriaalne reform) oli XIII Riigikogu jaoks väga konkreetne. See oli kõige olulisem riigikorralduslik muudatus sel perioodil. Kahtlemata ei tegelnud haldusreformiga üksnes riigireformi probleemkomisjon. Pigem vastupidi – peamised haldusreformi puudutavad otsused olid tehtud enne, kui komisjon üldse tööd alustas.

7. juunil 2016 vastu võetud haldusreformi seadusega seati omavalitsuste minimaalseks suuruseks 5000 elanikku. Samuti sätestati tähtajad, mis ajaks tuleb ühinevatel omavalitsustel sellele kriteeriumile vastata, et saada riigilt rahalist toetust. Riigikogu menetluses ei arvestatud ei opositsiooni ega koalitsiooni kuuluvate Riigikogu liikmete muudatusettepanekuid. Haldusreform oli eeskätt valitsuse ja ministeeriumiametnike reform. Otsekui selle kinnituseks ei pööra ka Rahandusministeeriumi toel välja antud enam kui 600leheküljeline artiklikogumik „Haldusreform 2017“ Riigikogu rollile pea mingit tähelepanu. (Valner 2018)

Haldusreform oli eeskätt valitsuse ja ministeeriumiametnike reform.

Ehkki Keskerakonna saadikud hääletasid koos Vabaerakonna ja EKREga juunis 2016 haldusreformi seaduse vastu, asus Keskerakond sama aasta novembris Reformierakonna asemel valitsusse minnes reformi elluviimist jätkama. Valitsuse vahetusega ei tehtud ses osas mingeid muudatusi peale selle, et minister Arto Aasa vahetas välja Mihhail Korb. Olgu lisatud, et paar kuud varem, septembris,

tõi Keskerakond terava kriitika saatel haldusreformi teema Riigikogu saali (ka see arutelu toimus olulise tähtsusega riikliku küsimusena). (IV istungjärk 2016)

Kui Riigikogu rolli pisendatakse, siis hakkavad saadikud otsima vahendeid, et seda suurendada. Vahetult enne haldusreformi seaduse vastuvõtmist põhiseaduskomisjonis moodustatud haldusreformi juhtrühm ei pakkunud selleks just suuri võimalusi. Opositsiooni peamiseks vahendiks jäid arupärimised ja eelnõud. Kõige enam kasutas seda Eesti Vabaerakonna fraktsioon, esitades 2016. ja 2017. aastal teema kohta 21 arupärimist ja kolm seaduseelnõu. Vähemalt ühe arupärimise esitasid sel teemal ka EKRE saadikud.

Nendes eelnõudes sooviti teha kultuuri- line erand Setomaa ühendvalla moodustamiseks, lubada lihtsamaid erandeid 5000 elaniku normist. Taheti ka mehhanismi, et külad saaksid tulemuslikult algatada oma halduskuuluvuse muutmise. Arupärimised hõlmasid paljusid üksikküsimusi: ühinevate valdade nimeküsimused, ebaloogilised liitumised, nn mittesiduvate rahvaküsimuste eksitav iseloom jne. Ehkki ministrite (Korb, Aab, Mäggi) ja peaminister Jüri Ratase toon oli pigem tõrjuv, arvestati ühinemist puudutavate erandite puhul paljude Riigikogu saalis tõstatatud üksikküsimustega: moodustati Seto vald, ääremail lubati alla 5000 elanikuga omavalitsusi, jäeti ära palju vastuseisu tekitanud Alutaguse valla venitamine Soome laheni jms.

2017. aasta suveks olid haldusjaotusega seotud otsused valdavalt tehtud. Pärast seda ei olnud paljusid küsimusi enam otstarbekas tõstatada. Erandiks jäid omavalitsuste rahastamise ja külade staatusega seotud küsimused, mille juurde ka probleemkomisjon hiljem tagasi tuli. Maavalitsuste funktsioonide üleandmine otsustati eraldi eelnõuga 2017. aasta juunis.

RIIGIREFORMI TEEMA RIIGIKOGU XIII KOOSSEISU TÖÖAASTAIL

2015–2019. Riigireformi märksõna kõlas tugevalt juba enne 2015. aasta valimisi.

Kõige enam kasutasid seda toona sotsiaaldemokraatide nimekirjaga liitunud Ott Pärna ja Tanel Talve. Nad lubasid anda riigireformiga Eestile uue hingamise, koondasid enda taha hulga avaliku elu tegelasi ja tegid veebilehe Riigireform.ee.

Talve valiti Riigikokku ning tema eestvõtmisel loodi Riigikogus riigireformi toetusrühm. Esimesena pingutas just toetusrühm selle nimel, et tuua riigireformi teema Riigikogu saali. Siin tuleb osutada veel ühele, ajalisel järjes- tuses tegelikult esimesele oluliselt tähtsa riikliku küsimuse arutelule Riigikogu saalis. See toimus 14. aprillil 2016 pealkirja all „Riigivalitsemise reformist“, esinesid peaminister Taavi Rõivas, vandeadvokaat Jüri Raidla jt.

Jüri Raidla jaoks olid riigireformi kaks olulist mõtet Riigikogu liikmete arvu vähendamine 101-lt 71-le ning peaministri institutsiooni tugevdamine. (III istung- järk 2016) Sarnaste ideedega esines ta avalikkuse ees ka 2018. aastal, kui loodi Riigireformi Sihtasutus. Siiski ei olnud Riigireformi Sihtasutus ühe mehe šou, selle taga oli laiem ettevõtjate kodaniku- algatus. Kõrge autoriteediga inimesed panustasid aega ja raha, et sõeluda välja riigikorralduses muutmist vajavad küsi- mused ja need Riigikogule esitada.

Sihtasutus alustas tegevust 2018. aasta mais, suvekuudel käis ideekorje ja sügisel toodi järgemööda avalikkuse ette kolme valdkonna ettepanekud. Esimene osa käsitles põhiseadust, Riigikogu, rahva osa- lemist õigusloomes ja riigijuhtimises ning omavalitsusi. Teine osa vaatlus Vabariigi Valitsust ja peaministri rolli ning kolmas õigusemõistmist ja põhiseaduslikke institutsioone. Riigikogu vähendamine taandus 91 liikme peale, ministriumid pidi liidetama ühtseks valitsusasutuseks ning õiguskantsleri ametkond muudetama klassikaliseks ombudsmani ametkonnaks. Lisaks kõneldi ametnike vähendamisest poole ja õigusloome mahu vähendamisest veerandi võrra, omavalitsuste muutu- misest maakonnasuuruseks jne.

„Riigireformi kontseptsiooni“ (Riigi- reformi Sihtasutus 2018) esitlemiseks korraldati 21. novembril 2018 Riigikogus konverents. Jüri Raidla rõhutas, et ettepanekud on tehtud „avaliku võimu organisatsiooni terviklikuks uuenda- miseks“ (Raidla 2018). Viisakusavaldustele vaatamata ei kiirustanud ühegi erakonna esindajad kontseptsiooni tervikuna heaks kiitma, pigem võis välja lugeda, et paljud ideed ei ole teostatavad.

Lisaks Riigireformi Sihtasutusele tegutseb Riigireformi Radar (kolleegiumis Toomas Tamsar, Tarmo Jüristo, Külli Taro jt). See sündis Praxise ja Tööandjate Keskliidu algatusel veebruaris 2016. Radar loetleb riigireformi eesmärgid: kvaliteet- sed avalikud teenused, mõjus poliitika- kujundamine ja elluviimine, jõukohane ja heas vormis riik, professionaalne inimeste ja ressursside juhtimine ning riigireformi tõhus elluviimine. (Riigireformi Radar) Radari töö väljunditeks said jooksvad kommentaarid sündmustele ning kvar- taalsed hinnangud reformi edenemisele. Erinevalt Sihtasutusest on Radar pigem keskendunud sellele, kuidas teha, mitte ettekirjutustele, mida täpselt riigireformi nime all teha.

RIIGIREFORMI PROBLEEMKOMISJONI TÖÖ KOKKUVÕTE.

Riigikogu prob- leemkomisjon¹ võttis oma töö kokku kahel moel – pikalt ja lühidalt. Pikem tekst vormistati aruandena (Riigikogu 2019). Aruande käsitus sarnaneb pigem Riigireformi Radari mõtteviisile, mitte Riigireformi Sihtasutuse valmisproduktide kirjeldusele. Siinkirjutaja peab sellist lõpptulemust loogiliseks juba kasvõi seetõttu, et konkreetne poliitikakujundus eeldab konkreetseid poliitilisi kokku- leppeid, mis saavad sündida vaid valitsuses ja Riigikogus osalevate erakondade vahel.

¹ Riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleem- komisjoni liikmed olid Tanel Talve (esimees), Arto Aas (aseesimees), Külliki Kübarsepp, Aivar Kokk, Arno Sild, Helmut Hallemaa. Komisjoni ametnikud Kaja Kuivjõgi (nõunik), Kaie Masing (konsultant).

Aruandes on kokku võetud koguni 14 analüüsi ja algatuspaberit aastatest 2014–2018, Riigireformi Sihtasutuse oma on vaid üks neist. Riigireformi mõistet vaadeldakse paindlikult, sest „riigireform ei saa olla ühekordne akt (nagu raha-reform), vaid see on pigem protsess ja pidev tegevus, millel on selged vaheetapid ja eesmärgid.“ (Riigikogu 2019, 5)

Riigireform ei saa olla ühekordne akt, vaid see on protsess ja pidev tegevus.

Tuuakse esile hea riigihalduse põhialused, mille hulka kuuluvad väiksem halduskoormus, suurem õiguselgus, selge vastutus, inimesekeskus jne. Ka hea halduse põhimõtete esitamisel tuginetakse järjepidevusele, tuues esile kaheksa erinevat alusdokumenti – nende hulgas on erinevaid tegevuskavu, aga ka kehtiv põhiseadus. Erinevalt Riigireformi Sihtasutusest rõhutab aruanne, et põhiseaduse muutmise järele pole vajadust. (Riigikogu 2019, 8–12)

Pikemalt peatub aruanne Riigikogu rollil ja selle tugevdamise võimalustel. Käsitletakse komisjonide võimekuse suurendamist, ametnike roteerumist, Riigikogu rolli tugevdamist eelarve menetlemisel ja muud. Rein Taageperale viidates tuuakse rõhutatult esile, et Riigikogu saadikute arv ei saa olla riigireformi keskne küsimus. (Riigikogu 2019, 12–16)

Teise dokumendina esitas probleemkomisjon Riigikogu otsuse eelnõu „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ (Riigikogu otsus 2019). See kordas lühidalt aruandes esile toodud põhialuseid. Selle eelnõu esimese lugemise arutelul 29. jaanuaril 2019 tegi kõige sisulisemat kriitikat Jüri Adams. Adams kiitis küll komisjoni

lõpparuannet, kuid leidis, et Riigikogu ette toodud eelnõu on oma vormilt paremal juhul deklaratsioon, aga mitte Riigikogu otsus.

Adams arvustas ka Tanel Talve mainitud kompromissi saavutamist komisjonis. Sisulist kompromissi riigireformi sisu osas ju ei olnud ega saanudki olla, sest see tähendaks otsuste tegemist järgmise Riigikogu, valitsuse ja koalitsiooni eest. Jüri Adams: „Härja Talve kasutas väljendit „suur kompromiss Riigikogus“ ja väitis ka seda, et komisjonis oli erakondadevaheline koostöö. Ma arvan, et komisjonis oli tõesti hea tööõhkkond ja inimesed, kes seal töötasid, said omavahel hästi läbi. Minu arvates ei saa sellest teha järeldust, et seal oli erakondadevaheline hea koostöö, aga nende inimeste vahel oli see küll. Kas Riigikogus on olemas kompromiss? Jään tõsiselt mõtlema, et mis on siis selle kompromissi sisu.“ (IX istungjärk 2019)

Ilmselt piirdus kompromiss peamiselt sellega, et 20. veebruaril 2019. aastal võeti otsus just sellisel, hea tava põhimõtetele osutaval kujul suure häälteenamusega vastu.

KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED. Minu siit johtuvad järeldused on kindlasti subjektiivsed, kuid seda suurem on veendumus nende õigsuses.

Probleemkomisjonide edasise töökorralduse asjus on mul tungiv soovitus leppida vähendatud töögraafikuga (üks istung nädalas) ning lõpetada selliste komisjonide juhtidele lisatasu maksmine või seda vähendada. See eeldab Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmist.

Kahest Riigireformi koolkonnast – tinglikult Riigireformi Sihtasutuse ja Riigireformi Radari, võib öelda ka Jüri Raidla ja Külli Taro koolkonnast – pean ma elujõulisemaks viimast. Sinnapoole liikus ka Riigikogu XIII koosseisus tegutsenud probleemkomisjoni aruanne. Ma ilmselt ei liialda öeldes, et komisjoni töö ajal toimus selle esimehe Tanel Talve vaadete evolutsioon Raidla koolkonnast Taro koolkonna suunas.

Riigireformi arenguga seoses ei pea ma õigeks probleemkomisjoni taasloomist. Küll aga on oluline, et parlamentaarne järelevalve tervikuna keskenduks enam nõudlikkusele, et juba olemasolevad strategiadokumendid viidaks ellu. Näiteks on meil aastaid räägitud õigusloome mahu vähenemisest: see kerkib õiguspoliitika arengusuundade arutelul Riigikogus igal aastal ja seda on lubanud peaaegu kõik justiitsministrid. Tegelikult õigusloome maht kasvab. Miks? Pall on Riigikogu käes, küsimus pole milleski muus kui rahvaesinduse enesekehtestamise valmiduses.

Siit jõuame järgmise punktini, mida on probleemkomisjoni aruandes võrdlemisi põhjalikult käsitletud – Riigikogu rolli, tähenduse ja otsustusjõu parandamine. Aga seda ei saa keegi kõrvalt teha, seda peavad tegema Riigikokku valitud poliitikud. Kõrvaltvaataja saab üksnes julgustada, öelda, et aitab kummitembeldamisest!

Haldusreform oli paratamatult Riigikogu XIII koosseisu tööaja suurim reform – isegi kui rahvaesindus sai sellesse sekkuda vaid minimaalselt. Nüüd tuleb keskenduda haldusreformi vigade parandusele ja selgitada, millega täpsemalt sisustatakse uue koalitsiooni taas välja antud riigihalduse ministri portfelli.

Lõppkokkuvõttes ei ole võimalik kinnitada, et riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjoni tegevus lahendas mingi probleemi või andis uue tulemuse, mida ilma selle komisjonita ei oleks saavutatud. Samal ajal on raske teha komisjoni töö lõpptulemusele suuri etteheiteid. Ehk teisisõnu, võinuks minna tunduvalt hullemini. Järeldused olid arukad ja realistlikud, püüti lähtuda varem koostatud alusdokumentidest. Kui probleemkomisjoni ei oleks moodustatud, siis võinuks riigireformi toetusrühm ja/või põhiseaduskomisjoni töörühm jõuda üpris sarnaste tulemusteni, kuid kindlasti ei tuginenuks need tulemused nii suurel

Parlamentaarne järelevalve peaks keskenduma enam nõudlikkusele, et juba olemasolevad strategiadokumendid viidaks ellu.

eeltööl ja neid ei oleks vormistatud sellise põhjalikkusega.

Olen eespool – ja tunnistan, et pisut irooniliselt – nimetanud eri-, uurimis- ja probleemkomisjone pool- või lisakomisjonideks. Mõeldes vaadeldava komisjoni otstarbekohasusele, võib seda nimetada ka „pehmenuskomisjoniks“. Mõnikord on poliitikas vaja polstrit, et mingit tugevamat kokkupõrget maandada. Kui komisjonil üldse oli mõistlik otstarve, siis just sellise polstrina.

Ühelt poolt oli vaja pehmenendada olukorda, kus Riigikogu roll haldusreformi aluste läbitöötamisel oli nullilähedane. Komisjoni kaudu anti Riigikogule vähemalt näiline staatuse, et veel poole jooksu pealt pisut kaasa rääkida. Teiselt poolt pehmenendas komisjon riigireformile pandud ebarealistlikke lootusi. Ta selgitas avalikkusele, et riigireform on protsess, mitte lõppjaam.

Pehmenuskomisjonina täitis komisjon oma hädapärase rolli, probleemkomisjonina päriselt mitte. Klassikaline probleemkomisjon peab pakkuma enam kui üksnes filosoofiliste aluste klaarimine. Järgmistele Riigikogu koosseisudele soovin rohkem enesekehtestamise valmidust, täitevvõimu sisulist ohjamist, mitte leppimist haleda lohutusega „pehmenuskomisjoni“ moodustamise näol.

KASUTATUD ALLIKAD

- RAIDLA, J. (2018). Ettekanne Riigireformi konverentsil, 21. november. – <https://www.riigiuuendus.ee/jri-raidla-ettekanne-riigireformi-konverentsil>.
- RIIGIKOGU. (2019). Lõpparuanne. Riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon. Heaks kiidetud 11.02. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2019/02/Riigireformi-arengusuundade-v%C3%A4l-jat%C3%B6%C3%B6tamise-komisjoni-l%C3%B5pparuanne.pdf>.
- RIIGIKOGU KODU- JA TÖÖKORRA SEADUS. – RT I, 07.03.2019, 2. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/RKKTs>.
- RIIGIKOGU OTSUS. (2019). Riigireformi ja hea halduse põhialused. 777OE. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3bb1b7cb-669d-4ef7-a682-22b55970866d/Riigikogu%20otsus%20_Riigireformi%20ja%20hea%20halduse%20p%C3%B5hialused_.
- RIIGIREFORM.EE. – <http://www.riigireform.ee/>.
- RIIGIREFORMI RADAR. – <https://www.reformiradar.ee/radarist/>.
- RIIGIREFORMI SIHTASUTUS. (2018). Riigireformi kontseptsioon. – https://static1.squarespace.com/static/5ad5c9e0cc8fed01d0598914/t/5bf4f9950b707b11da71e/1542781935959/RR+kontseptsiooni_raamat_veebi.pdf.
- SELETUSKIRI. (2017). Riigikogu otsuse „Riigikogu probleemkomisjoni moodustamine riigireformi arengusuundade väljatöötamiseks“ eelnõu juurde. – <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80b3b09f-1168-44d8-800b-a5f7734f2ec1/>.
- VALNER, S. (toim). (2018). Haldusreform 2017. Artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine. Tallinn. – <https://www.rahendusministeerium.ee/sites/default/files/Haldusreform%202017.pdf>.
- III ISTUNGJÄRK. (2016). XIII Riigikogu stenogramm, 14. aprill. – <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201604141000>.
- IV ISTUNGJÄRK. (2016). XIII Riigikogu stenogramm, 15. september. – <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201609151000>.
- V ISTUNGJÄRK. (2017a). XIII Riigikogu stenogramm, 24. jaanuar. – <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201701241000#P-KP-20190>.
- V ISTUNGJÄRK. (2017b). XIII Riigikogu stenogramm, 14. veebruar. – <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201702141000>.
- VII ISTUNGJÄRK. (2018). XIII Riigikogu stenogramm, 05. juuni. – <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201806051000>.
- IX ISTUNGJÄRK. (2019). XIII Riigikogu stenogramm, 29. jaanuar. – <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201901291000#P-KP-24160>.

Hea halduse põhialused kui riigikogulase reform



ALAR KILP
Tartu Ülikooli võrdleva
poliitika lektor

Demokraatiat ei saa teha lõpuni ratsionaalseks, kontrollitavaks, tõhusaks, mõõdetavaks, lihtsaimal moel tarbitavaks. Haldust aga saab.

20. veebruaril 2019 Riigikogu otsusega vastu võetud „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ ning nende põhjalikum lahti seletus riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjoni lõpparuandes sõnastavad ja selgitavad põhimõtted (ja/või teemad), mida peaks edaspidi Riigikogus eelnõude algatamisel arvestama. Selliseid põhimõtteid on lühidalt võttes seitse: inimesekeskus, põhiseaduse aluspõhimõtteid ei muudeta, kohanemisvõimeline Eesti, väiksem halduskoormus, õigusselgus ja arusaadavus, tõhus riigihaldus, selge vastutus.

Eesti poliitikas ei ole see kindlasti esimene kord, kui tuntakse vajadust teatud liiki ühise, ühiskondliku või erakonnaülese kokkuleppe järele. Seekordne kokkulepe näib olevat suunatud eelkõige riigikogulastele, sõltumata nende maailmavaatelistest eelistustest ja erakondlikest kuuluvustest. Just riigikogulased, valitsus ja ministeeriumid peaksid olema need, kes arvestavad eelnõude koostamisel „Riigireformi ja

hea halduse põhialuste“ põhimõtetega, nii et tulemuseks oleks vähem üle reguleerimist, väiksemate ressurssidega rohkema ära tegemist, avalikud teenused oleksid kättesaadavamad, tänapäevasemad ja kvaliteetsemad ning asjassepuutuvad huvigrupid ja kodanikud rahulolevamad.

Ma ei ole riigikogulane, ent olen kõrgkoolis mõneti sarnases olukorras: näiteks ka õppekava ja õppetöö arendamisel on hea võtta arvesse umbes seitset põhimõtet (kusjuures ka siin mainitakse esimesena õppijakesksust). Praktilises töös aga on üsna paratamatu, et nende põhimõtete vahel on vaja leida tasakaal – nii nagu õppetöös ei saa õppijakesksust maksimeerida teiste põhimõtete arvelt, ei saa tõenäoliselt ka nt halduskoormust minimeerida ilma et ühel hetkel ei hakkaks kannatama üks või mitu teist olulist põhimõtet.

Põhimõtete kasutegur sõltub sellest, kas nendega arvestatakse praktilises (Riigikogu) töös ning kui rutiinseks tavaks saab kõigi põhialustega arvestamine ja

**Riigivalitsemises
ei tulene
kvalitatiivne muutus
dokumendist, vaid
sellest, mil määral
muutuvad
inimeste hoiakud.**

nende vahel tasakaalu leidmine, mitte ühe või mitme põhimõtte järgimata jätmise õigustamine mõne teise põhimõtte järgimisega. Kvalitatiivne muutus eelnõudes, riigivalitsemise ja halduse kvaliteedis ei tulene mitte dokumendist endast, vaid sellest, mil määral muutuvad asjassepuutuvate inimeste hoiakud.

Sama tõdevad ka „Riigireformi ja hea halduse põhialuste“ lõpparuande koostajad, öeldes, et riigivalitsemist ja haldust puudutavas on vaja üldist mõtteviisi, hoiakute, suhtumiste ja kultuuri muutust ning et see protsess ei toimu iseenesest. Kuna harjumusi on kergem murda kui muuta, on tõenäoline, et esimese hooga ei ole kõik riigikogulased väga entusiastlikud ka hea halduse põhimõtete süsteemsel arvesse võtmisel. Miks? Sest „inimese reform“ hakkab peale just neist endist, mitte sellisest rahvareformist, nagu professor Rein Taagepera 2018. aastal Riigikogus oma kõnes mainis (VII istungjärk 2018).

Kui Riigikogu töös peaks juurduma tava, et eelnõude puhul arutatakse ja hinnatakse seda, kas too vastab kõigile hea halduse põhimõtetele, siis võib selline poliitiliste valikute mõtestamise harjumus kanduda üle igapäevasesse poliitika mõtestamisse ning muuta teatud määral ka neid harjumuspäraseid viise, kuidas erakonnad üksteisega konkureerivad ja valimiskampaaniat teevad.

Samas hea haldus ei asenda ega elimineeri erakonnapoliitikat, erakondade vahelist konkurentsi parema reitingu nimel ning muutusi ja ennustamatusi, mis tulenevad valitsuskoalitsioonide vahetumisest. Demokraatiat ei saa teha päris lõpuni ratsionaalseks, kontrollitavaks, tõhusaks, mõõdetavaks, lihtsaimal moel tarbitavaks. Haldust aga saab. Hea haldus on mõõdapääsamatult vajalik, et leida toimiv tasakaal demokraatia ja juhtimise vahel.

KASUTATUD ALLIKAD

RIIGIREFORMI JA HEA HALDUSE PÕHIALUSED. (2019). – RT III, 22.02., 2. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/322022019002>.

VII ISTUNGJÄRK. (2018). XIII Riigikogu stenogramm, 05. juuni. – <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201806051000>.

Võrgustunud riik – käimata jäänud tee



MEELIS KITSING

Arenguseire Keskuse uuringute juht

Riigireform keskendub teenustele, tõhususele ja valitsemise lihtsusele, mitte inimeste osalusele ja kaasamisele otsustusprotsessides.

Otsustajad peavad tegema valikuid, millel võib olla murranguline tähendus. Pärast valikute tegemist on raske kui mitte võimatu minna tagasi valiku tegemise alguspunkti ning otsustada alternatiivse variandi kasuks. Seda dilemmat kannab kujundlikult edasi Robert Frosti luuletus „Käimata jäänud tee“ (Frost 1965). See kajastab dilemmat, kui teede hargnemise kohal tuleb valida üks rada, mis tagantjärele tundub vaevarohekem. Valitud tee on juba sisse käidud ning alguspunkti tagasi minek tähendab lisavaeva. Sotsiaalteadlased kasutavad sellise protsessi lahtimõtestamiseks terminit „rajasõltuvus“.

Eesti riigireformide ja selle ümber käinud debattide puhul on oluline pöörata tähelepanu mitte ainult valikutele, mis on tehtud, ja valikutele, mida poliitilised jõud ja huvigrupid peamiselt soovivad teha, vaid ka nendele valikutele, mis ei ole arutlusel. Eesti avalikku sektorit on reformitud tsentraliseerimise ja konsolideerimise põhimõtetest lähtuvalt.

Eesmärgiks on avaliku sektori kulude kokkuhoid. Domineerivad mõttekäigud riigireformi jätkamiseks lähtuvad samuti nendest põhimõtetest.

See näitab riigireformi rajasõltuvust varem tehtud otsustest ja valitsevast mõttemallist. See on tähelepanuväärne kontekstis, kus rahvusvahelises akadeemilises ja poliitilises kirjanduses on oluliseks käsitluseks tõusnud „võrgustunud valitsemine“, mis eeldab valitsemise detsentraliseerimist ja osapoolte mitmekesisemat kaasamist, kui Eestis on olnud viimastel aastakümnetel kombeks ja domineeriva mõttemalli järgi soovitakse. See on ka tähelepanuväärne Eesti enda kontekstis, kus olulised arengud riigivalitsemises – näiteks e-riigi arengud – on tihtipeale olnud alt-üles-initsiatiivide tulemus, mitte ülalt peale surutud (Kitsing 2011; 2018).

Seega on vajalik käsitleda võrgustunud riigi potentsiaali Eesti kontekstis, et mõista, mis on selle valitsemismudeli plussid ja miinused. Arenguseire Keskuse 2018. aastal avaldatud viie riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumi hulgas on võrgustunud riik välja toodud ühe alternatiivina (Arenguseire Keskus 2018). Akadeemilise kirjanduse ülevaade ja Eesti avaliku sektori valitsemise analüüs olid aluseks stsenaariumide loomisele. Stsenaariumid koostas ekspertide töörühm riigivalitsemise ja e-riigi arengute kohta aastani 2030.

Stsenaariumide loomise mõte ei ole luua tõenäosusel põhinevaid lineaarseid arengusuundi, vaid mõelda laiahaardeliselt terve alternatiivide spektri peale (Kitsing, Danilov 2017; Ramirez, Wilkinson 2016;

Schwartz 1991), sealhulgas ka radikaalsetele alternatiividele. Seega on oluline küsida, miks võrgustunud riik on käimata jäänud rada ja milliseid muutusi näeksime riigivalitsemises, kui valida võrgustunud riigi stsenaarium.

Stsenaariumide puhul on tegemist lihtsustatud ideaaltüüpidega, mis toetavad mõtteselgust ja aitavad kaasa avaliku debati tekitamisele Eesti riigi valitsemise võimalike arengusuundade teemal. Kvalitatiivselt stsenaariumidele antud tagasisidet hinnates näib see alternatiiv kõige arusaamatum ja ebatõenäolisem – kuigi on ka teistsuguseid hinnanguid (Kitsing 2019).

See arutelu on ülesehitatud järgmiselt. Kõigepealt antakse lühiülevaade erinevatest käsitlustest riigivalitsemise akadeemilise kirjanduse põhjal ja arutatakse, kuidas Eesti reformid nende vaatenurkade kontekstis paistavad. Seejärel tuuakse välja riigivalitsemise stsenaariumid ja nende loomise protsess, mille järel keskendutakse just võrgustunud riigi stsenaariumi plusside ja miinuste analüüsile Eesti kontekstis. Kokkuvõtte rõhutab peamisi dilemmaid võrgustunud riigivalitsemise puhul.

RIIGIVALITSEMISE VIISID. Üldjoontes võib avaliku sektori valitsemisel välja tuua kolm põhimõttelist käsitust. Esiteks, traditsiooniline, hierarhiline valitsemismudel, kus avaliku sektori juhtimine toimub ülalt alla formaalsetel bürokraatiale omastel põhimõtetel. Avaliku ja erasektori piirid nii juhtimise olemuse kui ka rolli osas ühiskonnas on konkreetselt ära määratud (Bouckaert *et al.* 2010; Thompson *et al.* 1991).

Teiseks, liikumine traditsiooniliselt valitsemismudelilt uue avaliku sektori valitsemismudeli suunas (*New Public Management*, NPM). Avalik sektor võtab üle erasektori juhtimispraktikaid, rõhuasetus on tulemuste ja efektiivsuse saavutamisel teenuste pakkumise vallas ning paljud avaliku sektori ülesanded delegeeritakse

erastamise või allhanke korras erasektorile (Hood 2000; Lægreid *et al.* 2015).

Kolmandaks, NPMi-järgsed arengud nn võrgustunud valitsemise (*networked governance*) ja uue avaliku valitsemise (*New Public Governance*, NPG) mudeli suunas (Osborne 2007; Lægreid *et al.* 2013; Lægreid *et al.* 2015; Voets *et al.* 2015). Siin domineerib arusaam, et kahele eespool toodud mudelile on alternatiive. Avalike teenuste loomisel on oluline horisontaalne protsess, mitte ülalt alla juhtimine ning teenuste delegeerimine erastamise kaudu. Avalike teenuste kaastootmine ja/või kaasloomine kodanike, valitsuse, erasektori ja teiste osapoolte koostöös vähendab pingeid rõhuasetuse seadmisel efektiivsuse ja osalusdemokraatia vahele (Ostrom 1972; 1990; Fountain 2001; 2016; European Commission 2013; Linders 2012; Janssen, Estevez 2013; Ministry of Finance 2013).

Nende mudelite puhul on tegemist ideaaltüüpidega. Tegelik avaliku sektori valitsemine on tavaliselt erinevate mudelite hübriid. Lisaks sisaldab avaliku sektori ümberkorraldamine tihti peale erisuguseid tõlgendusi sõltuvalt sellest, mida konkreetne valitsemisviis oluliseks peab. Näiteks Skandinaavias ellu viidud NPMi-reformid on kantud pigem valiku- või võimaluste suurendamisest kui teenuste pakkumise tõhususest. See viitab NPMi ja võrgustunud valitsemismudeli hübriidile.

Tänapäeval toimuvad teaduskirjanduses olulised debadid teemal, kas võrgustunud valitsemismudel on omaette kategooria või pigem NPMi laiendus. Kuigi osa teadlasi on kuulutanud NPMi kui mõttemalli surnuks (Dunleavy *et al.* 2006), ei ole erinevate tõlgenduste taustal selgust, mida NPM täpselt tähendab ning missuguses suunas avaliku sektori valitsemine liigub.

Eesti riigireformid. Eesti avalikku sektorit on alates iseseisvuse taastamisest aastal 1991 reformitud hoogtöö korras, reformimine on olnud sammsammuline ning keskne juhtimine ebapiisav (Pesti,

Randma-Liiv 2016). Reformid on kesken-
dunud ministeeriumide ja allasutuste
restruktureerimisele. Fookus on olnud
tihti erinevate asutuste konsolideerumisel.
Pigem on reformides domineerinud
NPM-meetod, mille tulemusel on riigi-
valitsemine hübriid traditsioonilisest ja
NPM-mudelist. Võrgustunud valitsemis-
mudel pole leidnud erilist tähelepanu.

Ühest küljest on reforme peetud
edukaks, kuid teisest küljest on selge, et
reformid on olnud ebaühtlased, vähe-
kaasamisega ning nende siht on olnud
peamiselt kärpida kulusid. Samas ei
ole need reformid olnud orienteeritud
suurtele süsteemsetele muutustele, kuna
edukad reformid on toimunud tavaliselt
avaliku sektori konkreetsetes üksuses,
mitte laiemalt. Riik on organisatoorselt
suutmatu nn silotornide ehk killustumise-
üleses koordineerimise ning eelarve ja
strateegiliste eesmärkide vahelised seosed
on nõrgad (OECD 2015; 2011; Praxis 2017;
2015; 2013; Leosk 2018).

Pärast 2015. aasta valimisi said avaliku
sektori reformid valitsuse tegevusprog-
rammis suurema tähelepanu osaliseks
kui varem. Loodi riigihalduse ministri
koht. Kõige silmapaistvam saavutus
on haldusreform, kus 213 kohaliku
omavalitsuse liitmise tulemusel tekkis
2017. aasta oktoobriks 79 valda ja linna.
Valitsuse 2017. aasta mais vastu võetud
riigireformi kava keskendub täidesaatva
võimu ja kohalike omavalitsuste teenus-
tele. Valitsuse tegevuskava on seadnud
eesmärgiks tasakaalu, tõhususe ja avatuse,
kuid peamiselt keskendutakse kulude
kärpimisele. Eesmärgi „tõhus riik“ all on
ära toodud ligi 30 tegevust, aga eesmär-
kide „tasakaalus riik“ ja „avatud riik“ all
on kummalgi juhul 10 tegevust (Vabariigi
Valitsus 2017). Samuti võib „avatuse“ ja
„tasakaalu“ all leida tegevusi, millega
taotletakse pigem „tõhustamist“.

Valitsuse riigireformi tegevusprogramm
jättis demokraatia ja kaasamise küsimused
Riigikogule rõhutades, et „demokraatia
ja rahva kaasamise teemadel saab juhtroll

Eesti avalikku sektorit on alates iseseisvuse taastamisest reformitud hoogtöö korras.

olla vaid parlamendil“ (Vabariigi Valitsus
2017). Riigikogu 2019. aasta veebruaris
vastu võetud otsus „Riigireformi ja hea
halduse põhimõtted“ rõhutab küll
inimesekesksust, kuid keskendub teenuste
pakkumisele ja probleemide lahenda-
misele (Riigikogu 2019). Lakooniline
dokument peab silmas pigem valitsemise
lihtsustamist ja tõhustamist. Kodanike
osalemisest, kaasamisest ja demokraatia
edendamist ei ole selles sõnagi.

Seega, kuigi keskset juhtimist on
tugevdatud, ei ole eespool viidatud haldus-
reformi kõrvale jättes senine tegevus
riigireformi läbiviimisel mõeldud suurte
süsteemsete muutuste ellukutsumiseks.
Valitsuse tegevused aitavad parimal juhul
kohaneda muutunud olukorraga, kuid on
ebapiisavad, et pakkuda lahendust Eesti
ees seisvatele suurtele väljakutsetele.

**TSENTRALISEERITUD RIIGIVALITSE-
MISE STSENAARIUMID.** Ekspertide
aruteludes jäid peale kolm võtmetegurit,
mille erinevas kombinatsioonis kerkivad
esile alternatiivsed riigivalitsemise stse-
naariumid. Need tegurid olid eelarvesurve,
otsustusprotsesside kiirus ja valitsemise
tsentraliseerituse määr. Tegurite kombi-
natsioonis kujunesid viis narratiivi
riigivalitsemise kohta. On iseloomulik,
et viiest stsenaariumist neli on tsentrali-
seeritud riigivalitsemise stsenaariumid,
kus peamised muutujad on surve ja
otsuste tegemise kiirus. Alljärgnevalt
antakse lühiülevaade nendest stsenaariu-
midest, et paremini mõista „Võrgustunud
riigi“ stsenaariumi eripärasid, mille üle
arutletakse allpool.

Hoogtööriik. Stsenaariumi „Hoogtööriik“ aluseks on kombinatsioon tugevast survest eelarvekulude kokkuhoiu või vähendamise suunal, keskse juhtimise domineerimisest ja otsustusprotsessi kiiruse taotlusest. Surve eelarvekuludele võib tähendada kas vajadust neid lühikese perioodi jooksul tublisti kärpida või siis pikaajaliselt aluseks võetud hoiakut saada hakkama madalate eelarvekulude juures.

Stsenaariumile on iseloomulik püüd teha kiireid ja jõulisi otsuseid olukorra mõjutamiseks kas kriisist pääsemiseks või uute tekkivate võimaluste kasutamiseks, mis eeldab rohkem või vähem tsentraliseeritud, aga hierarhilist otsustusprotsessi. Eelarvesurve toob tõenäoliselt kaasa rea teenuste erastamise, mis tekitab olukorra, kus valitsusel pole kõikides valdkondades enam võimalik kiirete otsuste kaudu situatsiooni muuta.

Kodanikud võivad sellest stsenaariumist oskusliku tegutsemise puhul kasu saada, seda juhul, kui prioriteetsed sammud ja projektid õigeks osutuvad, samas neid endid olulisel määral otsustusprotsessidesse ei kaasata. Kodanikud peavad arvestama sellega, et saadavate teenuste maht ja kvaliteet kujunevad tõenäoliselt ebaühtlaseks ja ebastabiilseks. Mõned olulised teenused arenevad kiiresti ja hästi, teised võivad jääda nigelaks või saada ressursside ümbermängimise tõttu kannatada. Nii sellest kui ka elanike kaasamiseta tehtud projektide käivitamisest või nende nurjaminekust tingituna võib kodanike rahulolematus suureneda.

Vähesed eelarvevõimalused ning vajadus rasketel aegadel kiirelt, otsustavalt ja kokkuhoidlikult tegutseda võivad viia antud stsenaariumi taastootmisele ning muutuda tsentraliseeritud süsteemiga jätkamise ja avalikkuse otsustamisest eemale tõrjumise põhjenduseks.

Öövaht-riik. Stsenaariumi „Öövaht-riik“ puhul kombineerub soov vähendada riigi funktsioone püüdega tsentraliseeritud juhtimise poole, kusjuures valitsemisel

ja otsustamisel eelistatakse eksperimenterivale ja rabelevale pigem kaalutletud ja läbimõeldud protsessi. Stsenaariumi populaarsuse tõus või langus on seotud poliitiliste ja ideoloogiliste trendidega, kuid on raske ette kujutada stsenaariumi võidulepääsu, ilma et seda soodustaks tugev eelarvesurve. Riik kärbib märkimisväärselt kulusid ja vähendab avaliku sektori töötajaid, määrab konkreetselt piiratud rolli oma tegevusele ning erastab teenuseid. Avaliku sektori valitsemisel peetakse oluliseks luua süsteemne raamistik ning mitte liigselt sekkuda inimeste ja ettevõtete tegevusse.

Kodaniku jaoks tähendab see stsenaarium piiratud ligipääsu haridus- ja raviteenustele ning minimalistlikke, standardiseeritud digivahendeid riigi teenuste kasutamiseks. Kodaniku võimalused osaleda avaliku sektori otsustusprotsessides on piiratud, kuid tal on palju vabadust suunata oma elu ilma riigi sekkumiseta.

Võime reageerida väliskeskkonnast tulevatele olulistele muutustele (ökoloogilised, geopoliitilised, geökonoomilised muutused) suuremate poliitikamuudatustega on selle stsenaariumi raames piiratud suhteliselt kitsa poliitikate spektri ja minimaalseks kärbitud valitsusaparaadi tõttu. Pluss on see, et riik pole end sidunud nii suurte kohustustega, kui mõni muu stsenaarium ette näeb, ja „Öövaht-riigi“ mudeliga kaasnenud kärbetega on võib-olla suudetud riigi finantsolukorda parandada. See võib teha lihtsamaks toimetuleku kriisisituatsioonis.

Ettevõtlik riik. Stsenaariumile „Ettevõtlik riik“ on iseloomulik liikumine senisest enam tsentraliseeritud juhtimise suunas ja püüd rakendada kiireid otsustusprotsesse. Erinevalt „Hoogtööriigi“ stsenaariumist on antud stsenaariumi eelduseks suhteliselt soodne eelarveseis ja sama perspektiivi säilimise lootus. See annab valitsusele suuremad võimalused finantsidega manööverdamiseks. Riik saab enam investeerida erinevatesse teenustesse ja

(suur)projektidesse ning osaleda paljudes avaliku ja erasektori partnerlustegevustes (*Private-Public Partnership*, PPP). Motiiviks saab olla mitte ainult elanike igapäevaste nõuete rahuldamine ja riigi toimimise vastuvõetav tagamine valimistevahelisel perioodil, vaid majanduse ja riigi kui terviku arendamine. Riik püüab käituda suurettevõtjana, investeerides ja eelisarendades teatud valdkondi.

Otsustusprotsess on hierarhiline. Võtmeotsuseid võidakse püüda tsentraliseerida enam peaministri staabi tasandile, aga kuna valitsuse tegevusspekter on selle stsenaariumi puhul lai ja mitmepalgeline, pole eriti lihtne taolist püüdu realiseerida. On oht kujundada ametkonnad nn riigikapitalistlikeks ettevõtlusvürstiriikideks, mis võib takistada ressursside paindlikku kasutamist.

Avalike teenuste arendamise jaoks on see stsenaarium paljulubav, vähemalt prioriteetsed teenused, näiteks haridus, on võimalik arendada kvaliteetseteks ja kõigile kättesaadavateks; rahalises mõttes ei tohiks olla põhjust karta, et ka muude teenuste olukord halveneks. Kuna aga teenuste suurema individualiseerimise ja diferentseerimise nõuded kasvavad ning kodanikke ei soovita otsustusprotsessidesse sisuliselt kaasata, ei suudeta osa teenuseid piisavalt hästi elanike nõudlusega kohandada. Valitsemine tervikuna ei kujune eriti avatuks, kuna kõigi osapoolte kaasatus on otsustusprotsesside kiirusest olulisem.

Stsenaariumi probleemiks võib saada see, et lõtvade eelarvepiirangute juures võib hoogne täiustusprojektide käivitamine, eriti kui tagasiside korralikult ei toimi, tuua kaasa üle jõu käivate projektide ebaõnnestumise, mida on hiljem keeruline pidurdada või tagasi pöörata. Stsenaarium on tundlik nii tiptasandi juhtimise strateegilisuse ja kvaliteedi kui ka valitsuskoalitsioonide ümbermängimise suhtes.

Hoolekandja riik. Stsenaariumi „Hoolekandja riik“ teke on võimalik kasvava majanduse ja hea eelarveseisu juures.

Koos elatustaseme tõusuga kasvab nõudlus rohkemate ja paremate avaliku sektori teenuste, eriti sotsiaalset laadi teenuste järele ning riik püüab kõigest väest sellele soovile vastu tulla. Riik suurendab oluliselt kulusid ja avaliku sektori töötajate arvu, sekkub aktiivselt erinevatesse eluvaldkondadesse, kasvatab kodanikke ja kannab nende eest hoolt.

Juhtimine on tsentraliseeritud, ehkki mitte tingimata valitsuse tasandile koondatud. Soositakse läbimõeldud ja kaalutletud otsustusprotsesse, kuhu aga kodanikke eriti laialdaselt siiski ei kaasata. Massiliselt reguleeritakse ja maksustatakse pahesid ning kasutatakse ennetamiseks suured andmeid, et suunata kodanikke paremate otsuste poole.

Kodaniku jaoks tähendab see stsenaarium head ligipääsu kvaliteetsetele haridus- ja raviteenustele ning laiahaardelisi digivahendeid riigi teenuste kasutamiseks. Samas on kodaniku võimalused osaleda avaliku sektori otsustusprotsessides piiratud ning riigi liigne sekkumine eraellu võib tekitada tunde, et elatakse politseiiriigis.

Võime reageerida väliskeskkonnas tekkida võivatele olulistele muutustele (ökoloogilised, geookonoomilised, geopolitilised) riigi poliitikate asjakohase muutmisega, uute strateegiate väljatöötamise ja käivitamisega on selle stsenaariumi puhul madal. Hoolekandja riigi suureks paisunud aparaadi häälestatus valdavalt operatiivsetele heaoluteemadele ei võimalda radikaalsemate strateegiliste muutustega toime tulla.

VÕRGUSTUNUD RIIK. Erinevalt eelmisest neljast stsenaariumist põhineb „Võrgustunud riik“ hajutatud valitsemisel. Otseselt sellest tulenevalt on otsustusprotsessid kaalutlevad ja aega nõudvad, kuna stsenaariumi iseloomustab suur pluralismi määr. See tähendab, et valitsemine on mitmekesine ja kaasav. Aktiivse kodaniku jaoks tähendavad need stsenaariumid ennekõike võimalust lüüa

Stsenaarium „Võrgustunud riik“ põhineb hajutatud valitsemisel.

kaasa nii eri tasandite otsustusprotsessides kui ka võimalust panustada teenuste koostoomesse. Passiivse kodaniku jaoks tähendavad need mitmekesiseid teenuseid, mille kvaliteet ja kättesaadavus võivad tugevasti varieeruda sõltuvalt elukohast.

Stsenaariumi realiseerimise soodsamal juhul kombineeruvad väike eelarvesurve, hajutatud juhtimine ja kaalutlev otsustusprotsess. Avalikul sektoril on võimalik võrgustamisele kaasa aidata, investeerides koordineerimise parandamisse ja kaasamisse. Seega on see valitsemisviis rohkem formaliseeritud, seda iseloomustab struktureeritud pluralism ja liikumine traditsioonilise avaliku sektori valitsemise suunas. Valitsemise mitmekesisus saavutatakse eri valdkondades erinevaid võrgustikke kasutades. Mõned on ühe tugevalt personaliseeritud liidriga, teised juht-rühmaga ja kolmandad demokraatlikud.

Juhul kui stsenaarium realiseerub tugeva eelarvesurve tingimustes, domineerivad alt-üles-initsiatiivid ebapiisava avaliku sektori toetuseta. Domineerib hajutatud pluralism ja soov mitte protsesse üle formaliseerida, kuna üldine hoiak on bürokraatia vastane. Suur eelarvesurve võib olla siin tingitud nii välistest teguritest kui ka sisemistest, kus on otsustatud, et saab hakkama ka ilma suure avaliku sektori toetuseta.

Suure eelarvesurve tingimustes sarnaneb valitsemine avatud lähtekoodiga tarkvaraprojektide arendamisega, kus põimuvad erinevad võrgustikud, millest osa on rohkem ja teised vähem hajutatud. Kuna eelarvesurve on tugev, on valitsemine ebaühtlane. Osas valdkondades on tekkinud üksikud liidrid, kes suudavad

ressursse mobiliseerida. Teised valdkonnad kannatavad suutmatuse käes ületada kollektiivse ühistegevuse barjääre.

Avaliku sektori juhtimine on selle stsenaariumi korral tõhus, kui olulised prioriteedid ja otsustusõigus on kokku lepitud. Keskvalitsus omab otsustuste monopoli ainult teatud strateegilistes küsimustes (nt riigikaitse). Peaministri roll on üldjoontes tagasihoidlik. Valitsuskabineti tasandil otsustele seavad ühest küljest piirid Riigikogu ja ministeeriumid, mis omakorda on palju otsustamisõigust delegeerinud ametitele.

Keskvalitsuse tegevust piiravad Riigikogu suurenenud strateegiline roll ja ta muutumine tööparlamendiks. Riigikogu täiskogul ja komisjonidel on oluline osa strateegiliste otsuste tegemisel, sh riigieelarve strateegia kujundamisel. Riigikogu rahastamine on autonoomne ega sõltu täitevvõimust.

Suure eelarvesurve tingimustes kannatab Riigikogu arutelude ja otsuste kvaliteet. Piiratud eelarve seab raskusi avatud riigi stsenaariumi puhul ka suuremale kaasamisele. Toimub liikumine esindusdemokraatialt osalusdemokraatia suunas, aga see liikumine põhineb peamiselt vabatahtlike panusel ning teatud teemade domineerimisel vastavalt olukorrale, aga mitte süsteemsel lähenemisel.

Kui eelarvesurve on väike, on Riigikogul võimalik rahastada uute töötajate palkamist, parandamaks arutelude ja otsuste kvaliteeti. Samuti loob selline olukord eelduse ulatuslikumaks ja süsteemsemaks kaasamiseks ning uute platvormide arendamiseks. Toimub liikumine esindusdemokraatialt osalusdemokraatia suunas, mis põhineb ka vabatahtlike panusel.

Kohalike omavalitsuste roll suureneb. Kuna keskvõimu roll on piiratud, ei toimi omavalitsuste arvu tsentraalne vähendamine ja erinevate omavalitsuste liitmine. Küll aga võib osa omavalitsusi vabatahtlikult ühineda, millega seoses

tekivad erineva suurusega omavalitsused. Omavalitsuste fiskaalautonoomia suureneb oluliselt, mis võrreldes OECD riikidega on Eestis praegu madal (OECD 2018).

Kohalike omavalitsuste kulude osakaal kogu avaliku sektori eelarvekuludes suureneb, kuna omavalitsustel on üha suurem roll avaliku sektori funktsioonide täitmisel. Sisuliselt muutuvad kohalikud omavalitsused tõelisteks oma valitsusteks kohapeal. Neil on oluline funktsioon nii kohalike elanike kaasamisel kui ka elu- ja ettevõtluskeskkonna arendamisel. Suure fiskaalautonoomiaga kohalike omavalitsuste näiteks on Šveits, kus kohalikul omavalitsusel on volitus kehtestada makse ja näiteks ka residentidega maksumäära-des läbi rääkida.

Võimalused ja riskid. Võimaluseks on luua tugevad võrgustikud, mida veavad juhtgrupid, kes kaasavad laiahaardeliselt valitsemisse olulisi osapooli. See aitab koguda kasulikke ideid selle kohta, kuidas tuleks muuta strateegilist kurssi, kui väliskeskkonnas ilmnevad uued ja muutusi nõudvad ökoloogilised, geökonoomilised või geopoliitilised trendid. Võib eeldada, et diskussioon nende üle algab siin varem kui teistes stsenaariumides. Samas on detsentraliseeritud süsteemi puhul keeruline leppida piisavalt kiiresti kokku kursimuutusi ja uuendada ühiseid strateegilisi vastuseid ning mängida ümber ressursse.

Riskiks on arengud, kus osas valdkondades võib stsenaarium tähendada „silotornide“ ehk omaette tegutsemise domineerimist, eriti kui ei suudeta luua küllaldast kooskõla. Mitmekesiste arusaamade tõttu võivad näiteks mõnes valdkonnas ja piirkonnas juhtuda olulised läbikukkumised. Kui keskvalitsus sekkub jõuliselt nende parandamisse, siis *de facto* kaob pühendumus ja usaldus hajutatud valitsemise vastu – otsuseid tehakse eeldusel, et keskvalitsus tuleb alati appi. Kui pühendumus hajutatud valitsemisele ei ole usaldusväärne, siis suurendab see nn moraalariski (*moral hazard*).

Valitsemise juures on kõige raskem tegeleda nende keeruliste küsimustega, kus osaliste huvid ristuvad – eriti juhul, kui eelarvesurve on tugev. Kui eelarvesurve on nõrk nagu võrgustunud riigi stsenaariumi puhul, suurendatakse valitsusaparaati ebaühtlaselt, et ületada erimeelsusi n-ö raha abil.

Selle stsenaariumi erinevate alternatiivide puhul on põhimõtteliselt raske suurprojekte ellu rakendada, kuna ei suudeta saavutada konsensust. Stsenaariumi puhul, kus eelarvesurve on suur, on projektide elluviimine eriti keeruline, aga see on keeruline ka siis, kui eelarvesurve on nõrk. Tugeva eelarvesurve puhul langeb avaliku sektori investeringute ja hangete osakaal eelarves. Madala eelarvesurve puhul hangete osakaal eelarves suureneb, kuid need ei pruugi puudutada suurprojekte ja avaliku sektori investeringud jäävad suhtena SKPse samale tasemele.

Erarahastusega projektide – nagu näiteks tselluloositehase – realiseerimise võivad blokeerida suhteliselt väikesed grupid. Samuti puudub realiseerimis-potentsiaal niisugustel avaliku sektori raha nõudvatel projektidel nagu Rail Baltic, Saaremaa sild, neljarealine Tallinna-Tartu maantee ja Tallinna-Helsingi tunnel, kuna eelarvesurve on suur ja otsustusprotsess pluralistlik. Avaliku sektori investeringute osakaal ja hangete osakaal eelarves langeb.

Olukorras, kus eelarvesurve on väike, kasvavad võrgustunud riigi puhul nii avaliku sektori töötajate osakaal kogu tööhõives kui ka avaliku sektori kulud suhtena sisemajanduse koguprodukti (SKP). Avaliku sektori võlakooormus suhtena SKPse suureneb just kohalike omavalitsuste võlakooormuse kasvu tõttu. Kui võrgustunud riigi puhul on eelarvesurve suur, siis kärbitakse valitsusaparaati ebaühtlaselt, mis omakorda võib vähendada koordinatsioonivõimet. Sel juhul jäävad ka avaliku sektori töötajate osakaal kogu tööhõives ja avaliku sektori kulud suhtena SKPse samaks.

Teenuste pakkumise tase on tänu ressurssidele ja koordineerimisele kõrge, kui eelarvesurve on väike. Osa valdkondi on innovaatilised, kasutades oskuslikult ära alt-üles-innovatsiooni ja rohujuuretasandi ressursse ning luues teenuseid koos vabatahtlike ja erasektoriga. Teised valdkonnad suudavad tagada kvaliteetse teenuse ametkonnapõhiselt.

Kui eelarvesurve on tugev, siis on rohkem mahajäänud valdkondi, mis vaevlevad nii ressursside- kui ka koostööpuuduses. Teenuste pakkumisel tekib suurem variatsioon mitmel tasandil. Erineva sissetulekuga grupid pääsevad ligi erinevatele teenustele, kuna jõukamad saavad avaliku sektori puudujääke täiendada erasektori teenustega. Suurema sotsiaalse kapitaliga piirkondades osalevad kodanikud aktiivsemalt teenuste koostöös, nagu näiteks naabrivalve töös, mis abistab politseid, ent teistes piirkondades ei suudeta avaliku sektori teenuste täiendamisel ja asendamisel piisavalt koostööd teha.

Teenuste pakkumise edukus sõltub olulisel määral võimest kaasata kodanikke teenuste koostöösse, mida rõhutab ka võrgustunud riigi alane teaduskirjandus (Ostrom 1972; Voets *et al.* 2015). Kuna osa teenuseid sobivad selleks paremini (turvalisus, naabrivalve) ja teised halvemini (äriregister, maaregister), on teenuste areng sellest mõjutatud. Kodanike kaasamine teenuste loomisesse ning protsesside läbipaistvus aitavad suurendada valitsemise avatust ja osalusdemokraatiat.

Kuigi teenuste pakkumisel esineb variatsioone, suureneb kodanike üldine rahulolu ja usaldus avaliku sektori õigussüsteemi, korralvalve, ravi- ja haridus-teenustega just kaasamise ja teenuste koostöömise tulemusel.

Digiteerimine võimaldab selle stsenaariumi puhul nii osutada teenuseid tõhusamalt kui ka kaasata kodanikke teenuste koostöösse ja teistesse demokraatlikesse protsessidesse.

Võrgustunud riigi stsenaariumi puhul on valitsemise digiteerimisel oluline roll, kuna digiteerimise abil saab koguda andmeid ning kujundada poliitikaid. See eeldab, et kõik avaliku sektori IT-süsteemid on ühendatavad X-tee kaudu, ning kuigi erinevaid lahendusi on rohkelt, on nad enam-vähem standardiseeritud. Kuna eelarvesurve on väike, võivad teatud valdkondades tekkida nn valged elevandid – mõtlematult püstitatud kallid rajatised, mida hiljem ülal pidada ei jõuta –, seda eriti seetõttu, et kõikide valdkondade areng ei ole ühtlane ja tekib rahaline võimalus n-ö üle investeerida.

Kui eelarvesurve on tugev, pakub avaliku sektori digiteerimine võimalusi säästvalt toimetada. Kuna suuri investeringuid ei ole võimalik teha, vormitakse valdkonniti erinevaid digilahendusi. Koostöös kodanike ja erasektoriga lihitakse osa neist paremaks. Mõned teenused taandarenevad. Mõne valdkonna digiteerimisel otsitakse avatud lähtekoodiga lahendusi, mis võimaldavad vähendada kulusid, vältida sõltuvust konkreetsetest IT-lahendustest ja firmadest ning kaasata arendustegevusse vabatahtlikke nii Eestist kui ka väljastpoolt.

Digiteerimise tulemuseks on erisuguste juhtimismudelitega ebaühtlased lahendused. Mõne teenuse puhul võib täheldada avatud lähtekoodiga tarkvaraarendusele sarnast alt-üles-meetodit, kus juhtmeeskond koos suure vabatahtlike hulgaga suudab pakkuda pidevalt arenevat innovaatilist teenust. Sellisele kodanike juhitud innovatsiooni on vastukaaluks ametkondadekesksed teenused, mille kvaliteet on ebarahuldav. Osa digiprojekte on tugevalt personaliseeritud ning sõltuvad ühest või paarist võtmeisikust.

Võrgustunud riigi stsenaarium eristub väiksema eelarvesurve tingimustes ennekõike selle poolest, et lisaks kodanike juhitud innovatsiooni pakutakse suhteliselt häid ametkondadekeskseid teenuseid, seni kuni eelarve seda võimaldab. Siia lisanduvad omakorda nende kohalike

omavalitsuste digiprojektid, kes püüavad innovaatilisi lahendusi pakkudes meelitada enda juurde uusi elanikke nii Eestist kui ka välismaalt. Eesti positsioon erinevates e-valitsemise indeksites suureneb, kuna demokraatlikesse protsessidesse on kaasatud ja seal osaleb rohkem elanikke.

Selle stsenaariumi puhul soositakse suurandmete kasutust. Kuigi riigis on IT kasutamine ja arendamine ebaühtlane ja hajutatud, liigutakse avaandmete kasutamise suunas. Seetõttu on paljudes valdkondades võimalik kombineerida avaliku sektori ja/või era- ja avaliku sektori andmebaase. OECD riikide avaandmete kasutamise võrdluses paraneb Eesti koht oluliselt, kuna rohkem avaliku sektori andmeid saab taaskasutatavaks.

Eesti riigi antud digiidentiteeti kasutatakse mitmekesiste teenuste puhul, kuna seda arendatakse koostöös kodanike, kohalike omavalitsuste ning erasektoriga. Üha rohkem inimesi tarvitab nii riigi digiidentiteeti kui ka mittetulundusorganisatsioonide ja erasektori erisuguseid lahendusi, millest mitmed võimaldavad kasutada riigi ja erasektori pakutavat identiteeti kombineeritult. E-residentsuse programmi arendatakse edasi, lisades sinna mitmesuguseid kohalike omavalitsuste ja kogukondade loodud teenuseid.

KOKKUVÕTE. Avaliku sektori valitsemine ja selle reformimine puudutavad kodanike otsustusprotsessides osalemist ja demokraatiat, mitte ainult teenuste pakkumist kodanikele. Tasakaal tõhususe ning kodanike kaasamise ja otsustusprotsessides osalemise vahel võib minna kaduma, kui peamine eesmärk on kärpida kulusid, tsentraliseerida valitsemist ja konsolideerida teenuseid. Ületsentraliseeritud valitsemine võib muutuda vähem kodanikukeskseks ja viia kodanike suuremale võõrandumisele.

Praegu elluviidavad ja kavandatavad reformid keskenduvad Eestis täidesaatvale võimule ja teenuste pakkumisele ning on tehtud hoogtöö korras. Riigikogu oluline

ülesanne on seada avaliku sektori valitsemise reformide konkreetsed pikaajalised eesmärgid ning edendada demokraatiat ja kaasamist. Ent Riigikogu riigireformi ja hea halduse põhimõtted (Riigikogu 2019) keskenduvad teenustele, tõhususele ja valitsemise lihtsusele, mitte inimeste osalemisele otsustusprotsessides ja nende kaasamisele.

Nii Riigikogu kui ka valitsuse tasandil on vaja riigi reformimisel laiahaardelise mat strateegilist arusaama, mis keskenduks kulude kärpimise kõrval süsteemsetele muutustele. Organisatoorselt tähendab see erinevate valitsemismudelite läbimängimist. Peamine proovikivi on eba piisav kapseldumiseülene koordinatsioon, mis võiks tähendada pigem võrgustunud, hajutatud käsituse eeliste arvestamist.

Kahjuks ei ole võrgustunud riigi kontseptsioon Eestis isegi laiemal arutelul objekt. Eesti avaliku sektori valitsemine on pigem funktsionalistlik ja tehingupõhine (*transactional*) ning mõeldud peamiselt olulisena tunduvate vajaduste rahuldamiseks. Samas vajab pikaajaliste muutuste juhtimine ümberkujundustele suunatud (*transformative*) mõtteviisi, mis on kitsaste huvide ülene ja lahendaks koordinatsiooniprobleeme.

Ennekõike on tarvis suurendada riigi strateegilist tundlikkust. Strateegiline tundlikkus on võime lahendada probleeme paindlikult ja komplekselt, kasutades uudseid tehnoloogiaid ja osaliste koostööd. Seega tasuks kaaluda võrgustunud valitsemise mudeleid, mis on oma olemuselt

**Ületsentraliseeritud
valitsemine on
vähem kodanikukeskne
ja võib viia kodanike
suuremale
võõrandumisele.**

kaasavamad nii teenuste loomisel kui ka kodanikudemokraatia edendamisel. Vastasel korral tuleb meil tulevikus mõelda tagasi täna tehtud valikule Robert Frosti luuletuse „Käimata jäänud tee“ võtmes:

„Kord, raskus unund, leinan ohkel / Neid ammumöödund aegu takka: / Kaks teed viis laande – vaevarahke / Tee valisin, mis rohtund rohkem / ...“

KASUTATUD ALLIKAD

- ARENGUSEIRE KESKUS. (2018). Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid. Tallinn. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/09/arenguseire_keskus_riigivalitsemise_raport_2018.pdf.
- BOUCKAERT, G., PETERS, B. G., VERHOEST, K. (2010). The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S., TINKLER, J. (2006). New Public Management is dead: Long Live Digital-Era Governance. – Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 16(3), 467–494. – DOI: 10.1093/jopart/mui057.
- EUROPEAN COMMISSION. (2013). A Vision for Public Services. Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology. – <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>.
- FOUNTAIN, J. E. (2001). Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- FOUNTAIN, J. E. (2016). Building an Enterprise Government. Creating an Ecosystem for Cross-Agency Collaboration in the Next Administration. – Partnership for Public Service. – <http://businessofgovernment.org/sites/default/files/Building%20An%20Enterprise%20Government.pdf>.
- FROST, R. (1965). Käimata jäänud tee. – Lehtedel sammuja. Tõlkinud Minni Nurme. Tallinn: Eesti Raamat.
- HOOD, C. (2000). The Art of the State: Public Management, Rhetoric, and Culture. Oxford: Oxford University Press, 171–193. – DOI: 10.1093/0198297653.001.0001.
- JANSSEN, M., ESTEVEZ, E. (2013). Lean Government and Platform-based Governance – Doing more with less. – Government Information Quarterly, 30(1), S1–S8. – DOI: 10.1016/j.giq.2012.11.003.
- KITSING, M. (2011). Success without Strategy: E-Government Development in Estonia. – Policy & Internet, 3(1), 1–21. – DOI: 10.2202/1944-2866.1095.
- KITSING, M., DANILOV, T. (2017). Arvamus tuleviku kohta mõjutab praeguseid otsuseid. – Riigikogu Toimetised, 35, 143–152.
- KITSING, M. (2018). Janus-Faced Approach to Governance: Mismatch between Public Sector Reforms and Digital Government in Estonia. – A. Ojo, A. Kankanhalli, D. Soares (Eds.). – Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV'18), April 4–6. Galway, Ireland.
- KITSING, M. (2019). The Road Not Taken: From Digital Networks to Networked Governance. – The Proceedings of 2019 IEEE 4th International Conference on Computer and Communication Systems: ICCCS, February 23–25. Singapore. IEEE Press, 457–462.
- LEOSK, N. (2018). Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumite uurimussuuna jaoks valminud artikkel. Käsikiri.
- LINDERS, D. (2012). From E-Government to We-Government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media. – Government Information Quarterly, 29(4), 446–454. – DOI: 10.1016/j.giq.2012.06.003.
- LÆGREID, P., SARAPUU, K., RYKKJA, L., RANDMA-LIIV, T. (2015). New Coordination Challenges in the Welfare State. – Public Management Review, 17(7), 927–939. – DOI: 10.1080/14719037.2015.1029344.
- LÆGREID, P., NORDØ, A. D., RYKKJA, L. (2013). Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as part of the COCOPS Research Project. – http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway_WP3-Country-Report.pdf.
- MINISTRY OF FINANCE. (2013). Governments for the Future. Main Report November. Helsinki, Finland.
- OECD. (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. – DOI: 10.1787/9789264104860-en.
- OECD. (2015). OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland. Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. – DOI: 10.1787/9789264229334-en.
- OECD. (2018). OECD Fiscal Decentralisation Database. – <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>.

- OSBORNE, S. P. (2007). The New Public Governance? – Public Management Review, 8(3). 377–387. – DOI: 10.1080/14719030600853022.
- OSTROM, E. (1972). Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. – Social Science Quarterly, 53(3), 474–493. – <https://www.jstor.org/stable/42860228>.
- OSTROM, E. (1990). Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press. – https://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf.
- PESTI, C., RANDMA-LIIV, T. (2016). Interim Report on Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in Estonia.
- PRAXIS. (2013). Citizen Centric e-Participation: A Trilateral Collaboration for Democratic Innovation. Case studies on e-participation on policy: Sweden, Estonia and Iceland. – <https://www.digar.ee/arhiiv/en/collections/21918>.
- PRAXIS. (2015). Usaldusväärtus, võimekas ja jõukohane riik. Riigivalitsemise teemapaber. – <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/riigivalitsemise-reformi-teemapaber.pdf>.
- PRAXIS. (2017). Riigireformi Radari materjalid. – <https://www.reformiradar.ee>.
- RAMIREZ, R., WILKINSON, A. (2016). Strategic Reframing: The Oxford Scenario Planning Approach. First Edition. Oxford: Oxford University Press.
- RIIGIKOGU. (2019). Riigikogu otsus „Riigireformi ja hea halduse põhialused“. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2019/02/777XIII_RK_o_02.2019.pdf.
- SCHWARTZ, P. (1991). The Art of Long View: Planning for the Future in an Uncertain World. New York, London, Toronto, Sydney, Auckland: Doubleday.
- SOLVAK, M. (2018). Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumite uurimussuuna jaoks valminud artikkel. Käsikiri.
- THOMPSON, G., FRANCES, J. LEVACIC, R., MITCHELL, J. (Eds.). (1991). Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life. London: Sage.
- VABARIIGI VALITSUS. (2017). Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019. – https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf.
- VOETS, J., VERHOEST, K., MOLENVELD, A. (2015). Coordinating for Integrated Youth Care: The Need for Smart Metagovernance. – Public Management Review, 17(7), 981–1001. – DOI: 10.1080/14719037.2015.1029347.


Valimised
Juurdepäasetavus
Sisukaart

Otsi
Est
Eng
Rus


Euroopa Parlament 2019
Valimiste arhiiv
E-hääletamine
Valimiste meelespea
Uudised
Korraldajad

E-hääletamine on käimas!

E-hääletamine algas 16. mail kell 9.00 ja lõpeb 22. mail kell 18.00.

E-hääletamise lõpuni on jäänud

00

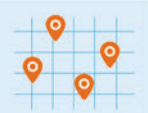
01

25

päeva tundi minutit

22 Mai 16:15 oli e-hääletanuid 146707

Euroopa Parlamendi valimised 2019



Valimisjaoskonnad



Kandidaadid



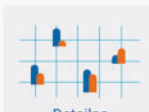
Hääletamisest osavõtu statistika



Hääletamis- ja valimistulemus



Mandaatide jaotus



Detailne hääletamistulemus

E-valimistel on usaldus valimisprotsessi vastu veelgi tähtsamal kohal kui paberhääletamise puhul.

Foto: <https://www.valimised.ee/et/>

E-valimised: usaldus ja osalus



MIHKEL SOLVAK
Tartu Ülikooli Johan Skytte
poliitikauuringute instituudi
juhtaja, vanemteadur

Eesti valijate e-valimiste omaksvõtt põhineb selle valimisviisi ebatavaliselt suurel usaldusel.

Riigikogu valimistel 2019. aastal püstitati järjekordne elektroonilise hääletamise rekord, kui ligi 44 protsenti kõikidest hääletest anti elektrooniliselt. Interneti teel hääletamine ei ole maailmas veel laialt levinud. Lisaks Eestile on tuntuimad internetivalimisi võimaldavad riigid Šveits, Kanada ja Austraalia (ACE), kuid kõikides neis on see piiratud kas teatud kodanike gruppidele või võimalik vaid teatud madalama taseme valimistel. Eesti e-valimine on unikaalne, lubades e-valida kõikidel valimisõiguslikel inimestel. Samuti on Eesti absoluutne rekordihoidja e-valijate osakaalus, kuigi nominaalsete numbrite poolest on kõige rohkem interneti teel valijaid Kanadas.

Pideva kasutusnumbrite kasvuga ei vaibu aga kuidagi vaidlused ja debatid ei internetivalimiste tehnoloogia ega poliitiliste aspektide suunal. Tehnoloogia üle peab debatt loomulikult käima, sest keskkond ja ohud muutuvad pidevalt ning e-valimised peavad olema turvalised. Poliitilise debati osas paistab aga selgelt välja nii-öelda „kes saab kasu“ küsimus

ehk milline poliitiline jõud selle kaudu oma toetajaid mobiliseerib ja milline mitte. Numbrite lähem vaatamine seda hirmu küll ei toeta. Asjaolu, et e-valimised ei too uusi valijaid valima, on järeldatav juba e-valimiste kasutajanimbrite tohutu kasvu ja aastate kaupa pidevalt samaks jääva valimisosaluse võrdlusest. Täpsemad analüüsid on näidanud, et toimub lihtsalt valimisviisi vahetamine ehk endised

***E-valimised ei too
uusi valijaid valima,
toimub valimisviisi
vahetamine ja
valivad ikka need,
kes on kogu aeg
valinud.***

paberil valijad valivad nüüd suurel määral elektrooniliselt, teisisõnu valivad ikka need, kes on kogu aeg valinud (Solvak, Vassil 2016). Sarnast pilti on täheldatud ka mujal, e-valimised ei ole üldjuhul toonud oodatud märkimisväärt osaluse tõusu ei Šveitsis (Germann, Serdült 2014; 2017) ega ka Kanadas (Goodman *et al.* 2018; Goodman, Stokes 2018). Lisaks on Eesti e-valijad ise ajas muutunud pabervalijatega väga sarnaseks ehk on toimunud selle valimisviisi levik väga erinevatesse sotsio-demograafilistesse gruppidesse (Vassil *et al.* 2016). Süvitsi minek mobiliseerimise

argumenti tegelikult seega ei toeta, aga vaevalt, et see debatil vaibuda laseb ja võib-olla see ongi hea, sest sunnib meid pidevalt selle valimisviisi tulevikuga tegelema. Arvestades, et e-valimised on saanud kriitilise tähtsusega valimisviisiks Eestis, on selle debati raames püstitatud valimiste usaldusväärsuse küsimus ülimalt oluline ning on vajalik hinnata, kuivõrd usaldusväärseks valijaskond seda tegelikult peab ja kust tuleb jätkuv e-valimiste populaarsuse kasv. Arvestades kui palju on rahvusvaheliselt viimasel ajal täheldatud tehnoloogilisi ründeid eesmärgiga valimisi ja valijaid mõjutada, annab tehnoloogia usaldamise küsimus laiemalt ning valimiste kontekstis kitsamalt aimu, kuivõrd vastupidavaks osutuvad meie e-valimised võimalike kasutajate mõjutamise suhtes. Mainitud rünnete eesmärk ei ole enamasti olnud otsene valimistulemuste võltsimine, arvestades sellega kaasnevaid kriminaalseid tagajärgi, vaid just lihtsalt usalduse kõigutamine, demokraatliku protsessi vastu ja selle kaudu ka antud riigis poliitiliste pingete õhutamine.

Eesti kontekstis ei ole selliseid probleeme ilmnenud ning koos e-riigi kui sellise positiivse mainega naudib ka e-valimine kui üks võtmetähtsusega e-teenus kõrget usaldusväärsuse taset. Samas on e-valimised just selle tõttu suurusjärgu võrra haavatavamad, kuna infotehnoloogia kaudu on valimise kanal üldse võimalikuks saanud. Rünnakud maine ja usalduse vastu on sellise kanali puhul lihtsamad ja potentsiaalselt suuremate tagajärgedega. Antud artikli eesmärk on näidata, kuivõrd kõrge või madal on e-valimiste usaldusväärsus Eesti valijate silmis, kas see mõjutab selle valimisviisi kasutamist ja valimisosalust, ning hinnata, kuivõrd on suur usaldus Eesti e-valimise kasutamise eeltingimuseks või hoopis positiivse kasutuskogemuse tagajärg. Juhul kui ei ole viidatud teisiti, kasutatakse artiklis aastatel 2005–2019 läbiviidud Eesti e-valimise uuringut (Solvak, Vassil 2016), mille raames tehti pärast iga e-valimise

võimalusega valimist alates 2005. aastast 1000 respondendiga valimiga küsitlusuuring ning millest on nüüdseks tekkinud juba üle 10 000 intervjuuga andmebaas Eesti valijate, sealhulgas e-valijate kohta.

VEEL KORD KASUTUSNUMBRITEST.

Viimased riigikogu valimised olid e-valimiste osas rekordilised mitmes mõttes. E-hääled moodustasid kõikidest antud häälest 43,8 protsenti. 143 välisriigist anti suisa 6,3 protsenti kõikidest e-häälest. Eelhääletusperioodil antud häälest olid elektroonilised üle 70 protsenti. Absoluutne e-hääle juurdekasv võrreldes 2015. aasta riigikogu valimisega oli pisut rohkem kui 70 000 ja seda olukorras, kus valimisõiguslikke inimesi oli nende valimistega võrreldes üle 12 000 inimese vähem (Valimised). E-valijate arvu kasv tuli lisaks ühtlaselt üle riigi, see kasvas 2015. aasta riigikogu valimistega võrreldes igas maakonnas ning kõige suurema juurdekasvu tegi alaliselt välisriigis elavate inimeste antav e-hääle arv.

Joonis 1 näitab pisut täpsemalt e-hääletamise kasutamise populaarsuse kasvu aastatel 2005–2019. Keskmiselt on e-hääle osakaal kasvanud igal valimisel nelja protsendipunkti võrra. Veel enne viimaseid valimisi oleks võinud oodata selle juurdekasvu lõppu, sest 2014.–2017. aastal tundus e-valijate osakaal jäävat kõikuma ühe kolmandiku juurde kõikidest hääletanutest. Aga selgus, et e-valimiste võimalik lagi liigub veel kõrgemale. Informatiivne on samal joonisel vaadata ka e-hääle osakaalu eelhääletusperioodil antud häälest. See ületas 50 protsenti määra juba 2011. aastal ja praeguseks 70 protsenti määra ehk neist valijatest, kes soovivad oma hääle erinevatel põhjustel enne pühapäevast valimispäeva ära anda, on nüüdseks rohkem kui kaks kolmandikku seda tegemas elektrooniliselt. Kombineerituna moodustavad eelhääletusperioodil antud 247 232 elektroonilist ja 99 177 paberhäält juba 62 protsenti kõikidest antud häälest ehk enamus on valinud juba enne suurt valimispäeva.



JOONIS 1. E-hääle protsent kõikidest hääletajatest 2005–2019

Allikas: Valimised

Kummastav on aga pilt, kui võrrelda omavahel e-valijate osakaalu ja valimisosaluse suhtarvu, nagu on toodud joonisel 2: üks kasvab pidevalt ja teine tammub paigal.

Eriti huvitav on vaadelda andmepunkte valimistüüpide kaupa. Meie põhihuviks olevatel riigikogu valimistel on valimisosalus püsinud alates 2007. aastast, kui sai esimest korda riigikogu valimistel elektrooniliselt hääletada, 61–64 protsendi vahemikus, samas kui e-valijate osakaal on kasvanud 5,4 protsendi juurest 43,7 protsendi juurde, keskmiselt lausa

12 protsendipunkti rohkem igal järgneval riigikogu valimisel. Miks üks kasvab ja teine mitte, on seletatav sellega, et endised paberil valijad on otsustanud elektroonilise hääletamise kasuks ehk e-valimised ei ole mobiliseerinud uusi valijaid ning tänane e-valija on eilne pabervalija (Solvak, Vassil 2016). Seda huvitavam on aga küsimus, milliste pabervalijate arvelt siis elektrooniline valimine oma osakaalu kasvatab. Erinevad analüüsid on näidanud, et paberi e-valija on ajas sarnasemaks muutunud (Vassil et al. 2016; Solvak, Vassil 2016). Neid



JOONIS 2. E-hääle osakaal ja valimisosalus 2005–2019

Allikas: Eesti e-valimiste uuring 2005–2019

eristab selgelt veel arvutikasutusoskus, aga ka teatud hoiakud, millest olulisim on usaldus süsteemi vastu. Järgnevalt vaadataksegi usalduse küsimust täpsemalt, lootuses leida seletus ülalkirjeldatud kasvu allika kohta.

USALDUS JA KASUTAMINE. E-valimiste kasutusnumbrite valguses ei ole ilmselt vaja püstitada küsimust, kas Eesti valija usaldab elektroonilist valimisviisi. Ilmselt ta teeb seda. Aastati on lisatud ka mitmesuguseid viise, mis e-valijale tema hääle turvalise kohalejõudmise kohta veel kinnitust peaks pakkuma. 2013. aastal lisandus nn hääle kontrollitavuse võimalus, mida seekord kasutati valimistel 5,3 protsendi e-hääle kontrollimiseks (Valimised). 2017 lisandus ka nn otsast-otsani-kontrollitavus (*end-to-end verifiability*), mis lubab kolmandatel osapooltel hinnata, kas kõik antud hääled ka korrektselt kokku loeti. Tehnoloogilise poole areng käib seega ajaga kaasas ja kasutajate arvu pidev kasv kinnitab, et süsteemi tajutakse usaldusväärseks. Samas on elektrooniline hääletamine oma olemuselt paratamatult tavavalijale keerulisem mõista ja jälgida. Arusaadavalt on see vältimatu kompromiss, kui soovime inimestele uue tehnoloogia abil hääletamist lihtsustada. Paberil hääletamisel ja hääle lugemisel tehtavad toimingud on kõigile lihtsasti arusaadavad, e-hääle krüpteerimine,

serverites hoidmine, miksimine ja lugemine seda kahjuks ei ole. Seega tõuseb usaldus valimisprotsessi vastu veelgi tähtsamale kohale, kui ta seda on paberhääletamise puhul. Juhul kui valija ei oma sügavaid teadmisi infotehnoloogia vallas, peab ta paratamatult usaldama rohkem, kui suudab kontrollida. Usaldus ise aga on üks riskide maandamise mehhanism ja e-valimiste usaldamine seega üks väga oluline selle valimiskanali kasutamise mõjutaja.

Usaldust Eesti e-valimiste vastu näitab joonis 3. Keskmiselt pigem usaldab või usaldab täielikult e-valimisi aastail 2005–2019 suurusjärgus 70 protsenti inimestest, aja jooksul on toimunud aga olulisi kõikumisi ning kõige madalam oli seis 2013. aasta kohalike omavalitsuste valimiste järel, mil vaid pisut üle poole vastanutest pidas seda valimisviisi usaldusväärseks. Sel ajal tegi Keskerakond parajasti ka aktiivset e-valimiste vastast kampaaniat, mis ilmselt seletab, miks usaldus ka elanike seas selgelt allapoole jõnksu tegi.

Huvitav on aga kontrast jooniste 1, 2 ja 3 vahel. E-valimiste usaldamise ja tegeliku kasutamise vahel agregeeritud tasandil selget seost ei esinegi, üks kasvab ja teine püsib.

USALDUSE STRUKTUUR. Agregeeritud piltide võrdlemine varjab aga e-valimiste usalduse struktuuri valijaskonnas.



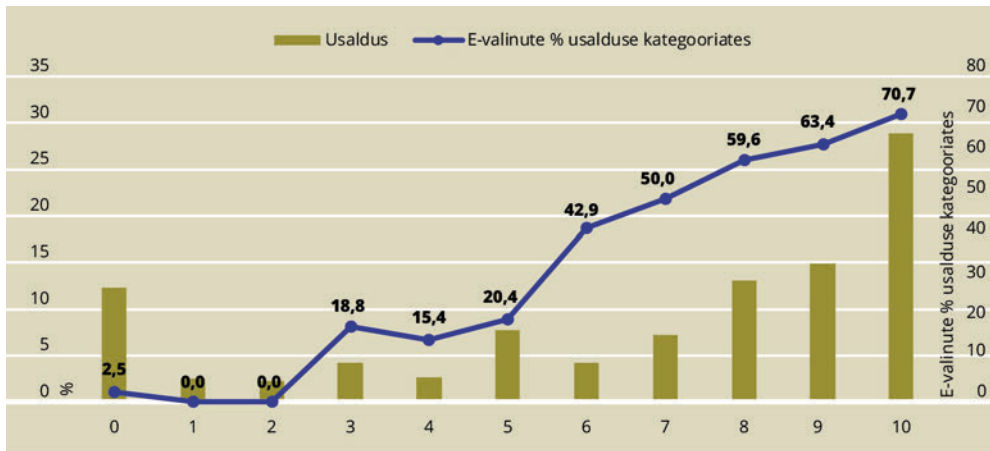
JOONIS 3. Usaldab või pigem usaldab e-valimisi, 2005–2019, protsent küsitletutest

Allikas: Eesti e-valimiste uuring 2005–2019

Struktuuri näitab meile täpsemalt joonis 4. Pilt on üllatav, sest on pigem ebatüüpiline reeglina vaadeldud usalduse jaotustega näiteks Riigikogu, kohtusüsteemi, poliitikute või muude riiklike institutsioonide vastu. Tüüpiliselt on usalduse jaotused enam-vähem sümmeetrilised tipuga keskel, ehk enamik inimesi on keskmise usalduse tasemega ja väga vähesed skaala otspunktide lähedal ehk

täielikult usaldavad või mitteusaldavad. E-valimiste puhul näeme, et suur enamus on keskpunkti paremal tugevalt usaldavas osas, ehk siis see sama 70 protsenti, keda nägime joonisel 3. Väike, aga arvestatav osa inimesi on samas täiesti teises otsas ehk e-valimisi absoluutselt mitte usaldavad.

Usaldus e-valimiste suhtes on seega pisut polariseerunud.



JOONIS 4. E-valimiste usalduse struktuur ja e-valijate osakaal usaldusetaseme kaupa

Allikas: Eesti e-valimiste uuring 2005–2019

See polariseeritud struktuur omab selget seost ka antud valimisviisi kasutusega, nagu näitab samal joonisel iga kategooria kaupa toodud e-valimiste osakaal. Mida kõrgem usaldus, seda tõenäosemalt inimene ka elektrooniliselt valib ning inimene on tõenäoliselt pigem e- kui pabervalija kui usalduse tase ületab 0–10 skaalal 8 punkti ehk on äärmiselt kõrge. See tekitab küsimuse, kuidas nii kõrge usaldus üldse tekib ja kuidas see sobitub pidevalt nähtava e-valijate arvu kasvuga. Ehk kust need e-valijad siis lõpuks tulevad? Kas e-valimised kasvatavad usaldust selle kaudu, et pigem madala usalduse tasemega inimene katsetab seda valimisviisi ja positiivse kogemuse tulemusena suureneb tema usaldus või otsustab juba eelnevalt väga kõrge usaldusega pabervalija proovida e-valimist ja toimib nn usalduse tasemest

**Paljud riigid
diskuteerivad
internetivalimiste
sisseviimise üle ja
Eesti kogemusest
saab palju õppida.**

sõltuv iseeneslik valik e-valijate sekka. On usaldus vajalik eeltingimus teenuse kasutamiseks või hoopis selle tagajärg?

See küsimus on laiemalt oluline, sest mitmed riigid diskuteerivad hetkel interneti teel valimiste sisseviimise üle ning Eesti kogemusest saab palju õppida. Loogiline on oodata, et vaadeldud väga

kõrge usalduse tase Eesti e-valimiste vastu on kombinatsioon kahest tingimusest ehk e-valimise proovimiseks peab olema mingi baasusalduse tase ning positiivne kasutuskogemus suurendab seda veelgi. Inimene, kes peab valimiskorda absoluutselt ebausaldusväärseks, suure tõenäosusega üldse valima ei lähe. Samamoodi kehtib see ka tehnoloogiaintensiivse valimisviisi või siis tehnoloogia kasutamise kohta laiemalt. Kui meil puudub usaldus, kui tunne, et me seda tehnoloogiat ei mõista ega usalda, siis me seda oma igapäevases praktikas kasutusele ei võta. Teatud baastaseme usalduse nivool me aga juba kaalume kasutamist, ja juhul kui proovimise tagajärjeks on positiivne kogemus, suureneb meie baastase selle kogetu võrra. Küsimus on, kas joonisel 3 toodud e-valijate äärmiselt kõrge usaldus selle valimisviisi vastu on sellise mehhanismi tulemus või ei. Järgnevalt hinnatakse, millise olukorraga meil tegemist on.

EELTINGIMUS VÕI TAGAJÄRG. Kõik ülaltoodud joonised pärinevad valimisjärgsetest küsitlusuuringutest, juhul kui ei ole viidatud muule allikale, sellepärast ei ole nende abil võimalik tõsikindlalt hinnata, kas usaldus kasvas suuremaks ja kui palju just kasutuskogemuse tõttu. Viimase jaoks

on vaja saada hinnang usaldusest enne ja ka pärast vaadeldava e-teenuse kasutamist. Juhtumisi viisid Tartu Ülikooli teadlased 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimiste eel ja järel läbi paneeluuringu, kus enne valimisi küsitleti ligi 1500 inimest ja pärast valimisi neist uuesti ligi 1000. Uuring oli esinduslik valimisõiguslike inimeste suhtes ja intervjuud viis läbi Turu-uuringute AS. Uuringu raames küsiti inimeste tajutud usaldust e-valimiste vastu enne valimisi ja pärast valimisi. Samuti küsiti inimeste valimistel osalemise kohta. Tänu taoliste paneelandsmete olemasolule on võimalik läbi viia nn dif-dif-analüüs (*difference in difference*) (Loi, Rodrigues 2012), mis lubab hinnata, kas e-valimiste kasutamine suurendab või vähendab inimese usaldust selle valimisviisi vastu. Täpsemalt võrreldakse usalduse taseme muutust kahe grupi vahel – need, kes raporteerisid, et on varem olnud pabervalijad ja valinud nüüd (2014) elektrooniliselt ning need, kes raporteerisid, et on varem paberil valinud ja tegid seda ka nüüd (2014).

Analüüsi tulemus on toodud tabelis 1 ning joonisel 5. Sõltuvaks tunnuseks on usaldus e-valimiste vastu skaalal 0–10, kus 0 väljendab täielikku mitteusaldamist ja 10 – täielikku usaldamist. Huvipakkuv on binaarne tunnus valimisviisi kohta, mis on väärtusega 1, kui varasem pabervalija valis 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimistel elektrooniliselt ja väärtusega 0, kui inimene valis nii varem kui ka nüüd paberil. Samuti on lisatud valija sugu ja vanus kontrollina. Milline on selle valimisviisi proovimise efekt usaldusele selle e-teenuse vastu, näitab interaktsioon ajaga (*vahetas paberilt e-häälede × aeg*). Koefitsiendi väärtuseks on 0,27 kuid see ei ole statistiliselt oluline.

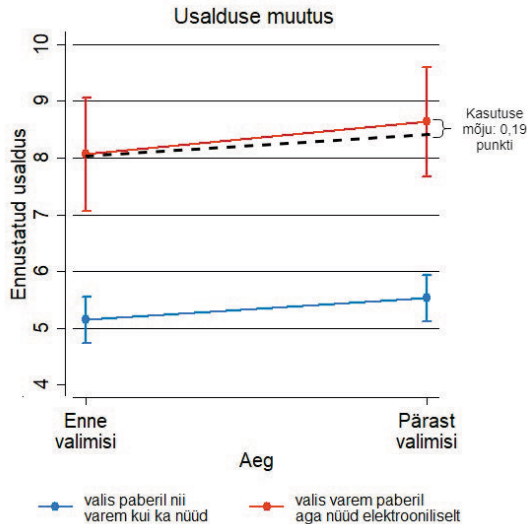
Seda piltlikustab joonis 5, mis näitab graafiliselt kasutamise üliväikest mõju usalduse suurenemisele. Näeme, et ka pabervalijad on pärast valimisi raporteerinud pisut kõrgendatud usaldust. Dif-dif-analüüsi loogika järgi peaks juhul kui valimisviisi kasutamine mingit mõju ei avalda, suurenema usaldus sama palju nii

	Koefitsient	SE
Vahetas paberilt e-häälede	2,41***	0,54
Aeg	0,36	0,29
Vahetas paberilt e-häälede × aeg	0,27	0,74
Sugu (mees)	0,31	0,27
Vanus	−0,05***	0,01
Konstant	7,50***	0,52
N	681	
R ²	0,13	

TABEL 1. E-valimiste kasutamise mõju usaldusele e-valimiste vastu

Märkus: *** $p \leq 0,001$; ** $p \leq 0,01$; * $p \leq 0,05$. Tabelis on lineaarse regressiooni koefitsiendid ja nende standardvead (SE).

Allikas: autori koostatud Eesti e-valimiste uuring 2005–2019 põhjal



JOONIS 5. Usalduse muutus kasutamiskogemuse tõttu 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimistel
Allikas: Eesti e-valimiste uuring 2005–2019

paberil valijate kui ka paberi elektroonilise kanali kasuks vahetanud valijate seas ehk jooned graafikul peaksid olema paralleelsed. Paralleelsed need jooned aga ei ole ja kasutuse mõju on nii suur, kui palju on elektrooniliselt hääletanute joon suurema (või ka väiksema) tõusuga, kui paberil hääletanute oma. Suuremat tõusu aitab märgata katkendjoon, mis tähistab pilti juhul, kui e-valimise proovimine mingit mõju ei avaldaks. Näeme, et erinevus katkendjoone ja tegeliku vahel jääb selgelt 95 protsendi usaldusvahemike sisse ehk mõju on positiivne, kuid nii väike, et seda ei saa statistiliselt oluliseks lugeda.

Antud tulemuse valguses võib öelda, et e-hääletuse kui valimisviisi kasuks otsustab inimene, kel on juba kõrgendatud usaldus selle e-teenuse või sellise hääletamisviisi usaldusvääruse vastu. Jooniselt 5 näeme, et e-valimise kasuks otsustasid inimesed, kelle usaldus selle valimisviisi vastu enne kasutamist oli 0–10 skaalal keskmiselt 8 ehk juba väga kõrge. Seega toimub meil paber- ja mittevalijate seast eneseselektsioon, kus inimesed, kel on kõrge baasusalduse tase, otsustavad proovida elektroonilist hääletamist.

KOKKUVÕTE. Eesti e-valimise usalduse tase on ebatavaliselt kõrge. Kuna e-valimise võimalust on edukalt kasutatud Eesti e-riigi kuvandi loomes, mille üle kodanikud kindlasti ka uhked on, võib eeldada, et üks osa sellest heast mainest tuleneb laiemast positiivsest suhtumisest e-riiki kui sellisesse. Küsimus on, kas usalduse kõrge tase teeb antud valimisviisi kasutuse ja Eesti valimiste korralduse valijate silmis üldiselt vastupidavamaks tehnoloogilistele ja mainerünnakutele? Käesolev lühianalüüs näitas, et kuigi üldisel tasemel ei paista olevat seost kasutuse ja usalduse vahel, ilmneb natuke lähemal vaatlusel, et usaldus ja kasutus on tihedalt seotud ning usaldus moodustab kasutamisele olulise eeltingimuse. Kasutuskogemus ise aga palju juurde ei anna. Selles valguses võib püstitatud küsimusele ilmselt jaatavalt vastata. Valijad on sellise valimisviisi omaks võtnud ja selle populaarsus kasvab ka edasi just pabervalijate arvelt, kelle seast kõrgema usalduse määraga inimesed e-valimise kasuks otsustavad. Samas on selge, et sellel kasvul on ka piir ees. Usalduse ehitamiseks loodud tehnoloogilised täiendused nagu hääle kontrollimise

mehhanism, ei veena kunagi neid, kelle skepsis on nii suur, et nad üldse prooviksid valida viisil, mis nüüd omakorda kontrollitavaks on tehtud. Järelikult tuleb kasvule piir ette seal, kus e-valimistesse positiivselt suhtuvad inimesed on juba suures enamuses sel viisil valinud ning alles on jäänud polariseerunud usalduse skaala äärmiselt mitteusaldavad valijad. Nende osakaal on ligi kümnendik valijatest, keda on küll üsna vähe.

Valimiskorralduse vastupanuvõimest mainerünnakute suhtes saame muidugi teada alles siis, kui midagi sellist märgataval määral toimub. Mõningaid analoogiaid minevikust leiab. Näiteks 2013. aastal kampaania „Saatan valib internetis“ või 2014. aastal Euroopa Parlamendi valimiste ajal USA maineka arvutiteadlase Tallinna toomine e-valimiste kritiseerimise eesmärgil. Samuti oli 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimiste eel puhkenud ID-kaardi turvakriis võimaliku negatiivse efektiga sündmus, see polnud küll

teadlik rünnak, aga oleks võinud selgelt vähendada usaldust kriisile üsna vahetult järgnenud e-valimiste vastu. Andmed näitavad aga sellest kõigest hoolimata pidevat kasutuse kasvu ja kõrget usalduse püsivust. Võib eeldada, et mainerünnakud on efektiivsemad, kui nad satuvad soodsale pinnasele. Need, kes on absoluutsed skeptikud, saavad lihtsalt veel kord kinnitust oma skepsisele, kõige viljakamateks kuulajateks on aga ilmselt mõõduka usalduse tasemega kodanikud, kelle puhul usalduse taset ja koos sellega ka teenuse kasutamise tõenäosust kõigutada saab. Eesti e-valimiste puhul näeme, et seda kõikuvat keskmist on aga väga vähe ja domineerib tugev usalduse foon. See teeb Eesti valimiskorda kindlasti vähem rünnatavaks, aga ei tohiks kasutajat samas uinutada, et lõpuks vastutab ta oma hääle turvalisuse eest paljuski ka ise, hoides küberhügieeni ja võttes tõsiselt ka neid hääli, kes võimalikele ohtudele ja riskidele tähelepanu juhivad.

KASUTATUD ALLIKAD

[ACE] The Electoral Knowledge Network. – <http://aceproject.org/epic-en/>.

EESTI E-VALIMISTE UURING 2005–2019. (2019). Johan Skytte poliitikauuringute instituut, Tartu Ülikool.

GERMANN, M., SERDÜLT, U. (2014). Internet Voting for Expatriates: The Swiss Case. – *JeDEM*, 6(2), 197–215. – DOI: 10.29379/jedem.v6i2.302.

GERMANN, M., SERDÜLT, U. (2017). Internet Voting and Turnout: Evidence from Switzerland. – *Electoral Studies*, 47, 1–12. – DOI: 10.1016/j.electstud.2017.03.001.

GOODMAN, N., MCGREGOR, M., COUTURE, J., BREUX, S. (2018). Another Digital Divide? Evidence that Elimination of Paper Voting could lead to Digital Disenfranchisement. – *Policy & Internet*, 10(2), 164–184. – DOI: 10.1002/poi.1368.

GOODMAN, N., STOKES, L. (2018). Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout. – *British Journal of Political Science*. – DOI: 10.1017/S0007123417000849.

LOI, M., RODRIGUES, M. (2012). A Note on the Impact Evaluation of Public Policies: The Counterfactual Analysis. – *MPRA Paper*, 42444. – <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/42444/>.

SOLVAK, M., VASSIL, K. (2016). E-voting in Estonia: Technological Diffusion and other Development over Ten Years (2005–2015). Johan Skytte Institute of Political Studies, University of Tartu.

VALIMISED. – <https://www.valimised.ee/et>.

VASSIL, K., SOLVAK, M., VINKEL, P., TRECHSEL, A. H., ALVAREZ, R. M. (2016). The Diffusion of Internet Voting. Usage Patterns of Internet Voting in Estonia between 2005 and 2015. – *Government Information Quarterly*, 33(3), 453–459. – DOI: 10.1016/j.giq.2016.06.007.

Kui range peab olema halduskohus?



IVO PILVING
Riigikohtu halduskolleegiumi esimees

Õigusriigi lakmuspaber on see, kas riik lubab kodanikel enda vastu kohtusse tulla. Diktatuurid sellist luksust ei luba.

Saja aasta eest, 12. veebruaril 1919, kehtestas Ajutine Valitsus Eestis administratiivkohtukorra. See avas kohtute uksed igale kodanikule, kes tundis, et mõni riigiasutus on talle liiga teinud, piiranud tema õigusi või vabadusi seadusega vastuollu minnes. Tegemist oli siinmail uudse, Lääne-Euroopas aga mitmel pool juba levinud võimalusega. Meie 1992. aasta põhiseadusega taastati haldusotsuste vaidlustamise õigus ning nähti selle tarvis ette eraldi halduskohtute loomine. Praegu on igapäevased need näited, kus kohus on kodaniku, ettevõtja või vabaühenduse kaebuse alusel tühistanud planeeringu või maksuotsuse, peatanud riigihanke, teinud linnavalitsusele ettekirjutuse sotsiaalkorteri andmiseks või mõistnud välja kahjuhüvitise. Mõne arvates läheb kohus liiga kaugele – jõustab mittekehtivaid seadusi, takistab innovatsiooni ja suurobjektide ehitamist ning koormab riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvet. Teised ootaks hoopis jõulisemat sekkumist, näiteks kohalike volikogude komisjonide

moodustamisse, miljarditehaste planeeringutesse või Kaitsevägele sobivate automaatide väljavalimisse. Kas Eesti halduskohtud teevad täitevvõimule liiga või hoopis vaatavad ametnike vigadele läbi sõrmede?

Haldusotsuste kohtuliku kontrolli ulatus ja tihedus on halduskohtupidamise üks võtmeküsimusi. See seondub tihedalt võimude lahususe ja efektiivse õiguskaitse põhimõtetega ning määrab sageli ka vaidluse lõpptulemuse (vrd Chiti 2015; Riese 2018, kommentaar 16 jj; Danay 2019). Põhimõtteline vastus on lihtne: kohtulik kontroll lõppeb seal, kuhu ulatub haldusasutuste tegevust reguleeriv õigus, sest kohus saab õigust mõista ainult õiguse mõõdupuu järgi – seaduse alusel õigusteaduse meetodite abil. Kohtul pole volitust teha otsuseid majandusliku kasu, poliitilise otstarbekuse ega muude õigusväliste kaanonite järgi.

HALDUSKOHUS: SEADUSE JA ÜKSIKISIKU KAITSJA.

Enne 2015. aasta jõule kuulutas Pärnu Linnavalitsus välja arhitektuurivõistluse uue bussijaama kavandamiseks. Selle võitsid arhitektid Luhse ja Tuhal. BOA arhitektuurbüroo pälvis II preemia. Konkurss sai palju kriitilist tähelepanu nii korraldusliku külje, aga ka tööde sisulise hindamise osas. Kriitikute kooriga ühinesid riigihangete vaidlustuskomisjon ning haldus- ja ringkonnakohus, kes rahuldasid BOA kaebuse. Riigikohus seevastu jättis õiguse Pärnu linnale. Linn polnud teinud konkursi tühistamist õigustavaid protseduurilisi vigu. Sisu puhul seletas kolleegium, et

õiguse asemel määrab arhitektuurikonkursi tulemuse võistlustööde kunstiline tase, esteetika. Seadus õnneks ei ütle meile, mis on ilus. Järelikult pole kohus ka foorum, kus vaielda ilu üle (Riigikohtu halduskolleegium (RKHKo) 3-3-1-51-16). Ühegi kohtuniku ilutaju pole põhjust pidada rafineeritumaks kui žüriiliikmete oma. Samuti pole halduskohtunik generalissimus, kes omaks võimet eristada rahva maitsele vastavaid helitöid gurmaanide dekadentlikust formalismist, olla majakaks kinokunstile jne. Kohus pole ka õige instants otsustama, kas eelistada bussi-jaama esinduslikumat arhitektuurivormi hoone haldamise madalatele kuludele. Selliste otsuste sisu pole juriidiliselt kontrollitav. Kõlab pühaduseteotusena, aga seal, kus hindaja tegevust ei suuna seaduse kammitsad, võibki hindaja otsustada pisut subjektiivselt ega vaja kohtulikke järeleaitamistunde.

Põhiseaduse § 15 lg 1 tagab igäihele Eestis võimaluse kohtusse pöörduda vaid siis, kui rikutakse kaebaja enda õigusi. Kaevata ei saa, kui kahjustatakse kedagi teist või üksnes avalikku huvi või kui mõnda tundliku närviga kodanikku lihtsalt häirivad ametnike kuritarvitused.

Põhiseadus ei anna igäihele prokuröri volitusi ehk õigust esitada populaarkaebust.

Põhiseadus ei anna igäihele prokuröri volitusi ehk õigust esitada populaarkaebust. Hiljuti selgitas Riigikohus seda nt e-valimiste asjades. Kaitsta saab enda kandideerimis- või hääletamisõigust, aga mitte valimiste üldist seaduslikkust.

Äsja tekitas resonantsi probleem, et kohalike volikogude liikmed ei saa kohtus kaitsta oma õigust kuuluda volikogu

komisjonidesse. Riigikohus asus juba 2004. aastal seisukohale, et kohtul polnud toonase menetlusseadustiku järgi õigust sekkuda n-ö halduse sisetülidesse. Seadust selles küsimuses muudetud ei ole. Tänavu täpsustas Riigikohtu halduskolleegium, et põhiseaduse § 15 lg 1 alusel ei saa linnavolinik tulla kohtusse oma eristaatusest tulenevate nõudmiste kaitseks (RKHKm 3-17-2784). Kohtu tegevusväljalt jäävad seetõttu praegu eemale küsimused, kas eelnõu arutelul tagati volikogu liikmele piisav sõnaõigus, kas vallavanem vastas küllalt täpselt voliniku arupärimisele, millist infot peab linnavalitsus andma volikogule ja millisesse komisjoni peaks volinik kuuluma. Seadus ütleb küll, et volikogu liikmel on „õigus“ komisjoni kuuluda. See õigus ei ole aga volinikul üksikisikuna, vaid ainult omavalitsusorgani liikme ehk ametiisiku rollis. Põhiseaduse § 15 ametiisiku eriõigusi ei hõlma. See ei muuda linna- ja vallavolinikke lindpriideks. Ka volikogu liige, nagu igäüks, võib halduskohtus vaidlustada talle tehtud maksuotsust või tulla kohtusse, näiteks kui Maanteeamet keeldub registreerimast tema autot.

Vahetu põhiseaduslik volitus on halduskohtutel ennekõike üksikisiku ja avaliku võimu vaheliste vaidluste otsustamiseks. Kohtu võimupiiride laiendused saavad tuleneda vaid seadusest. Näiteks Riigikogu liikmetele on seadusega sõnaselgelt antud õigus sedalaadi küsimused kohtu ette tuua (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-d 16 ja 17). Seega on pall selle teema puhul Riigikogu, mitte kohtunike käes. Kohtu tõlgendus volikogude komisjonide kohta on teada 2004. aastast. Peaksid esinema väga kaalukad argumendid, et kohtu väaravad nüüd siiski kohtunike endi poolt valla lüüa, kuigi seadus on kõik need aastad püsinud muutumatuna. Volinikele komisjonide küsimuses kaebeõiguse andmine oleks soovitatav. Seadused, millest kinnipidamiseks ei saa keegi kohtusse pöörduda, kipuvad jääma paberile. Vältida tasuks

aga olukorda, kus kordub omal ajal Loksa linnas valitsenud tava vaidlustada kohtus kõike, mis linnavolikogu seinte vahel vähegi aset leidis.

Kohtunike keeldumine esteetiliste, puhtpoliitiliste või täitevvõimu sisemiste küsimuste lahendamisest ei tulene laiskusest, puudulikust väljaõppest, õigusemõistmise kallutatusest ega kohtukorralduse struktuursetest vajakajäämistest. Tegemist on õigusemõistmise seaduslike piiridega, mille ületamine tähendaks lubamatut aktivismi. Seadusandja valikute austamine – kui need on põhiseaduspärased – ei näita vildakat tööstiili. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (RKPK) rõhutas 2001. aastal KGB kaastööliste elamislubade asjas (3-4-1-2-01):

„kohus [järgib] tava sekkuda seadusandja suveräänsesse tegevusse vaid siis, kui seaduses sätestatud õiguste ja vabaduste piirangud pole demokraatlikus ühiskonnas vajalikud või moonutatavad piirataivate õiguste ja vabaduste olemust.“

See seisukoht, nagu allpool näeme, on asjakohane nüüdki. Enne seda aga veel kaebeõiguse laiendamisest seadusega planeeringute näitel.

Seadused, millest kinnipidamiseks ei saa keegi kohtusse pöörduda, kipuvad jääma paberile.

HIIUMAA ÕPPETUND: MIDA PEAB TEADMA PLANEERIJA? Tavapärasemast laiem juurdepääs kohtupidamisele on seadusega tagatud ka planeerimis- ja keskkonnanasjades. Planeeringu vaidlustamiseks on erandlikult just nimelt igaühele ette nähtud populaarikaebuse esitamise õigus. Keskkonnanasjades (keskkonnaloa, õhu kvaliteet, kaitsealad jne) võivad kaebuse esitada keskkonnanõuorganisatsioonid sõltumata enda isiklikust puutumisest. Ka tavakodaniku jaoks on kohtutee keskkonnaküsimustes avaram – inimese oluline ja reaalne puutumus kaitstava keskkonnaväärtusega loetakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse



Keskkonnanasjades võivad kohtule kaebuse esitada keskkonnanõuorganisatsioonid sõltumata enda isiklikust puutumisest.

Foto: <https://pixabay.com/>

alusel õigusena kaitstavaks. Ka siin on parlament püüdnud vältida olukorda, kus tema poolt kehtestatud seadused jääks ilutsema pelgalt kaunite sõnadena nagu omaaegne Brežnevi konstitutsioon. Selle asemel, et panna keskkonnaametnike, arendajate ja planeerijate järele valvama riigi rahakotil töötavad üld-, eri- ja superprokurörid, kasutatakse seaduste jõustamiseks kodanike ja aktivistide initsiatiivi. Hiiu tuulepargi planeeringu tühistamise saavutas just selline laiendatud kaebeõigust kasutanud ühendus (RKHK 3-16-1472).

Kas peaksime selle kohtuotsuse üle tundma rõõmu? Kahtlemata ei tee ühelegi kohtunikule iseenesest heameelt olulise kava, eriti veel innovatsiooni ja taastuvenergia edendamise torpedeerimine. Kuid rohelise energia edendamine ei tohi toimuda uisapäisa ja teiste oluliste hüvede, nt kaitsealuste liikide või väärtuslike koosluste läbimõtlematu kahjustamise arvelt. Piisab viitest omaaegsele fosforiidsõjale veendumaks, et keskkond on Eesti rahvale kallis. Seaduslikkuse tagamine keskkonnaühenduste algatusel on seega tervitatav. Samas jälle, kui kohtunikud lahendaks väga suurel hulgal populaar-kaebusi, tekiks oht, et õiguste kaitseks esitatud kaebused jäävad kas tagaplaanile või tuleb kõigi avaldustega toimetulekuks eraldada lisaressursse. Seepärast tuleb kaebeõiguse laiendusi näha ette targalt ja mõõdotundega, et kaebused kohtuid ei uputaks. Kohtu uputamine töösse on samavõrd lubamatu kui muud riikad sõltumatu kohtuliku kontrolli halvamiseks.

Riigikohtu halduskolleegium tühistas Hiiu tuulepargi planeeringu, sest maavanem planeeringu kehtestajana polnud veendunud, et tuulepargi ehitamine ja kasutamine on põhimõtteliseltki võimalik ilma piirkonna olulisi elupaiku ja liike kahjustamata. Kolleegium ei nõustunud maavanema ja tema õigusjärglasest Rahandusministeeriumi arutlusega, et ega planeeringu alusel veel midagi ehitama hakata, küll jõuab mõjusid uurida hiljem,

nt ehituslubade staadiumis. See seisukoht ei vasta seadusele. Seaduse järgi tuleb mingigi selgus plaani teostatavuse kohta saavutada juba põhimõttelise otsuse langetamise hetkeks ning maakonna-planeering oli tuulepargi kavandamisel just see põhimõtteline otsus. Edasine oleks olnud peenhäälestus.

Rahandusministeeriumi väitel on maakonnaplaneering kaugelt liiga üldine dokument, et selle koostamisel ja arutamisel mõjusid analüüsida. Ka selle argumendiga kohus ei leppinud. Muidugi ei pea maakonnaplaneering tegelema pisi-detailidega nagu iga konkreetse tuuliku täpne asukoht, kõrgus ja võimsus. On ka tõsi, et sellistest üksikasjadest võib looduses paljugi sõltuda. Maakonnaplaneeringu staadiumis on tõesti ennustamatu, milline hakkab kavandatav tegevus ise ja selle täpne mõju tegelikkuses olema. Sellist täpset mõjuhinnangut ei aja aga ka keegi planeeringu staadiumis taga. Strateegilise mõjuhindamise puhul on tarvis rahuldava tõenäosusastmega prognoosi, et mingitelgi tingimustel ja üleüldse võiks kava olla elluviidav. Selleks on võimalik mõjuhinnang koostada hüpoteetilise mudeli, parem veel kui mitme võimaliku stsenaariumi alusel. Kui vähemalt üks niisugune stsenaarium on realistlik, võib planeeringu kehtestada ning täpsemad tingimused pannakse paika juba järgmistes otsustusetappides, veendudes lisauuringutega, et kava jääb endiselt nõuetekohaseks. Kõiki hüpoteetilisi tingimusi, mida kasutati niisugusel mudeldamisel, ei pea aga veel kohe raiuma juriidiliselt siduvana maakonnaplaneeringusse, nendega saab tegeleda hiljem.

KONTROLLISÕELA TIHEDUS. See, et Eesti halduskohtud keskenduvad enamasti kitsamalt üksikisiku õiguste kaitsele, seega väiksemale hulgale kaasustele, võimaldab neil õiguste kaitse valdkonnas töötada põhjalikumalt, kaevuda sügavamale ning kasutada tihedamat kontrollisõela kui neis riikides, kus kohtute uksed on

laiemale üldsusele avaramalt valla ning potentsiaalsete kohtuasjade hulk tunduvalt suurem (Prantsusmaa, Angloameerika maad). Halduskohus ei piirdu Eestis nende tõendite, faktide ja juriidiliste väidetega, mida tema ette toovad vaidluse osapooled, vaid on kohustatud vaidlustatud haldusotsuse puhul ise selgitama välja tõe, kogudes selleks vajadusel tõendeid enda initsiatiivil. Kohus ei tohi piirduda sellega, mida täitevvõim peab piisavaks, vaid tal tuleb kõrvaldada kõik mõistlikud kahtlused juhtumi asjaoludes. Seda kohustust tunneme uurimispõhimõtte nime all.

Haldusotsuste kohtulik kontroll on meil põhimõtteliselt **range täiskontroll** ning üdini seadus- ja tõenduspõhine. Haldusotsust peab toetama selge seadus ning otsuses märgitud faktid peavad olema tegelikud – tõendatud vähemalt olulise tõendi tasemel. Haldusorgani kahtlus tõendeid asendada ei saa, kui just seadus ei määra teisiti. Hiljutisest kohtupraktikast: PRIA ei või tagasi nõuda juba välja makstud toetust ning MTA ei või tühistada kütusemüüja tegevusluba pelgalt pettusekahtlusele viidates.

Üldjuhul ei ole Eestis haldusel lõplikku sõnaõigust seaduse tõlgendamisel (vrd aga USA kohta Sunstein, Vermeule 2017, 297 jj) ega faktiliste asjaolude tuvastamisel (tõendite hindamisel). See puudutab ka määratlemata õigusmõisteid, mille tähendusväli on laialivalgav ning mida tulebki alles seaduse rakendajal sisustada, näiteks „oht riigi julgeolekule“, „loomade ulatuslik hukkumine“. Mõiste määratlematus ei tähenda aga iseenesest tõlgendusmonopoli andmist täitevvõimule. Nõnda selgitas Riigikohus „Korvpallitreeneri sokkide“ kaasuses juba 1999. aastal, et maksuametil ei ole ainuõigust „ettevõtlusega seotud kulu“ mõiste sisustamisel. Sisuliselt samale seisukohale asus halduskolleegium tänavu seoses välismaalasest lähtuva „reaalse ja olulise ohu“ hindamisega. Õiguse tõlgendamine ning olukordade juriidiline kvalifitseerimine on õigusemõistmise tavapärane osa. Seega võib kohus asutuse seadusetõlgenduse asendada enda omaga.

**Kohus ei tohi
piirduda sellega,
mida täitevvõim
peab piisavaks,
vaid tal tuleb
kõrvaldada
kõik mõistlikud
kahtlused
juhtumi asjaoludes.**

Täiskontroll ei toimi aga kõikjal. Seadusandja ei suuda täitevvõimule igat sammu ette kirjutada, vaid peab jätma talle paljudes olukordades õiguse ise otsustada – kaalutusõiguse. Avara kaalutusruumiga valdkond on näiteks ruumiline planeerimine. Seadus nimetab ära vaid üldisemad eesmärgid ja põhimõtted, mida tuleb planeeringute koostamisel ja kehtestamisel arvestada (igäihe huvid, tasakaalustatud areng jne). Detailseid lahendusi, mida seadus võimaldaks, on aga põhimõtteliselt lõpmatu hulk (mida ja kuhu täpselt ehitada, millistel tingimustel lubada ettevõtlust, kust kulgevad juurdepääsuteed). Selle otsustab vastavalt planeeringutasemele kohalik omavalitsus või riigiasutus. Sisulise regulatsiooni hõredusega käib kaasas kohtuliku kontrolli tagasitõmbumine. Siin kehtib põhimõte, et kohus ei tohi usurpeerida parlamendi poolt täitevvõimule usaldatud otsustuspädevust ehk asuda seaduse raamidesse jäävaid erinevaid lahendusi ise kaaluma (halduskohtumenetluse seadustiku § 158). Teisalt ei tähenda täitevvõimu otsustusruum kohtuliku kontrolli täielikku taandumist. See, et seadus ei dikteeri ametnikule tema otsust täpselt ette, ei tähenda totaalses õiguslikus vaakumis tegutsemist, õigustust meelevaldsete või lausa kiuslike otsuste tegemiseks. Haldusasutusi seovad

**See, et seadus
ei dikteeri ametnikule
otsust ette, ei tähenda
õiguslikku vaakumit
ega õigusta
meelevaldsete
või kiuslike
otsuste tegemist.**

ka kaalutlemisel õiguse üldpõhimõtted ja asjaosaliste põhiõigused. Need nn kaalutlusreeglid markeerivad ka diskretsiooni korral ära punased jooned, millest asutus üle astuda ei tohi. Kohus on õigustatud kontrollima nendest joontest kinnipidamist. Aga kohtunikult oodatakse siin ikkagi vaoshoitust: range kontrolli ja iseotsustamise asemel peab kohtunik lähtuma **ratsionaalsuse testist**. 2003 Jämejala pargi kaasuses märkis Riigikohus planeeringutega seoses:

„Kohus võib sekkuda kaalutlusõiguse teostamise ka siis, kui otsustus jääb küll kaalutlusõiguse piiridesse, kuid tekivad kahtlused otsuse ratsionaalsuses. Iseäranis on diskretsiooniveega tegu juhtudel, kui haldusorgan on lähtunud lubamatutest kaalutlustest või jätnud mõne olulise aspekti tähelepanuta.“ (RKHKo 3-3-1-54-03, p 40)

Just selliseid vigu nägi Riigikohus Pärsti valla otsuses planeeringu positiivsete ja negatiivsete mõjude võrdlemisel (soovi vallas tööhõivet parandada oli võrreldes keskkonna säästmise põhimõttega üle tähtsustatud). Range kontrolliga võrreldes oluliselt leebemast mõistlikkuse testist on Riigikohus paljude muude juhtumite seas lähtunud veel näiteks Eesti Pangas konto avamise, kohaliku omavalitsuse poolt uuringuloo koostööstamise ning vene koolide eesti õppekeelele ülemineku asjades.

Eksisteerib aga veel kolmaski kategooria situatsioone, kus täitevvõimu otsustus- või hindamisruum on sedavõrd avar, et isegi ratsionaalsuse test jääb liiga jõuliseks. Pärnu bussijaama kaasus kuulub just sellesse rubriiki. Siin tuleb kohtulik sekkumine kõne alla vaid ilmselgete vigade korral, kus õigusvastasus on selge „ilma pikemata“. Seepärast pole taolisi haldusotsuseid mõnel juhul tarvis isegi põhjendada. Siin on määrav kõige nõrgem, **ilmselguse test**. Sealpool ilmselguse künnist ei ole neis asjus enam kohus pädev otsustama, milline kaalutlus on asjakohane ning milliseid asjaolusid omavahel täpsemalt väärtustada, sest selle määravad õiguse asemel ära teised distsipliinid või puhas otstarbekus (nt ilumeel vs. kulude kokkuhoid). Ilmselguse testi on Riigikohus rakendanud ka süüdimõistetu elukohariigile üleandmise asjades, ülikooli-, riigi- ja kutseeksamite peale esitatud kaebuste puhul, PRIA toetustaotluste hindamise vaidlustes ning distsiplinaarkaristuse raskuse kontrollimisel. Ilmselge viga oleks nt altkäemaksu tulemusena saavutatud arhitektuurikonkursi võit või ametniku karistamine pelgalt poliitilise maailmavaate tõttu.

Kontrolli ulatuse seos kaalutlusõigusega pole siiski lineaarne. Tuleb arvestada ka vaidlusküsimuse olulisuse mõõdet, eriti isiku õiguste seisukohast. Mida ulatuslikum on halduse hindamis- või otsustusruum, seda enam võib kontroll taanduda. Teisalt aga, mida intensiivsem on kaebusega kaitstava õiguse riive, seda tõhusamat ja jõulisemat kaitset peab kohus siiski pakkuma. Halduskolleegium on korduvalt rõhutanud, et taotlejal ei ole otsest õigust PRIA toetustele, on vaid kaudselt õigus võrdsele kohtlemisele ja õiglasele menetlusele. Siin jääb riive väheintensiivseks ja ka kontroll vaoshoituks. Teisalt selgitas kolleegium hiljuti, et pikalt Eestis elanud välismaalasest kurjategijate väljasaamise vaidlustes ei piisa ilmselguse testist, sest väljasaatmine on kahetise iseloomuga. Ühest küljest on küll tegu riigi suveräänse õigusega, samas on tegu põhiõigusi väga

intensiivselt riivava meetmega. See ei tähenda aga, et kurjategijate väljasaamine või isegi pikaajalise elaniku staatuse lõpetamine oleks täiesti võimatu. Siin tuleb omavahel mõistlikult kaaluda isiku sidet Eestiga ning uue kuriteo toimepanemise tõenäosust. Siin peab kohus kokkuvõttes rakendama keskmise rangusega ratsionaalsuse testi, st uurima sisuliselt, kas PPA on lähtunud asjakohastest kaalutlustest.

KOHUS JA MÄÄRAMATUS. Lisaks kriminaalse taustaga välismaalaste käitumise prognoosimisele on palju muidki olukordi, kus otsust ei saa langetada kindla teadmise, vaid ainult tõenäosuse või ebakindla tulevikuennustuse põhjal. Maailm muutub üha ebakindlamaks, keerukamaks ja mitmetähenduslikumaks ning seda kõike kasvavas tempos (Hill 2018, 497). Plahvatuslikult areneb tehnoloogia ja andmetöötlus, toimub massiline rahvasteränne, pead on tõstmas ekstremistid ja terroristid. Sellega seoses süvenevad õiguskorrale juba tuttavad ohud ning siginevad juurde uued. Rangest tõendamisstandardist lähtudes ei suudaks korrakaitseasutused igas situatsioonis sisemist rahu ja kodanike julgeolekut kaitsta. Nagu öeldud, haldusasutused ei tohi ise faktide asemel hakata juhinduma kahtlustest. Parlament võib aga neid selleks tungiva vajaduse korral volitada.

Kahtluse olukorras tegutsemisel ja tuleviku prognoosimisel on taas määravad mitte õigus, vaid õigusvälised, nt meditsiinilised, loodusteaduslikud, tehnilised, majanduslikud erialateadmised. Kohtunik pole eelduslikult neis valdkondades suurem asjatundja kui asjaomase haldusasutuse ametnik või haldusotsuse tegemist konsulteerinud teadlane. Ekspertidelgi pole tihtilugu täpset ennustust kusa-gilt võtta. Eriti näeme kohtutes seda keskkonnamõju hindamisel. Objekti mõjud võivad ühe meetodi rakendamisel olla niisugused ja teise meetodi puhul naasugused ning teadlasringkondades ei pruugi olla üksmeelt, mis on õige. Saksa

Konstitutsioonikohus kinnitas eelmisel aastal, et ei haldust ega kohtunikke ei saa panna otsustama, mis on lõplik tõde loodusteaduslikes küsimustes, millele tänase seisuga ei ole üldtunnustatud vastust. Selles kohtuasjas vaieldi, kui suurt ohtu põhjustab tuulegeneraatorite ehitamine ja kasutamine nende kavandatava asukoha lähedal elutsevale kaitsealusele liigile – puna-harksabale (*milvius milvius*). Kohalik keskkonnaamet leidis, et olemasolevate teadmiste põhjal ei saa isendite hukkumist olulisel määral välistada. Asjas oli esitatud nii arvestatavaid analüüse, mis selle ohu ümber lükkasid, kui ka neid, mis väitsid vastupidist. Pole teada, milline teineteisele vasturääkivatest uuringutest on õige ja milline vale. Niisuguse määramatuse tingimustes võib prognoosi sisu ja tuuma



Puna-harksaba.

Foto: Thomas Kraft (ThKraft)

osas lõplik sõna jääda haldusele, kui see pole ilmselgelt väär.

Tuleb aga arvestada, et ohu hindamine hõlmab lisaks tuleviku ennustamisele ka klassikalist kohtu tööd – algandmete tõendatuse uurimist ja määratlemata õigusmõistete sisustamist. Prognoosotsuse neid elemente kontrollides ei sekku kohus lubamatult täitevvõimu tegevussfääri. Vaid siis, kui õigusaktist või lahendatava küsimuse olemusest tulenevalt on haldusorganil prognoosotsuse tegemisel, määratlemata õigusmõistete sisustamisel või muude hinnangute andmisel ulatuslik, õigusega determineerimata hindamisruum, võib kohtulik kontroll hinnangute üle taanduda (RKHKo 3-17-1545: X. vs. PPA, p 26). Hinnangulised otsused on kontrollitavad selles suhtes, kas asutus on lähtunud asjakohastest faktidest, õigest seaduse tõlgendusest ning teinud kõik mõistliku, et olukorda selgust tuua. Hiiu tuulepargi kaasus erineb harksaba juhtumist just seeläbi, et viimasel juhul polnud määramatust läbiviidud uuringutele vaatamata võimalik kõrvaldada, Hiiumaa asjas aga jäeti olulised uuringud planeeringu kõrgele üldistusastmele viidates ekslikult tegemata.

BÜROKRAATLIKU PISUHÄNNA OHJELDAMINE. Omaette kohtuliku kontrolli ulatuse probleem on tekkimas algoritmilise masinõppe (massandmetöötluse, andmekaeve, tehisintellekti) rakendamisel avalikus halduses. Erasektoril on nende nähtuste kasutamisel juba aastatepikkune kogemus. On tekkinud ka tõsised

õiguslikud pusled, näiteks kuidas vältida teatud inimgruppide diskrimineerimist kodulaenude taotlemisel või tööle kandideerimisel. Masinõppe jms rakendamisel kasutatavad algoritmid ei ole tihtipeale piisavalt läbipaistvad. Ka statistikud ja IT-asjatundjad, isegi mitte konkreetse algoritmi looja ei pruugi suuta täpselt seletada, miks algoritm ühe või teise otsuse tegi. See eeldaks otsustuse lahtiharutamist praktiliselt lugematuteks arvutusteheteks. Tehisintellektiga robot võib küll statistiliselt olulises ulatuses olla täpne otsustaja, kuid üksikjuhtudel on märkimisväärne oht, et nt ühekülgsed lähteandmete või ebaõnnestunult kalibreeritud algoritmiliste kaalude tõttu sünnib otsus meelevaldsena.

Samas teeb masinõpe tihti täpsemaid prognoose kui inimene. See võimaldaks haldusmenetlusi paljudes valdkondades tuntuvalt kiirendada ja ressursse säästa. Kiusatus roboteid erasektori eeskujul riigi tegevuses rakendada on suur. Juba praegu kasutatakse Eestis algoritmidel põhinevaid haldusroboteid näiteks PRIA toetustega seonduvate riskide hindamisel ja liikluspatrullide asukohtade valimisel. Satelliidifotode automaatse võrdluse abil seiratakse toetuse saamiseks vajalikke rohuniitmisi. Varasemate liiklusrikkumiste andmete alusel soovitab masin politseinikele, kus mõõta kiirust ja panna juhte puhuma. Praegu veel ei võta intelligentne robot ametiasutuse nimel otsuseid ise vastu, vaid abistab ametnikke (autojuhtide lemmik – kiiruskamera – kuulub teise kategooriasse). Töö käib aga juba hoopis ulatuslikumaks algoritmide ja massandmete rakendamiseks Eesti avalikus halduses ning tekib ka kiusatus otsustusõigus bürokratile delegeerida (<https://www.kratid.ee/>). Mujal maailmas ennustatakse tehisintellekti peatset rakendamist nt lennukipiloodi litsentside andmisel, maksu tagastusnõuete hindamisel või kinnipeetavate jaotamisel vanglate vahel (Coglianese, Lehr 2019, 6).

Krattide rakendamine ei tohi halvendada õiguskaitset. Me ei saa leppida olukorraga, kus ametnik laiutab kohtu

*Kui haldus ei suuda
masinõppe abil tehtud
otsust põhjenda,
tuleb tal otsus
inimmõistusega
ise läbi kaaluda.*

ees käsi ja kinnitab, et kratt tegi vaidlustatud haldusotsuse (nt keeldus ehitusloa andmisest) ja tema ei tea, miks. See, et eksisteerib valdkondi, kus kohtulik kontroll peab paratamatu määramatuse tingimustes taanduma, ei tähenda, et kontroll võib kaduda ka kõikjal, kus ametniku asemel asub tegevusse robot. Kui haldus ei suuda masinõppe abil tehtud otsust põhjenda, tuleb tal otsus traditsioonilisel viisil – inimhõlmusega – ise läbi kaaluda.

HALDUSKOHUS: PARIM KAITSE SÜVARIIGI VASTU. Igasugune võim vajab tasakaalustamist, piiramist seadusega. Inimkonna ajalugu õpetab, et absoluutne võim korrumpeerub ja kaldub liialdustesse, isegi kui võimule tuldi demokraatlikult ja heade kavatsustega. Ka demokraatlik enamus ja tema usaldusele tuginev valitsus peavad austama põhiseadust, et ei tekiks enamuse türanniat. Ametnikudki on inimesed, vahel nad eksivad tahtmatult, vahel ületavad oma võimupiire teadlikult. Seepärast vajab riigimasin lisaks mootorile ka pidurit, mis rakenduks seaduse punaste joonte ületamisel.

Täidesaatvat riigivõimu ei suuda parlament üksi ohjata, ta vajab appi sõltumatut ja asjatundlikku abimeest. Selleks, et kodanikku või ettevõtjat kaitsvad seadused ei jääks paberile, on vajalik sõltumatu kohus. Selleks, et kodaniku kaitsmise ja täitevvõimu tasakaalustamise ülesanne ei lahustuks kohtusüsteemi paljude muude ülesannete seas ning et kohtunikud suudaks haldusotsustusi kontrollida ka üha keerukamaks muutuv keskkonnas, on parim lahendus spetsialiseerunud kohtud – maakohutest eraldi toimivad halduskohtud (halduskohtupidamise erinevate mudelite kohta Cananea 2019, 11, 15 jj). Me ei tohi neid ka sidevahendite arengule vaatamata füüsiliselt kodanikust liiga kaugele nihutada.

Omaenda riigiga kohtuskäimist ei pea keegi häbenema, ka ei ole see rahva võõrandumise märk. Eesti riik ei satu kriisi

ega tema aluspõhimõtted ohtu sellest, kui kohus teeb aeg-ajalt kindlaks mõne ametniku õigusrikkumise või kogunisti seaduse põhiseadusvastasuse. Riik satub kriisi sellest, kui puudub võimalus õigusrikkumisi kindlaks teha ja sanktsioneerida. See, kas riik lubab kodanikel enda vastu kohtusse tulla, on õigusriigi lakmuspaber. Diktatuurid sellist luksust ei luba. Mõistagi pean ma silmas sõltumatuid ja tõhusalt toimivaid kohtuasutusi, mitte valitsuse käpikuid või hambutuid puudleid. Kui kohtus toimub ausa õigusemõistmise asemel pealiskaudne rapsimine või poliitiline tsirkus, jäävad seadused, inimeste vabadused ja põhiseaduslikud õigused vaid sõnakõlksuks. Ilma toimiva kohtuta ei saa olla ka teisi rahvavõimule vältimatult omaseid institutsioone – sõnavabadust, vaba ajakirjandust ja teadust, ausaid valimisi ega opositsiooni ja vähemuste

***Omaenda riigiga
kohtuskäimist
ei pea keegi
häbenema,
ka ei ole see rahva
võõrandumise märk.***

kaitset enamuse kambaka eest. Vähemuse hulka võime me erinevates olukordades sattuda kõik (nt tselluloositehase puhul tartlased vs. ülejäänud Eesti). Ilma sõltumatu kohtuta poleks vaba konkurentsi, kaitset meelevaldselt määratud maksude ja muu riigivõimu lubamatu surve eest. Ei oleks ka kusagile pöörduda elu- ja looduses keskkonna hoolimatu hävitamise, eraelu põhjendamatu jälgimise, lasteaiakohtade ja hädavajaliku sotsiaalabi andmata jätmise või korruptiivsete riigihangete puhul. Sellega annaksime rohelise tee süvariigi väljakujunemisele.

KASUTATUD ALLIKAD

ADMINISTRATIIVKOHTUKORD. – RT 1919, 10, 23; 1929, 16, 110; 1932, 17, 127; 1934, 29, 257.

CANANEA, G. della. (2019). Judicial Review of Administrative Action in Europa: Common Trends and Requirements. – DOI: 10.2139/ssrn.3309587.

CHITI, M. P. (2015). Judicial and Political Power: Where is the Dividing Line?: A Praise for Judicialization and for Judicial Restraint. – European Public Law, 21(4), 705–722.

COGLIANESE, C., LEHR, D. (2019). Transparency and Algorithmic Governance. – Administrative Law Review, 71, 1. – <http://ssrn.com/abstract=3293008>.

DANAY, R. (2019). A house divided: The Supreme Court of Canada's recent Jurisprudence on the Standard of Review. – University of Toronto Law Journal, 69(1), 3–17. – DOI: 10.3138/utlj.2018-0085.

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS. (1992). – RT I, 15.05.2015, 2. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>.

HALDUSKOHTUMENETLUSE SEADUSTIK. – RT I, 13.03.2019, 53.

HILL, H. (2018). Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat. – Die öffentliche Verwaltung, (13), 497–504.

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM. Krattide projekti koduleht. – <https://www.kratid.ee/>.

RIESE, K.-U. (2018). Vorbemerkung § 113. – F. Schoch, J.-P. Schneider, W. Bier, Verwaltungsgerichtsdordnung. Kommentar. München: Beck.

RKHK. (1999). Otsus asjas nr 3-3-1-21-99: Salumets vs. MTA.

RKPK. (2001). Otsus asjas nr 3-4-1-2-01: KGB kaastöölised.

RKHK. (2004). Otsus asjas nr 3-3-1-55-04: Loksa linn.

RKHK. (2016). Otsus asjas nr 3-3-1-51-16: Pärnu bussijaam.

RKHK. (2003). Otsus asjas nr 3-3-1-54-03: Jämejala park.

RKHK. (2018). Otsus asjas nr 3-16-1472: Hiiu Tuul.

RKHK. (2019). Otsus asjas nr 3-17-1545: X. vs. PPA.

RKHK. (2019). Määrus asjas nr 3-17-2784: Sillamäe Linnavolikogu.

SAKSAMAA LIIDUPÕHISEADUSKOHUS. (2018). Otsus asjades nr 1 BvR 2523/13 ja 1 BvR 595/14: Harzer Windmüller ja e.n.o. energia.

SUNSTEIN, C. R., VERMEULE, A. (2017). The Unbearable Rightness of „Auer“. – The University of Chicago Law Review, 84(1), 297–321.

Presidendi otsevalimist sätestavad eelnõud Riigikogus 1993–2016



ERO LIIVIK
ICON-S CEE Nõukogu liige

Põhiseaduse muutmise jäikuse tõttu on kõik senised katsed sätestada presidendi otsevalimist jooksanud liiva.

Eesti õigust on iseloomustanud viimasel 25 aastal seaduste väga sagedane ja põhimõtteline muutmine. Samas torkab silma, et Eesti põhiseadust on muudetud väga vähe – vaid viis korda. Vastavalt Arend Lijpharti tüpoloogiale on meie põhiseaduse muutmine *jäik* (Lijphart 2009). Põhiseaduse muutmine on tehtud väga keeruliseks ning nõuab pikaajast suurt erakondadevahelist konsensust parlamendis. Käesolev ülevaate-artikkel käsitleb põhiseadust muutvate, presidendi otsevalimist sätestavate eelnõude geneesi ja menetlemise käiku Riigikogus aastatel 1993–2016.

PRESIDENT PÕHISEADUSE ASSAMBLEE ARUTELUDES. 1920. aasta põhiseaduses ei olnud presidendi ametikohta ette nähtud. 1934. aasta põhiseadus sätestas rahva poolt otse valitava ning suure võimuga presidendi (riigivanema) institutsiooni. 1938. aasta põhiseaduses laiendati presidendi ametiülesandeid veelgi.

Eesti taasiseseisvumisel tekitas Põhiseaduse Assamblees (tegutses 1991. aasta augustist 1992. aasta aprillini) presidendi

institutsiooni loomine, selle võimupiiride kujundamine ja valimiskord suuri debatte, mis tõukusid nii restitutsiooniideoloogiast kui ka päevapoliitikast. Palju vaidlemist oli assamblees näiteks selle üle, kas rahvas peaks valima riigipea otse või jätta see ülesanne parlamendile. Jüri Raidla töögrupp ja Jüri Adamsi juhitud autorite rühm nägid oma eelnõudes ette erinevaid lahendusi. Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõu sätestas, et president tuleb valida otse. Rein Ruutsoo on asjaosalisena meenutanud, et presidendi institutsiooni kujundamine Põhiseaduse Assamblees oli seotud võitlusega võimu pärast – presidendi ametikoht oli üks võimupositsioone, mille tähtsustamine kindlustas kellegi isiklikke väljavaateid, samuti võimule pürgiva huvigrupi võimalusi. Õiguslik või ideoloogiline retoorika varjas tihti tegelikke eesmärgi (Ruutsoo 2002, 150). 6. veebruaril 1992 toimunud assamblee 24. istungil otsustati lõplikult, et presidendi valib parlament, mitte rahvas. Kohal oli 35 liiget, kellest 13 pooldas presidendi otsevalimist ning 21 presidendi valimist Riigikogu poolt (Aaskivi 2001).

*Eesti põhiseaduses
sätestatud
presidendi valimise
süsteem on
maailmas unikaalne.*

Lisakompromissina nähti Põhiseaduse Assamblees ette valimiskogu loomine.

Eesti põhiseaduses sätestatud presidendi valimise süsteem on maailmas unikaalne, evides teatud sarnasust vaid Itaalia ja Saksamaa vastava regulatsiooniga. Itaalias ja Saksamaal aga toimubki presidendi valimine üksnes valimiskogus. Itaalias kuuluvad nimetatud kogusse parlamendi alam- ja ülemkoja liikmed ja regioonide esindajad. Saksamaal moodustatakse presidendi valimiskogu (*Bundesversammlung*) alamkoja liikmetest ning liidumaade parlamentide poolt valitud esindajatest. Põhiseaduse Assambleed nõustanud Jochen Frowein osutas, et põhiseaduse § 79 sätestatud presidendi valimise protseduur on äärmiselt komplitseeritud; presidendil peaks olema legitiimsus igas olukorras – seetõttu on vajalik, et põhiseaduses sisalduks üks selge moodus presidendi valimiseks (Frowein 1997). Mitmed välisekspertid toetasid seevastu põhiseaduses sätestatud lahendust (nt Roman Herzog).

Presidendi institutsioon kehtivas põhiseaduses kujutab endast kärbitud versiooni 1938. aasta põhiseaduse sätetest. Põhiseaduse kommentaaride (PS § 77 kommentaar 3) kohaselt täidab president ühiskonda ühendavat, riigivõimu stabiliseerivat ja riigiinstitutsioone tasakaalustavat funktsiooni. Paraku peitub siin vastuolu, millele juhtis tähelepanu juba Saksa riigiõigusteadlane Carl Schmitt. Schmitt on osutanud (2008, 371), et vaid parteikoalitsioonide kokkulepete tulemusel parlamendis valitav president ei saa tegutseda neutraalse organina. Parteiorganisatsioonid muudavad presidendi kas endast sõltuvaks või panevad sellele kohale isiku, kes ei takista nende tegevust. Seetõttu kaotab presidendi lepitav pädevus (*pouvoir neutre*) ja vahekohtunikuks olemine oma tähenduse, mis võiks olla temal kui rahvalt selleks vahetult mandaadi saanud ametikandjal.

Riigipea temaatikat käsitlenud Max Weber omistas tugevale poliitilisele liidri-

erakordse tähtsuse, pidades rahva õigust presidendi otsevalimiseks lausa demokraatia Magna Cartaks ning vastandades seda parlamentaarsele lehmakauplemisele (Beetham 1985, 226–240). Oma artiklis „Deutschlands künftige Staatsform“ kirjutas Weber, et kuigi presidenti võib valida kahel moel: kas kogu rahvas otse või parlament, siis nende viiside eristamine on poliitiliselt oluline. Otse valitud presidendil on võrreldamatult kõrgem autoriteet kui parlamendi valitul. Kirjutises „Der Reichspräsident“ (nii see kui ka eelnimetatud artikkel on kirjutatud aastal 1919) väitis Weber, et kuigi esimese presidendi valis Saksamaa parlament, peab edaspidi presidendi ilmtingimata valima rahvas otse (Weber 1990, 390). Presidendi otsevalimise (*der plebiszitäre Wahl*) vastaste leeri kuuluvad tema sõnul parlamendi- ja parteipoliitikud. Weber ei uskunud, et parlamendi liikmed tahaksid vabatahtlikult presidendi valimise õigusest loobuda.

DEBATTIDE ALGUS RIIGIKOGUS.

Põhiseaduse Assamblees presidendi rolli ja valimiskorra ümber toimunud debadid jätkusid 1992. aastal valitud Riigikogus. Aastail 1992–2016 algatati Riigikogus kokku 13 eelnõud, mille eesmärgiks oli põhiseaduse muutmine eesmärgiga sätestada presidendi otsevalimine. Ülevaade kõigist nimetatud eelnõudest on esitatud artikli lisas. Põhiseaduse rakendamise seaduse (PSRS) § 4 nägi ette, et president valitakse erandina üheaegselt Riigikogu valimistega üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel neljaks aastaks. PSRS § 4 lg 3 sätestas, et presidendid kandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt kümnel tuhandel hääleõiguslikul Eesti Vabariigi kodanikul. Mõlemad valimised toimusid 20. septembril 1992. Kuna ükski kandidaat ei saanud nõutaval arvul hääli, jätkus valimine Riigikogus (Valimised Eestis 2011, 75).

VII Riigikogus (30. septembrist 1992 kuni 10. märtsini 1995) menetleti presidendi otsevalimise küsimust korduvalt.

Kahel korral algatasid selle Riigikogu opositsioonilistesse väikestesse fraktsioonidesse kuulunud poliitikud ning ühel korral kodanikud rahvaalgatuse teel. Vastavalt rakendusseadusele oli põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmise korral järgneva kolme aasta jooksul põhiseaduse algatamise õigus ka rahvaalgatuse korras vähemalt kümnel tuhandel valimisõiguslikul kodanikul. Seadus nägi ette, et sel viisil esitatud põhiseaduse muudatuse ettepanek võetakse Riigikogu päevakorda kiireloomulisena. 28. juunil 1994 esitasid 10 632 kodanikku eelnõu, milles sisaldus ettepanek muuta põhiseaduse § 56, täiendades seda sättega, et rahval on õigus presidendi otsevalimiseks. Kõik need kolm eelnõu lükkas Riigikogu tagasi.

VIII Riigikogus (11. märtsist 1995 kuni 13. märtsini 1999) esitati presidendi otsevalimist seadustav eelnõu ühel korral, 16. novembril 1995. Seekord olid algatajate hulgas valimised võitnud erakondade esindajad, kes kuulusid Riigikogus valitsuskoalitsiooni moodustanud fraktsioonidesse. See märgib ka Eesti Keskerakonna astumist presidendi otsevalimise toetajate ridadesse: 1995. aasta valimisprogrammis pakkus Keskerakond välja korraldada presidendi valimiste üle ühiskondlik arutelu ja rahvahääletus (Arjakas 2006). 11. detsembril 1995 arvati eelnõu Riigikogu menetlusest juhtivkomisjoni ettepanekul välja.

EELNÕUD AASTATEL 1999–2002.

IX Riigikogu (18. märtsist 1999 kuni 21. märtsini 2003) ajal intensiivistus taas presidendi valimiskorra muutmist nõudvate seaduseelnõude esitamine. 1999. aasta sügisel esitasid Keskerakonna fraktsiooni kuuluvad saadikud menetlusse kõigepealt 13. septembril Riigikogu otsuse „Rahvahääletusest põhiseaduse muutmiseks“ eelnõu. 16. septembril tagastas Riigikogu juhatus eelnõu ilma sellele juriidilist käiku andmata. Põhjuseks toodi eelnõu vormilised puudused. 20. septembril 1999 esitasid Keskerakonna saadikud presidendi otsevalimise eelnõu

rahvahääletusele panemiseks uuesti (nr 183 SE ja nr 182 OE). Mõlemad eelnõud hääletati Riigikogu menetlusest välja juhtivkomisjoni (põhiseaduskomisjoni) ettepanekul. Keskerakond kuulus nimetatud eelnõude esitamise ajal opositsiooni. 9. aprillil 2001 algatasid Keskerakonna saadikud uuesti samasisulise eelnõu, kuid võtsid selle 23. oktoobril 2002 Riigikogu menetlusest tagasi – selleks ajaks oli Keskerakond sõlminud koalitsioonilepingu Eesti Reformierakonnaga.

8. oktoobril 2001 tuli presidendi otsevalimise seadustamise ettepanekuga Riigikogu ette president Lennart Meri (nr 865 SE) (Meri 2001). Eelnõu langes Riigikogu menetlusest ühes viimase volituste lõppemisega.

Vaid üks päev enne presidendi vastavat ettepanekut algatas 39 Riigikogu liiget 7. oktoobril eelnõu nr 1182 SE. Algatajatest 25 kuulus Keskerakonna fraktsiooni, 10 Reformierakonna fraktsiooni, 3 Koonderakonna fraktsiooni, 3 saadikut ei kuulunud fraktsioonidesse, kuid nendest Sergei Ivanov ja Ivi Eenmaa liitusid hiljem Reformierakonnaga. Reformierakond ja Keskerakond olid moodustanud valitsuskoalitsiooni 28. jaanuaril 2002. Erakondade vahel sõlmitud koalitsioonileping sisaldas punkti, mis nägi ette, et Riigikogus alustatakse põhiseaduse muutmist eesmärgiga minna 2006. aastast üle presidendi otsevalimistele, täpsustades eelnevalt presidendi pädevust ja volitusi. Ka see eelnõu langes Riigikogu menetlusest välja ühes viimase volituste lõppemisega.

2003. AASTA EELNÕU. Presidendi otsevalimise idee oli kogunud X Riigikogu volituste alguseks märkimisväärselt laiapinnalise ühiskondliku toetuse. Keskerakonna kõrval asusid presidendi otsevalimist toetama Rahvaliid ja Reformierakond. Reformierakond pole ei varasematel ega hilisematel Riigikogu valimistel seda ideed pooldanud (Varjas 2015). Põhiseaduse vastavat muutmist toetas ka nende valimiste

uustulnuk Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica (Reinsalu 2004). Uus koalitsioon moodustati Res Publica, Reformierakonna ja Rahvaliidu vahel. Sõlmitud koalitsiooni-leping sisaldas ka punkti (nr 1 „Kodaniku häälele suurem kaal“) presidendi otsevalimise seadustamise kohta – seati eesmärk korraldada 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimiste päeval põhiseaduse muutmise rahvahääletus, et valida 2006. aastal president otsestest valimistel ning rõhutati, et koalitsioon toetab presidendi praeguste volituste säilitamist.

12. juunil 2003 algatasid 71 Riigikogu liiget, kelle hulka kuulusid lisaks valitsuskoalitsiooni kolmele erakonnale ka suurima opositsioonipartei, Keskerakonna saadikud, eelnõu nr 91 SE. Euroopa Parlamendi valimised toimusid Eestis 13. juunil 2004. aastal, kuid sellega ühel ajal rahvahääletust põhiseaduse muutmise üle ei toimunud.

Esimene signaal eelnõu pidurdamiseks tuli kaudselt Rahvaliidu poolt juba 2003. aasta lõpus. Ka Reformierakond loobus presidendi otsevalimise idee toetamisest. 8. märtsil 2005 Riigikogus toimunud hääletusel toetas Reformierakonna fraktsioon ettepanekut seaduse menetlemine katkestada. Reformierakonna esindaja ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni liige Mait Klaassen ütles, et seaduse praegune tekst ei vasta koalitsioonipartnerite poolt kokku lepitud ja on ka juriidiliselt

ebatäiuslik. Seaduseteksti puudulikkust näitas Klaasseni sõnul parlamendisaaalis kõlanud opositsiooni kriitika, millega Reformierakonna fraktsioon osaliselt nõustus. Kuid mis puutub presidendi otsevalimise seadustamisse, siis see olla Klaasseni sõnul koalitsioonileppega kokku lepitud ja koalitsioonilepet keegi kahtluse alla ei sea (Lillemägi 2005). Res Publica, Reformierakonna ja Rahvaliidu koalitsioon lagunes 2005. aastal.

Järgmise koalitsiooni moodustasid Reformierakond, Keskerakond ja Rahvaliit. See koalitsioon kestis järgmiste Riigikogu valimisteni. Kuigi uue koalitsiooni koostööleping sisaldas punkti rahvaalgatuse seadustamiseks (punkt 24), ei olnud selles enam erakondade kokkulepet presidendi valimiskorra muutmise kohta. Uue koalitsiooni loomine Keskerakonna osalusel ei muutnud presidendi otsevalimise jõuvahekordi Riigikogus. Keskerakonna peasekretär Küllo Arjakas ütles ajakirjanduses, et ideed toetavad saalis ja komisjonis Keskerakond ja Res Publica, vastu on sotsiaaldemokraadid ja Isamaaliit. Reformierakond ja Rahvaliit otsivad ettekäandeid, et arutlusprotsessi menetluslikult blokeerida (Arjakas 2006). Hiljem loobus oma toetustest ka Res Publica, mis oli 2006. aastal ühinenud Isamaaliiduga uueks erakonnaks Isamaa ja Res Publica Liit (IRL).

Uuesti arutas Riigikogu põhiseaduskomisjon presidendi otsevalimise eelnõu 11. septembril 2006. Keskerakond ja Reformierakond tegid nimetatud komisjoni istungile ettepaneku arutada seda küsimust uuesti peale 23. septembril 2006 toimunud presidendivalimisi. See ettepanek ei leidnud toetust, kuna Isamaaliidu ja Res Publica saadikud otsustasid jätta hääletamata, mistõttu ei saadud kokku otsuse vastuvõtmiseks vajalikke hääli (Sepp 2006).

Kokkuvõtteks: ka X Riigikogus ei realiseerunud presidendi otsevalimise idee, kuigi eeldused selle õnnestumiseks paistsid olevat kõige suuremad – vastava

***Ka X Riigikogus
ei realiseerunud
presidendi
otsevalimise idee,
kuigi eeldused
selle õnnestumiseks
paistsid olevat
kõige suuremad.***

eelnõu algatasid 71 saadikut Riigikogu kõigist suurtest fraktsioonidest, samuti toetasid seda (vähemalt mingil ajal) kõik valitsuses esindatud erakonnad. Eelnõu oli nelja aasta jooksul Riigikogus arutlusel, leidmata siiski piisavat toetust läbimiseks. Seda ei hääletatud ka maha, vaid see langes menetlusest välja ühes X Riigikogu volituste lõppemisega. Eelnõu läbikukkumist võisid lisaks põhjustada ka eelnõus sisalduvad klauslid nagu presidendi tagandamise võimalus, ebaselgus kandidaadi ülesseadmiseks nõutavate allkirjade osas jms küsimused, mis tekitasid parteide vahel erimeelsusi.

KESKERAKONNA EELNÕUD PÄRAST 2013. AASTAT. Kuigi Keskerakond lubas 2007. aasta Riigikogu valimistel viia järgmisteks valimisteks (2011. aastaks) sisse presidendi otsevalimise ja seadustada rahvaalgatuse (Keskerakonna sooritusel 2007), ei esitanud erakond XI Riigikogu tegevuse ajal ühtegi eelnõud presidendi otsevalimise põhiseadusesse sisseviimiseks. Sellist eelnõud ei esitanud ka ükski teine erakond.

Järgmine eelnõu presidendi otsevalimise seadustamiseks esitati alles umbes kümme aastat hiljem, XII Riigikogu koosseisu ajal 14. veebruaril 2013. aastal, kui opositsioonis oleva Keskerakonna 21 saadikut algatasid eelnõu numbriga 378 SE. Eelnõu seletuskirjas kinnitasid algatajad *expressis verbis*, et tegemist on vaid valimiskorra muutmisega, eelnõu ei muuda põhiseaduses sätestatud riigikorraldust ega parlamentaarset mehhanismi, samuti mitte presidendi pädevusi. Poliitiliste konkurentide arvates oli eelnõu 378 SE puhul tegemist Keskerakonna esimehe Edgar Savisaare plaaniga saada presidendiks ning olles aru saanud, et Riigikogus ega valimiskogus teda mitte kunagi ei valita, otsustas Keskerakond pöörduda otse rahva poole (Kangro 2013). Peamine Riigikogus kõlanud vastuväide eelnõule oli, et presidendi pädevused põhiseaduses ei eeldavat otsevalimist ning

et otsevalimine tekitab konflikte. Eelnõu 378 SE lükati tagasi ning XII Riigikogus rohkem seda temaatikat ei käsitletud.

3. oktoobril 2016 esitasid 31 Riigikogu liiget presidendi otsevalimise seadustamiseks eelnõu 306 SE. Seekord kirjutasid lisaks Keskerakonna saadikutele algatamisele alla ka teise opositsioonilise erakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna (EKRE), saadikud. Eelnõu esitades rõhutas keskerakondlane Kadri Simson, et rahva valitud president omaks suuremat mandaati ning julgeks senisest enam kutsuda valitsust korrale (Keskerakond 2016). Eelnõu 306 SE aruteludeni ei jõudnud, sest 9. jaanuaril 2017 võtsid Keskerakonna liikmed selle Riigikogu menetlusest tagasi. Selle sammuga ei nõustunud EKRE saadikud. Keskerakonna esindaja Jaanus Karilaidi sõnul tuli eelnõu menetlusest kõrvaldada, kuna sellele nappis toetust. Karilaid lubas otsevalimise idee eest edasi võidelda juba järgmise Riigikogu valimise kampaanias (Sviridovski 2018).

KOKKUVÕTE. Põhiseaduse muutmise jäikus tekitab küsimuse selle koostööst demokraatia printsiibiga (*resp.* rahva enamuse tahe). Põhiseaduse

Põhiseaduse muutmise jäikus tekitab küsimuse selle koostööst demokraatia printsiibiga.

muutmise vajalikkuse tingivad juba rahvasuveräänsuse printsiip ise, inimese õppimisvõimeline loomus ning asjaolu, et poliitiliste otsusteni jõutakse arutelude kaudu (Lutz 1994). Postkommunistlike Euroopa riikide kogemus põhiseaduste muutmisest on kokkuvõttes demokraatia arengu suhtes positiivne, kinnitades, et

üldjuhul on muudatused aidanud kärpida täitevvõimu ning edendanud inimõigusi (Roberts 2009). Presidendi otsevalimine on rahva hulgas populaarne idee. Väidetavalt toetas 1991. aastal põhiseaduse koostamise ajal presidendi otsevalimist lausa 70 protsenti elanikest. Aastatel 2000 ja 2006 Turu-uuringute ASi läbi viidud uuringute kohaselt toetas seda mõlemal aastal kaugelt üle poole küsitletutest. Ühiskonnauuringute Instituudi 2016. aastal läbi viidud veebiküsitlus näitas, et ligi 78 protsenti vastanutest pooldas võimalust valida presidenti ise.

Ühelt poolt on rahvas riigi looja ning teisalt riigivõimu teostaja, olles üks võim teiste kõrval. Rahvasuveräänsuse põhimõtte kohaselt kuulub rahvale poliitilise võimu ülesehituse kindlaksmääramine (legitimatsioon). Riigikogu ei ole rahvas; parlament ei ole juhuvalikuline ning on moodustatud teatud huvidest lähtuvalt. Põhiseaduse mõte eeldab, et rahva roll ei saa olla vaid sümboolne või formaalne. Demokraatia tähendab seda, et rahvas teostab oma funktsiooni aktiivselt, oma otsustustega, kas otse- või esindusdemokraatlikul meetodil (Liivik 2017, 35). Rahvale kuuluv presidendi otsevalimise õigus (rahvaalgatuse õiguse kõrval) annab kõrgema võimu kandjale võimaluse riigivõimu teostaja funktsiooni aktiivseks täitmiseks. Presidendi otsevalimist on soovitanud mitu õiguseksperti, näiteks Henn-Jüri Uibopuu: „Hea oleks siin muidugi ka presidendi otsevalimine rahva poolt, mis lisaks talle veelgi mõjukust.“ (2004, 320).

Peamine vastuväide presidendi otsevalimise seadustamisele Eestis toimunud riigiõiguslikes ja parlamentaarsetes debattides on, et otsevalimisel saadud „tugev“ mandaat ei sobi kokku presidendi peamiselt esinduslike volitustega põhiseaduses. Halvimal juhul oleks otsevalitud president „populist, kes üritab riiki presidentaalseks keerata“ (Madise 2016). Selle väitega ei saa nõustuda. Esmalt peame arvestama, et ettepanekud presidendi valimise korra

muutmiseks ei ole sisaldanud sätteid presidendi pädevuse laiendamiseks. Põhiseaduse § 4 kohaselt on Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Põhiseadus on andnud kõrgematele riigiorganitele (sh president) isekorraldusõiguse, millel on selged piirid: see kehtib ametkonnasiseste reeglite kehtestamisel ega ulatu riigi ja eraisikute vaheliste suhete reguleerimiseni (PS § 4 kommentaar 16). Lisaks isekorraldusõigusele tagab põhiseadus igale kõrgemale riigiorganile tema pädevuse. Riigikogu ei saa põhiseadust muutmata seadusega teiste kõrgemate riigiorganite pädevust kahandada ega ka kõrgema riigiorgani pädevust mõne teise kõrgema riigiorgani arvelt suurendada (PS § 4 kommentaar 17). Sama põhimõte kehtib ka presidendi suhtes. Presidendil, sh otsevalitud presidendil puuduvad võimalused riigi põhiseaduslikku korda muuta või oma volitusi laiendada. Põhiseaduse (§ 103 p 3) kohaselt on Vabariigi Presidendil küll õigus algatada põhiseaduse muutmist, kuid selle õiguse kasutamist peetakse erandlikuks ja see on mõeldud juhuks, kui on vajalik rakendada riigipea tasakaalustavat jõudu (PS § 78 kommentaar 29). Seni presidendi ja parlamendi vahel õiguspraktikas tekkinud erimeelsused (nt seaduste vetostamise küsimustes) on lahendatud põhiseaduses ja seadustes ettenähtud menetluse raames.

Kuna põhiseaduse muutmise algatamine nõuab vähemalt 21 Riigikogu liikme allkirja, siis saavad seda teha näiteks kas mõni suurem fraktsioon üksikult või mitu (väiksemat) koos. Välistatud on üksik Riigikogu liige või väike fraktsioon omaette. Põhiseaduse XV peatükis põhiseaduse muutmisele esitatud tingimused ei võimalda üksnes Riigikogu opositsioonil presidendi otsevalimist seadustada. Otsus nõuab läbiminekus suurt erakondadevahelist konsensust, sest erimeelsuste tekkimisel sumbub eelnõu kiiresti. Tähelepanuväärne on presidendi

otsevalimise eelnõude menetlemise protsessi sarnasus rahvaalgatuse seadustamise taotlustega Riigikogus. Vastava eelnõu esitajaks oli Riigikogu opositsioon; kolmel korral (1995, 2002 ja 2003) oli algatajaks terve koalitsioon või Riigikogus esindatud erakondade enamus. Presidendi otsevalimise seadustamiseks on Riigikogus esindatud erakondade toetus olnud laiapindsem kui rahvaalgatuse osas; eri aegadel on presidendi otsevalimise ideed toetanud paljud erakonnad.

Presidendi valimiskorra analüüsid on osutanud mitmetele puudustele

(Põhiseaduse ekspertiis 1996; Parrest 2009), kuid vajalikke parandusi ei ole tehtud. Ka viimati 2016. aastal toimunud presidendi valimised demonstreerisid kehtivas korras esinevaid probleeme. Paljudeks fraktsioonideks killustunud Riigikogu ei olnud suuteline väga hästi leidma vajalikku konsensust. Valimise korra lihtsustamine on põhjendatud, kuid viimastine ettepanek presidendi valimiseks üksnes valimiskogus ei muuda oluliselt presidendi valimise üldisi aluseid ega ole võrdsustatav riigipea valimisega vahetult rahva poolt.

KASUTATUD ALLIKAD

- AASKIVI, Ü. (2001). Analüüs: 66,66% häälest presidendile ehk Põhiseaduse Assamblee unistus. – Postimees, 18. september.
- ARJAKAS, K. (2006). Presidendivalimise reegleid tuleb muuta. – Postimees, 16. november.
- BEETHAM, D. (1985). Max Weber and the Theory of Modern Politics. Cambridge: Polity Press.
- [PS] EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS. KOMMENTEERITUD VÄLJAANNE. (2017). – <https://www.pohiseadus.ee/>.
- FROWEIN, J. (1997). Võimalikest muudatustest Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Justiitsministeerium. – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_jochen_frowein_raport_voimalikest_muudatustest_eesti_vabariigi_1992_a_pohiseaduses.pdf.
- KANGRO, K. (2013). Nestor otsevalimisest: Savisaar tahab saada Eesti presidendiks. – Postimees, 14. veebruar.
- KESKERAKOND. (2016). Keskerakond algatas eelnõu presidendi otsevalimiseks. – [http://www.keskerakond.ee/et/meedia/uudised/913-keskerakond-algatas-eelnõu-presidendi-otsevalimiseks.html](http://www.keskerakond.ee/et/meedia/uudised/913-keskerakond-algatas-eelnou-presidendi-otsevalimiseks.html).
- KESKERAKONNA SOORITUSED. (2007). Keskerakonna sooritusel praeguses ja tegevused järgmises Riigikogus. – Kesknädal, 17. jaanuar.
- LIIVIK, E. (2017). Otse demokraatia Eestis – õigussotsioloogilisi aspekte. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- LILLEMÄGI, P. (2005). Reformierakond: presidendi otsevalimise seadus on praegu puudulik. – Pressiteade, 8. märts.
- LIJPHART, A. (2009). Demokraatia mustrid. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.
- LUTZ, L. (1994). Toward a theory of constitutional amendment. – American Political Science Review, 88(2), 355–370.
- MADISE, Ü. (2016). Presidendi otsevalimine tooks priiskava show' ja silmamoondused. – Postimees, 25. oktoober.
- MERI, L. (2001). Vabariigi presidendi Lennart Meri kõne riigikogu tööaasta avamisel 10. septembril 2001. aastal. – Sirp, 14. september.
- PARREST, N. (2009). Vabariigi Presidendi valimise kord. – Juridica, IX, 620–635.
- [PSRS] PÕHISEADUSE RAKENDAMISE SEADUS. (1992). – RT, 26, 350.
- PÕHISEADUSE EKSPERTIIS. (1996). Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 5. peatükk „Vabariigi president“. – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_5_peatukk_vabariigi_president.pdf.
- REINSALU, U. (2004). Lihtsa riigi plaan. – Pärnu Postimees, 15. jaanuar.
- ROBERTS, A. (2009). The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe. – Constitutional Political Economy, 20, 99–117.
- RUUTSOO, R. (2002). Presidendi institutsiooni taustast ja kujundamisest 1992. aasta põhiseaduses. – Presidendiraamat. R. Toomla (toim). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 150–181.
- SCHMITT, C. (2008). Constitutional Theory. Durham: Duke University Press.
- SEPP, E. (2006). Põhiseaduskomisjon hülgas presidendi otsevalimised. – Eesti Keskerakonna fraktsiooni pressiteade, 11. september.

SVIRIDOVSKI, K. (2018). Партии Эстонии намерены изменить систему президентских выборов. – <https://rus.err.ee/834193/partii-jestonii-namereny-izmenit-sistemu-prezidentskih-vyborov>.

UIBOPUU, H.-J. (2004). Riigipea rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses. – Juridica, V, 309–320.

VALIMISED EESTIS. (2011). Valimised Eestis 1992–2011. Statistikat ja selgitusi. Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.

VARJAS, V. (2015). Riigikogu valimised 2003: Valimislubadused – 10 protsenti majanduskasvu ja Rüütli ideaalidega sobiv poliitika. – Delfi, 17. veebruar.

WEBER, M. (1990). Gesammelte Politische Schriften. Potsdam: Institut für Pädagogik der Universität.

LISA. Seaduseelnõud presidendi otsevalimiseks

[1]

Algatamise aeg: 28.01.1993

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 79).

Algatajad: 24 Riigikogu liiget. Kõik algatajad kuulusid opositsiooni.

Valitsuskoalitsioon: Isamaa + Mõõdukad + ERSP (21.10.1992–08.11.1994)

Tulemus: Eelnõu lükati 11.03.1993 juhtivkomisjoni ettepanekul tagasi häältega 41 vastu, 27 poolt, 4 erapooletud.

[2]

Algatamise aeg: 14.03.1994, eelnõu nr 481 SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 79).

Algatajad: 27 Riigikogu liiget. Kõik algatajad kuulusid opositsiooni.

Valitsuskoalitsioon: Isamaa + Mõõdukad + ERSP (21.10.1992–08.11.1994); Isamaa + Mõõdukad + ERSP + Liberaalid + Parempoolsed (08.11.1994–17.05.1995)

Tulemus: Eelnõu lükati 09.11.1994 juhtivkomisjoni ettepanekul tagasi häältega: 25-39-3.

[3]

Algatamise aeg: 28.06.1994, eelnõu nr 635 SE

Sisu: PS § 56 täiendamine sättega „3) Presidendi valimisega“.

Algatajad: 10 632 valimisõiguslikku kodanikku.

Valitsuskoalitsioon: Valitsus: Isamaa + Mõõdukad + ERSP (21.10.1992–08.11.1994)

Tulemus: Eelnõu lükati 20.10.1994 juhtivkomisjoni ettepanekul tagasi häältega 32-3-4.

[4]

Algatamise aeg: 16.11.1995, eelnõu nr 172 SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 79).

Algatajad: 35 Riigikogu liiget. Koalitsiooni moodustasid Koonderakond ja Maarahva Ühendus (KMÜ).

Valitsuskoalitsioon: KMÜ + K + RE (17.04.1995–06.11.1995); KMÜ + RE + Arengupartei (06.11.1995–17.03.1997). KMÜ + K + RE (17.04.1995–06.11.1995); KMÜ + RE + Arengupartei (06.11.1995–17.03.1997)

Tulemus: Eelnõu lükati 11.12.1995 juhtivkomisjoni ettepanekul tagasi häältega 38-30-5.

[5]

Algatamise aeg: 13.09.1999, eelnõu „Rahvahääletusest põhiseaduse muutmiseks“

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 79).

Algatajad: 25 Riigikogu liiget, kõik Keskerakonnast (opositsioonis).

Valitsuskoalitsioon: Isamaa + RE + Mõõdukad (25.03.1999–28.01.2002)

Tulemus: RK juhatus tagastas (16.09.1999).

[6]

Algatamise aeg: 20.09.1999, eelnõu nr 183 SE; 182 OE

Sisu: Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 79 muutmise seaduse eelnõu, Riigikogu otsuse „Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 79 muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemine ja rahvahääletuse korraldamine“ eelnõu.

Algatajad: 23 Riigikogu liiget, kõik Keskerakonnast (opositsioonis).

Valitsuskoalitsioon: Isamaa + RE + Mõõdukad (25.03.1999–28.01.2002)

Tulemus: Eelnõud arvati 27.10.1999 menetlusest välja juhtivkomisjoni ettepanekul (seaduseelnõu häältega 44-38-0, otsuse eelnõu häältega 43-36-0).

[7]

Algatamise aeg: 09.04.2001, eelnõu nr 734 SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 79, § 83).

Algatajad: 22 Riigikogu liiget, kõik Keskerakonnast (opositsioonis).

Valitsuskoalitsioon: Isamaa + RE + Mõõdukad (25.03.1999–28.01.2002); KE + RE (28.01.2002–10.04.2003)

Tulemus: Algatajad võtsid eelnõu tagasi (23.10.2002).

[8]

Algatamise aeg: 08.10.2001, eelnõu nr 864 SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 79, § 83 lg 4).

Algatajad: Vabariigi President Lennart Meri.

Valitsuskoalitsioon: Isamaa + RE + Mõõdukad (25.03.1999–28.01.2002); KE + RE (28.01.2002–10.04.2003)

Tulemus: Langes menetlusest välja ühes IX RK volituste lõppemisega.

[9]

Algatamise aeg: 07.10.2002, eelnõu nr 1182 SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 65 p 3, § 79).

Algatajad: 39 Riigikogu liiget, neist 36 kuulus koalitsiooni, 3 opositsiooni.

Valitsuskoalitsioon: RE + KE (28.01.2002–10.04.2003)

Tulemus: Langes menetlusest välja ühes IX RK volituste lõppemisega.

[10]

Algamise aeg: 12.06.2003, eelnõu nr 91 SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 65 p 3, § 79, § 80 lg 1, § 83 lg 4).

Algatajad: 71 Riigikogu liiget. Algatajad kuulusid koalitsiooni, lisaks opositsiooni kuuluva Keskerakonna saadikud. Eelnõu algatajad kuulusid ka järgmisesse koalitsiooni.

Valitsuskoalitsioon: RP + RE + RL (10.04.2003–13.04.2005); RE + K + RL (13.04.2005–05.04.2007)

Tulemus: Langes menetlusest välja ühes IX RK volituste lõppemisega.

[11]

Algamise aeg: 14.02.2013, eelnõu nr 378 SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 65 p 3, § 79, § 83 lg 4).

Algatajad: 21 Riigikogu liiget, kõik Keskerakonnast (opositsioonis).

Valitsuskoalitsioon: RE + IRL (06.04.2011–26.03.2014).

Tulemus: Eelnõu lükati 11.04.2013 juhtivkomisjoni ettepanekul tagasi häältega 41-18-9.

[12]

Algamise aeg: 06.05.2015, eelnõu nr 18 SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 65 p 3, § 79, § 83 lg 4).

Algatajad: 25 Riigikogu liiget, kõik Keskerakonnast (opositsioonis).

Valitsuskoalitsioon: RE + SDE + IRL (09.04.2015–22.11.2016)

Tulemus: Eelnõu lükati 23.09.2015 juhtivkomisjoni ettepanekul tagasi.

[13]

Algamise aeg: 03.10.2016, eelnõu nr 306SE

Sisu: Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmine – üldise, ühetaolise ja otsese presidendivalimise sätestamine (PS § 56, § 65 p 3, § 79, § 83 lg 4).

Algatajad: 31 Riigikogu liiget. Kõik algatajad kuulusid opositsiooni.

Valitsuskoalitsioon: RE + SDE + IRL (09.04.2015–22.11.2016); KE + SDE + IRL (22.11.2016–04.04.2019)

Tulemus: Tagasi võetud 09.01.2017, täiskogul menetlemata.

30 aastat avaliku halduse reforme: kas neis on mingi kindel skeem?*



CHRISTOPHER POLLITT
1946–2018

Olen oma aruteludes keskendunud arenenud maailmale, mitte arenevatele riikidele. Aga kui Nick Manning kutsus osalema Maailmapanga konsultatsiooni-tegevuses, mõtlesin, et see võiks siiski olla kasulikuks taustaks. Mõned tähelepanekud kehtivadki pigem paljude arenevate riikide kui arenenud maade kohta. Võib-olla on ka sellel mingi tasakaalustav väärtus, kui peame meeles, et kaugeltki mitte alati ei ole avaliku halduse reformid arenenud riikides edukad ja arenevates maades seotud raskustega – sageli tundub, et mõlemas on nendega probleeme. Alandlikkus on voores, millele halduse ümberkujundamisel tuleks rohkem tähelepanu pöörata.

Käesolev kirjatükk on lühike kokkuvõtte täispikast viidetega varustatud artiklist (Pollitt 2011), mis kirjutati akadeemilise ülevaadena muuks otstarbeks ja millel ei olnud mingit juhendavat või nõuandvat eesmärki. Olen lõppu lisanud mõned võimalikud õppetunnid, mida sellest analüüsist võib leida.

* Autori lühikokkuvõtte tema teadusartiklist: Pollitt, C. (2011). 30 Years of Public Management Reforms: Has There Been a Pattern? A Background Paper for the World Bank Consultation Exercise.

KAS NEIS ON MINGI KINDEL SKEEM?

Vastus on – jah, avaliku halduse reformides, mis on alates 1980. aastast kolme aastakümne jooksul paljudes Euroopa, Põhja-Ameerika ja Okeania riikides (lisaks sellele ka mujal) läbi viidud, esineb selgesti täheldatav muster. Allpool on välja toodud selle skeemi kuus tähelepanu vääritav koostisosa.

Esiteks, avaliku halduse reformist endast on saanud **senisest olulisem poliitiline teema**. See on haldusalaste muudatuste tolmustest tagatubadest välja tulnud, et esineda, kas või aeg-ajalt, erakondade manifestide ja valitsuste programmide ühe tähtsaima päevakorrapunktina. Sellele on tekkinud oma riigisisised ja rahvusvahelised võrgustikud ja kogukonnad, mis hõlmavad mitte ainult avalikke teenistujaid, haritlasi ja mõnigaid poliitikuid, vaid ka üha valjema hääle ja suurema mõjuga haldusala konsultante.

Teiseks, uue avaliku halduse (*New Public Management*, NPM) ideoloogia, mille kohaselt **valitsusse tuleb suhtuda nagu ettevõttesse**, on mõjutanud muudatusi paljudes riikides. Viimasel ajal on uus avalik haldus osaliselt lahustunud muude reformiideede voogudes või nendega osaliselt kokku sulanud. See pole surnud, nagu mõned väidavad, vaid on edasi arenenud.

Kolmandaks, uue avaliku halduse ideede laialdane populaarsus ei tähenda, et arenenud riigid on koondunud uue avaliku halduse paradigma ümber. Tegelikult on **uue avaliku halduse ideede mõju olnud**

vägagi erisugune ja selle põhjustest me räägime allpool. Järk-järgult on esile kerkinud muud, võistlevad mudelid, kuigi igaüks neist tundub sama kahtlane ja vastuoluline kui uus avalik haldus isegi.

Neljandaks tuleks meil tähelepanu pöörata ühele väga levinud asjale. Nimelt on reformidest rääkimine sageli palju kaugeleulatavam kui ametlikud otsused, mis lõpuks vastu võetakse, ning sageli on otsustatu ja selle vahel, mis lõpuks tegelikult ellu viiakse, **märkimisväärne rakenduslünk**. Seda kirjeldab praegu laialdaselt kasutatav astmeline mudel, mille etapid on rääkimine, otsused, tegevus ja tulemused. Selle punkti juurde kuulub ka oluline meeldetuletus, et peame oma hinnangute andmisel kohtlema samu asju samamoodi – võrdlema juttu jutuga ja tegusid tegudega, mitte eri astmeid omavahel segi ajama. Rääkimise skeem võib väga hästi saada halvaks juhendiks tegevuse skeemile.

Viiendaks, paljudel juhtudel, kus avaliku halduse reformile on üritatud hinnangut anda, on see olnud **mitmeti mõistetav või väheveenev**. Rohkematel juhtudel – tegelikult enamikul juhtudel – ei ole tehtud mingit usaldusväärset hindamist (ja kindlasti mitte sõltumatut, teaduslikult kavandatud hindamist). Avaliku halduse reform on olnud rohkem usku väljendav tegu kui tõenditel põhinev poliitikategemine. Viimasel ajal laialt levinud hea valitsemistava (ja muu sellise) rahvusvahelised võrdlevad näitajad ei ole seda olukorda olemuslikult muutnud.

Kuuendaks, **avaliku halduse reformi tsüklikilisus või muudatused on üsna levinud**. Detsentraliseerimise meetmete järgnevad mõne aja pärast tsentraliseerimise meetmed. Jõulisele ja üksikasjalikule tulemuslikkuse mõõtmisele järgneb faas, mil reformijad ütlevad, et mõõtmist ja auditeerimist tuleb vähendada ning operatiivjuhtimine vabastada ebamõistlikust järelevalve koormast. See ei ole kindlasti üldlevinud skeem, kuid seda juhtub päris sageli (ja viimasel ajal õigustatakse seda juhtimiskeeles kui „taastasakaalustamist“).

Kõik näib olevat seotud juba tükk aega tagasi täheldatud tõsiasjaga, et avalik haldus peab tegelema mitmete olemuslikult keeruliste kompromissidega, kus ühe suuna valimine toob endaga kaasa kasu, kuid vältimatult ka ebageeldivusi, nii et mõne aja pärast tunduvad ebageeldivused üha suurematena, samas kui kasulike asjadega harjutakse liialt ära ja neid võetakse iseenesestmõistetavatena, ning järgmine reformijate põlvkond pöördub tagasi vastassuunda.

ÕPPETUNNID MAAILMAPANGALE?

Eelneva analüüsi põhjal pakun välja mõned õppetunnid:

1. **Suurejoonelised mudelid, nagu uus avalik haldus või hea valitsemistava või partnerlustegevus (*partnership working*), ei vii sageli eriti kaugele**. Reformide tegemise kunst seisneb nende (tihti väga laialdases) kohaldamises kohalikele kontekstidele. Ja igal juhul on need mudelid ise harva täies ulatuses korralikult määratletud või järjekindlad. Suurte mudelite või isegi standardiseeritud tehnika (võrdlusuuringud, ettevõtlusprotsessi ümberkujundamine, sujuvus) rakendamine formaalselt, linnukeste tegemise pärast võib osutuda äärmiselt ebaproduktiivseks.

2. Esimest punkti edasi arendades: juba **idee, et on olemas üks mudel või kogum põhimõtteid, mida saab või peab igal pool rakendama, on kahtlane**. Nagu paljud õpetlased ja mõned praktikud on juba aastakümneid täheldanud, ei ole olemas ühte kõige paremat toimimisviisi. Reformi elluviimine tervikuna peaks algama kohaliku olukorra hoolikast hindamisest, mitte rakendatava mudeli (või tehnika) väljakuulutamisest ülalt alla. „Ei mingeid retsepte ilma hoolika diagnoosimiseta“ ei ole reformijate jaoks sugugi halb juhtlause. Maailmapanga avaliku sektori juhtimise käsitluse projektis esile toodud aspektid, mis puudutavad olukorra hoolikat hindamist (World Bank ... 2011, 23), vajavad edasiarendamist, kuid tunduvad sammuna õiges suunas.

3. Teine, sellega seotud aspekt on, et **ülesannete erinevused on olulised**. Turu tüüpi mehhanism võib olla väga edukas, kui seda rakendatakse jäätmekogumisel, aga mitte haiglaravis. Majandusharude ja ülesannete vahelised erinevused on olulised ning reformijad peavad suhtuma ettevaatusega olukordadesse, kus nende nõuandjate meeskonnal puuduvad piisavad erialateadmised reformi sihtmärgiks olevate konkreetsete ülesannete ja tegevuste kohta. Imelikul kombel Maailmapanga käsitlus sellest ei räägi.

4. Avaliku halduse reform on alati nii **poliitiline kui ka halduslik/korralduslik**. Iga ettekirjutus või hindamine, mis ei arvesta sellega, „kuidas siinkandis poliitikat aetakse“, pole piisav ega täielik. Tavaliselt ei ole võimalik tulla toime ilma poliitilise eliidi väikesegi toetuseta.

5. Avaliku halduse reform on tavaliselt **läbi imbunud erahuvidest**, sealhulgas konsultantide/nõustajate ja avaliku

teenistuse töötajate omadest. Kujutada seda ette kui puhtalt tehnilist ülesannet oleks naiivne. Maailmapanga käsitluse projekti kastis 9 (World Bank ... 2011, 24) vihjatakse varjatult poliitilisele eesmärgile, mida teenivad ilmselgelt mittetoimivad süsteemid, kuid selliseid asju tuleks selgemalt esile tõsta.

6. Edukas avaliku halduse reform on sageli **järkjärguline tegevus, mis kestab pikemat aega**. Reformijad peavad kohanema ja kasutama ära avanevaid võimalusi. See eeldab pikemaajalist kohalolekut ja teadlikkust kohalikest oludest, mitte aga külastavate konsultantide ühekordseid kiirlahendusi. Maailmapanga käsitluse projektis esitatud märkused pideva dialoogi olulisuse kohta (World Bank ... 2011, 22) väärivad tähelepanu.

7. **Mõnikord on sellest kasu!** Aga nagu juba alguses sai öeldud, ei ole alandlik lähenemine sugugi halb alguspunkt.

KASUTATUD ALLIKAD

POLLITT, C. (2011). 30 Years of Public Management Reforms: Has There Been a Pattern? A Background Paper for the World Bank Consultation Exercise. – <http://siteresources.worldbank.org/extgovanticorr/resources/politt.doc>.

POLLITT, C. (2013). Thirty Years of Management Reform: Has There Been a Pattern? – J. Bickerton, B. Guy Peters (Eds.). Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 180–202.

WORLD BANK APPROACH TO PUBLIC SECTOR MANAGEMENT 2011–2020. BETTER RESULTS FROM PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS. (2011). Extended Working Draft for Consultation. 6. April. – <http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/286304-1286388782250/7457546-1303330758812/COMPLETE.pdf>.



Tegelikult ongi halduse reformimine kogu ajaloo vältel olnud võimu küsimus.

Foto: <https://pixabay.com/>

Eesti 2017 haldusreformi mõju asustusele ja regionaalsele majandusarengule



GARRI RAAGMAA
Tartu Ülikooli Pärnu
kolledži direktor,
regionaalplaneerimise dotsent

Haldusterritoriaalse reformi vigade parandust ei tasu lükata ebamäärasesse tulevikku, vaid sellega tuleb asuda vastvalminud maakondlike strateegiate raames kohe tegelema.

Kohalikud omavalitsused korraldavad igapäevaseid teenuseid ja planeerivad uusi elamualasid. Kohalike otsuste alusel rajatakse kallist, ka aastal 2050 või isegi 2100 kasutatavat taristut. Haldusterritoriaalne reform (HTR) mõjutab seega inimeste paiknemist. Teostunud HTRi põhiprobleemiks pean haldusreformi seaduses sätestatud eesmärkide „toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel“ juures keskendumist vaid haldusefektiivsusele, samas arenguvõime tugevdamise ja asustussüsteemi jätmist tagaplaanile. Pealinnaregioone välja jättes oleks keskmine Eesti maakondlik omavalitsus

olnud veidi suurem kui Hollandis-Rootsis ja umbes sama suur kui hiljuti reformitud Taanis-Leedus. Omavalitsusele *à la* Saaremaa saaks delegeerida riiklikke ülesandeid, see on võimeline tugima ettevõtjaid, investoritega läbi rääkima ja arendusprojekte vedama. 5000 elaniku maksutulu peale palgatud ametnikega pole seda võimalik teha.

**Enamik Eesti
maakonnalinnu
kui oma tagamaa
arengumootorid on
tagamaast halduslikult
ära lõigatud.**

Enamik Eesti maakonnalinnu kui oma tagamaa arengumootorid – teenus-, töö- ja suhtluskeskused – on endiselt tagamaast halduslikult ära lõigatud. Need linnad on ka piirkonna visiitkaardid ja identiteedi kandjad: kui nende maine on hea, siis on kodanikud linna ja kogu piirkonna üle uhked, mistõttu kinnisvara on kallim ning ettevõtjad tahavad investeerida ja loovad uusi töökohti. Keskuslinna elu- ja teenuste kvaliteedist sõltub kogu laiema tagamaa

atraktiivsus. Möistagi saab sellele kaasa aidata nutikas linna- ja regionaalpoliitika, mistõttu esitatakse artiklis peale kriitika ka ettepanekud kujunenud halduslokorra edasiliikumiseks. See HTR ei ole esimene ega viimane.

Esmalt võtakski pikema vaate. Enamik reforme lahendab eilseid probleeme. Millised ruumimustrid kujunevad aga tulevikus? Seni kaotavad kõik piirkonnad väljaspool Tallinna ja Tartu linnaregioone viimased 25 aastat elanikke. Kas nii jääbki? Ja kuidas peaks sellele reageerima halduskorraldus?

Tegelikult ongi halduse reformimine kogu ajaloo vältel olnud võimu küsimus. Võimukandjad ei saa üle kiusatusest halduse ümberkorraldamisel kasu lõigata. Teaduslikud põhjendused jäävad pea alati tagaplaanile ja neid kasutatakse pigem poliitiliste eesmärkide põhjendamiseks. Sõna otseses mõttes on jagada ja valitseda võtnud lähikümnenditel isegi Briti toorid, rääkimata Moldovast või Makedooniast, kus piire poliitilistel eesmärkidel mitmel korral ümber sätiti.

Politiseeritud ja silotornistunud riik pahatihti ei tea, mida riik teeb. Tegelikult ei ole asi muidugi teadmises, vaid poliitiliste eesmärkide eelistamises ja küllap ka ametkondade huvis oma positsioone säilitada või tugevdada, mistõttu leitakse erinevaid põhjendusi tsentraliseerimise õigustamiseks. Vabariigi Valitsus kehtestas 30. augustil 2012 üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ (Eesti 2030+, 2012), kus asustuse arengu põhirollis olid maakonnalinnad kui toimeregioone keskused. HTR aga põhimõtteliselt eiras toimeregioonide ja nende keskuste rolli. Vähe sellest, üleriigilise planeeringu koostanud ametnike eesotsas Rahandusministeeriumisse HTRi tegema tõstetud riigihalduse minister kaotas ka maavalitsused, mis seni valdavalt funktsionaalsete linnaregioonidena toimivate maakondade ühistegevust korraldasid. Maakonnad kaardil säilitati, kuid ilma administratsiooni ja piirkondliku koostöö mehhanismiga. Kuidas edasi? Eriti

teades, et Lätis on kavas uus haldusterritoriaalne reform, kus on otsustatud minna pärast vahepealset ebaõnnestunud reformi rajooni- (meil maakonna)põhise süsteemi juurde tagasi (LSM 2019), mis sisuliselt toimus Nõukogude perioodi lõpul.

ASUSTUSE ARENGU LAINED JA HALDUSSÜSTEEMI MÕJU.

Võib eeldada, et haldusüksuste suurust ja võimekust muutval HTRil on asustuse arengule ja üldisele regionaalsele tasakaalule küllaltki oluline mõju. Samas ei saa seda hinnata niikuinii toimuvatest protsessidest eraldi. Alljärgnev asetab Eesti haldus- ja asustussüsteemi laiemasse teoreetilisse ja empiirilisse raamistikku: kirjeldab asustuse hierarhia muutumist ning esitab valiku olulisemaid muutusi, sh elanike rändeotsuseid mõjutavaid tegureid, aga ka seda, kuidas haldusreformi tulemusel tekkinud omavalitsused võivad asustust ja elanike liikumist mõjutada.

Linnaregioonide hierarhia kujunemise ja haldussüsteemi seosed.

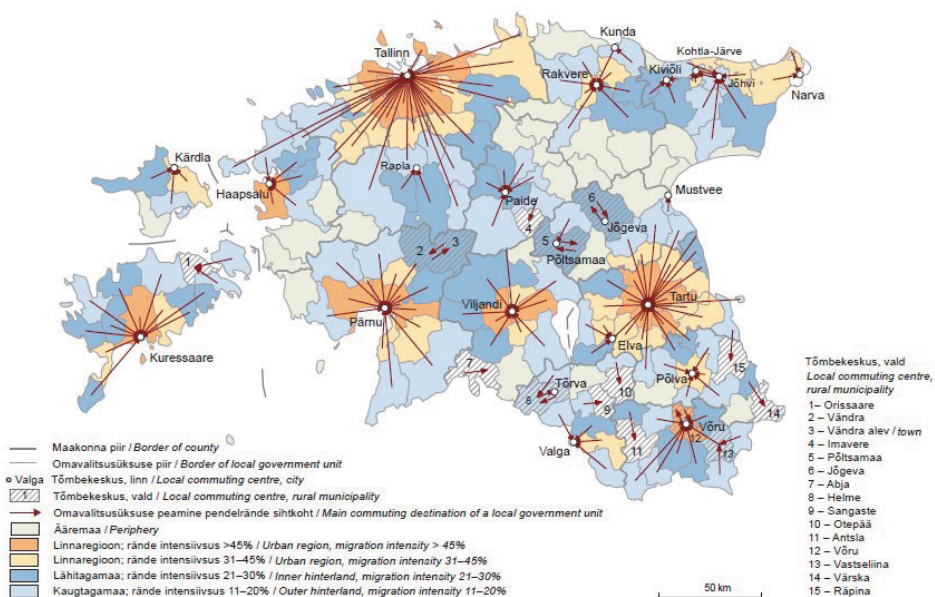
Eesti linnad on maailmast vaadates väikesed ja asuvad Euroopa ääremaal. Vaid Tallinn kuulub keskmike hulka, olles Euroopa kaartidel liigitatud väiksemat sorti MEGAKs¹. Tallinna funktsionaalse linnaregiooni² (joonis 1) elanike arv on kasvanud 600 000 lähedale, moodustades tavaoludes juba enam kui tunnise sõiduajaga tööturuala. Tartu on koos tagamaaga neli korda väiksem ning järgmised ongi juba 10–80 tuhande elanikuga väikelinnaregioonid seniste maakonnakeskuste ümber.

Linnaliste tuumade hierarhia kujunemine sõltub ennekõike majandusjõust – ettevõtete võimekusest, kuid ka avaliku võimu jagamisest kohalikule või regionaalsele tasandile – lähimusel ehk

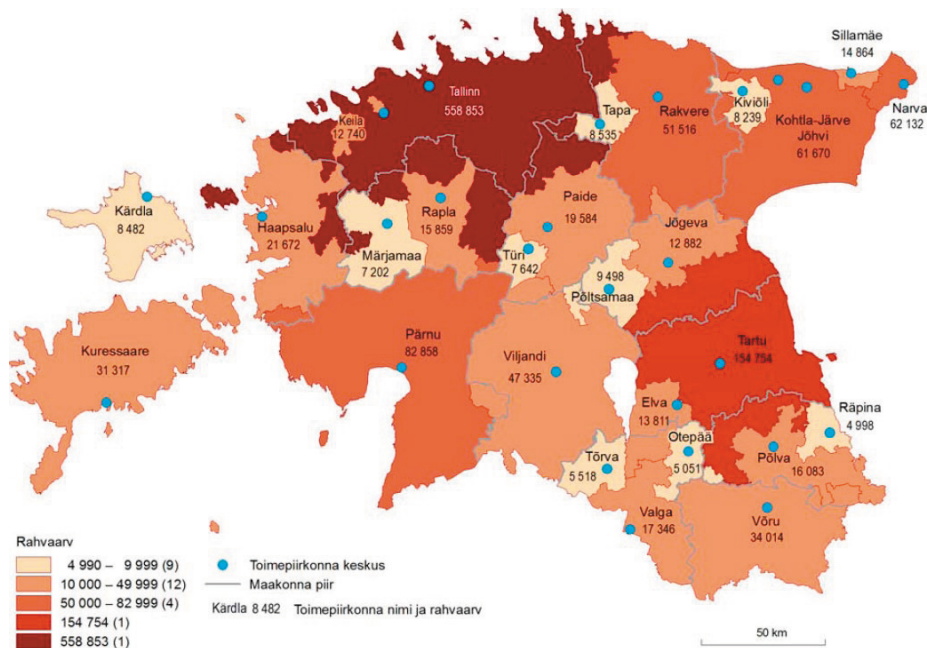
¹ Metropolitan European Growth Areas. – <http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions>.

² Funktsionaalne linnaregioon (*functional urban region*) on ala, kust enam kui 15% elanikest liigub iga päev keskusomavalitsusse. Elamu- ja tootmisalasid, teenuseid ning transporti on seal ratsionaalne planeerida terviklikult.

(a)



(b)



JOONIS 1. Eesti tööjõuareaalid (funktsionaalsed linnaregioonid) (a) ja üle 5000 elanikuga toimepiirkonnad (b) 31.12.2011

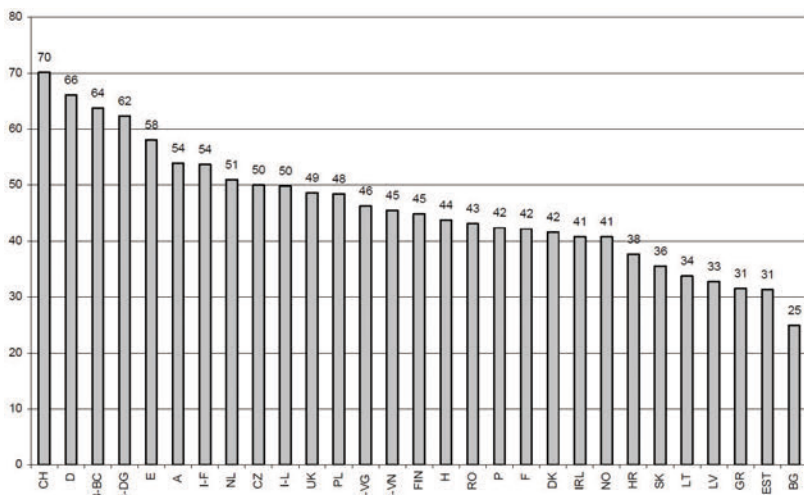
Allikas: Statistikaamet, REL 2011

subsidaarsusel, mis võimaldab kohtadel ja regioonidel enda majandust juhtida. Baseli majandusinstituudi koostatud detsentraliseerimisindeksi (Müller, Haisch 2009) alusel ilmneb, et jagatud võimuga maade regionaalsed erisused on väiksemad ja keskmine heaolu suurem (joonis 2). Viimase paarikümne aasta suurlinnastumine Eestis ja mujal maailmas, sh

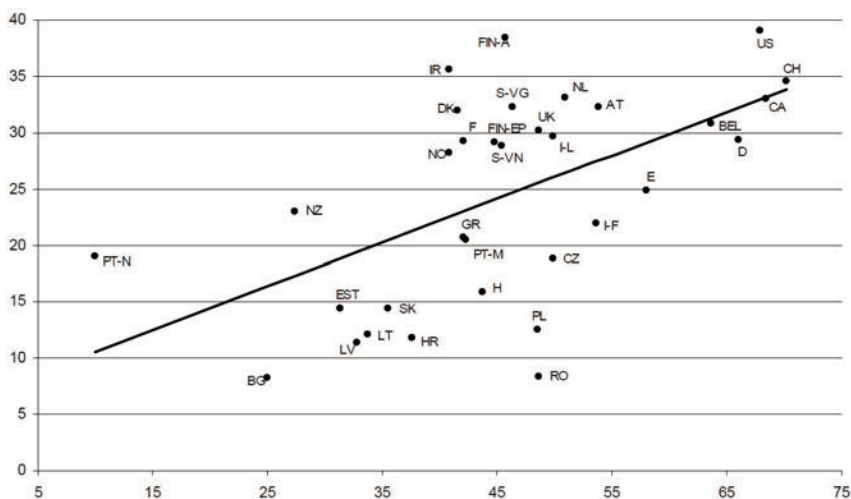
eriti arengumaades on tekitanud mulje pöördumatust protsessist. Osa ametnikke ja poliitikuid, majandusteadlasi ja isegi Maailmapank (The World Bank 2009) on leidnud, et inimeste koondumist metropolidesse peaks isegi soosima. Ka Eestis on väidetud, et Tallinn on liiga väike.

OECD (2006) hinnangul ei taga aga megalinna olemasolu globaalset

(a)



(b)



JOONIS 2. Detsentraliseerimisindeks (a) ja selle seos SKPga (b)

Allikas: Müller, Haisch 2009

konkurentsieelist. Pigem on oluline üldine globaalses majanduses osaleda lubav linnaline majanduskeskkond (Henderson 2010) ja institutsionaalne võimekus. Kui osa aladest ja elanikest jääb globaalsest majandusest välja, siis need piirkonnad marginaliseeruvad: ei panusta lisandväärtuse tootmisse, neelavad raha sotsiaalse võrdsuse saavutamiseks ning nõuavad riigilt või ka kodanikelt-ettevõtelt lisakulutusi turvalisuse ja julgeoleku tagamiseks. Suurlinnastumine ei pruugi pikemas vaates ja igal pool maailmas olla elanikkonna paigutamisel ainuvõimalik ning ammugi mitte kõige jätkusuutlikum lahendus. Metropolidesse koondumisel on lühiajalise majanduskasvu saavutamise kõrval hulk negatiivseid tagajärgi, nagu suurem energiakulu ja saastatus, liiklusinvesteeringute ja ummikukulud ning erinevad sotsiaalprobleemid: segregatsioon, vaesus, kuritegevus ja rahutused.

Hiidlinnade kasvu ja ülelinnastumist leiab ennekõike ülitsentraliseeritud ja läbikukkunud riikides, kus võim ei soovi või ei suuda rakendada ruumilist arengut tasakaalustavaid poliitikaid. Metropolide ülikasv toimub paljuski teiste piirkondade arvel. Ääremaa lootusetu vaesus põhjustab üha suuremaid rändevooe ja on viinud mõnes riigis teatud piirkondades ka separatismile või kuritegelike grupeeringute võimutsemisele. Ka Eestis on rahvuskultuurilise eripäraga piirialad. Euroopa arenenud riigid on nende probleemide ennetamiseks-pehmendamiseks rakendanud nii desentraliseeritud halduskorraldust, sh kultuurilist autonoomiat, kui ka töökohtade riigisest ühtlasemat paigutamist soodustavat regionaalpoliitikat.

Linnastumine käib lainetena. Euroopas ja USAs järgnes sõjajärgsele linnastumislainele 1980. aastatel elanikkonna hajutumine. Metropolide kasv kestab ressursside (näiteks vee) ammendumise ja/või hajapaigutust toetavate tegurite (hinnakasv, saastatus, kuritegevus)

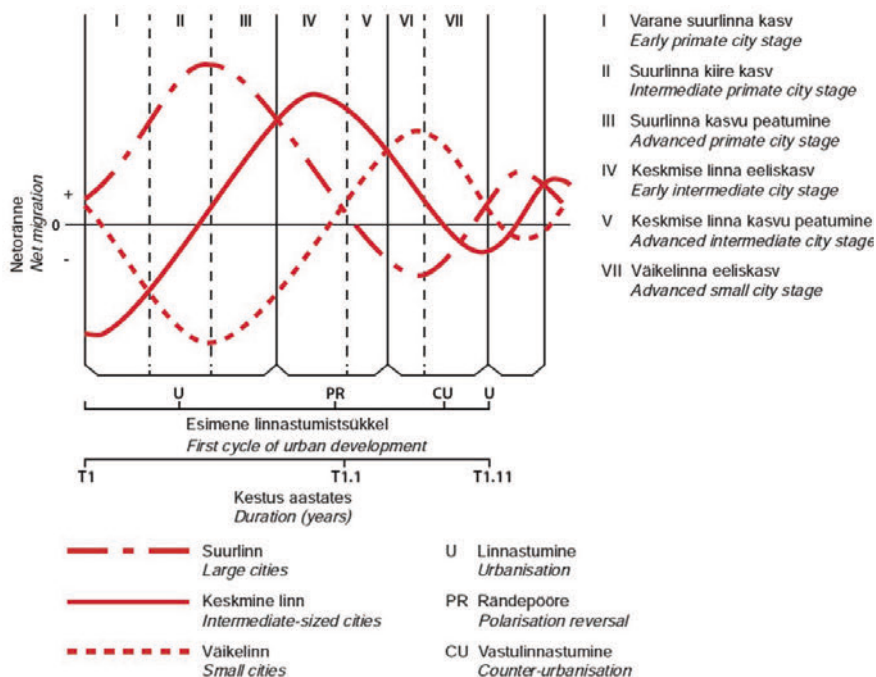
võimendumiseni, mistõttu metropolid hakkavad teatud arengufaasis laiali valguma ja isegi kahanema. Paljud autorid (Hirschman 1958; Gibbs 1963; Friedmann 1973; Geyer 1996; Korcelli-Olejniczak, Korcelli 2015) on käsitlenud elanikkonna suurlinnast väikelinnadesse tagasipöördumist. Diferentsiaallinnastumise teooria (Geyer, Kontuly 1993) (joonis 3) kirjeldab rännet suurimasse keskusse (I–III), suurlinna laialivalgumist (IV–V) – pöördpolarisatsiooni ehk riigisest rändepöört – ning lõpuks taandlinnastumist³ ehk (tagasi)rännet väikelinnadesse (VI–VII). Viimase tsükli tegi osa läänერიიკე läbi 1980. aastatel, et siis globaliseerumise ajel 1990. aastatel taas linnastuda. Osas Lääne-Euroopa maades algas nullindatel elanikkonna siirdumine väikelinnadesse ja maale (joonis 4). See annab alust rääkida uuest rändepöördest. Kas see jõuab hoolimata senisest massilisest väljarändest ka

Hiidlinnade kasvu leiab ennekõike ülitsentraliseeritud ja läbikukkunud riikides.

Eestisse? Et Eesti välisränne on alates 2015. aastast üle pika aja positiivne ja on hulk tegureid, mis lubavad selle jätkumist, siis ei saa me tulevikus välistada ka asustuse regionaalset hajutumist.

Elukaar ja vanusestruktuur – 1980. aastate beebibuumid võivad alates 2030. aastatest maastuda. Moodsa inimese elukohavalikut mõjutab elukaar. Noored liiguvad linnadesse õppima ja karjääri tegema, pered otsivad kompromissi tasuva töökohta ja lastele turvalise elukeskkonna vahel ning tööjätueas

³ Mõiste „taandlinnastumine“ sünonüümina on Eestis kasutatud ka sõna „vastulinnastumine“ kui otsetõlge inglise keelest (*contra-urbanisation*).



JOONIS 3. Diferentsiaallinnastumise mudel

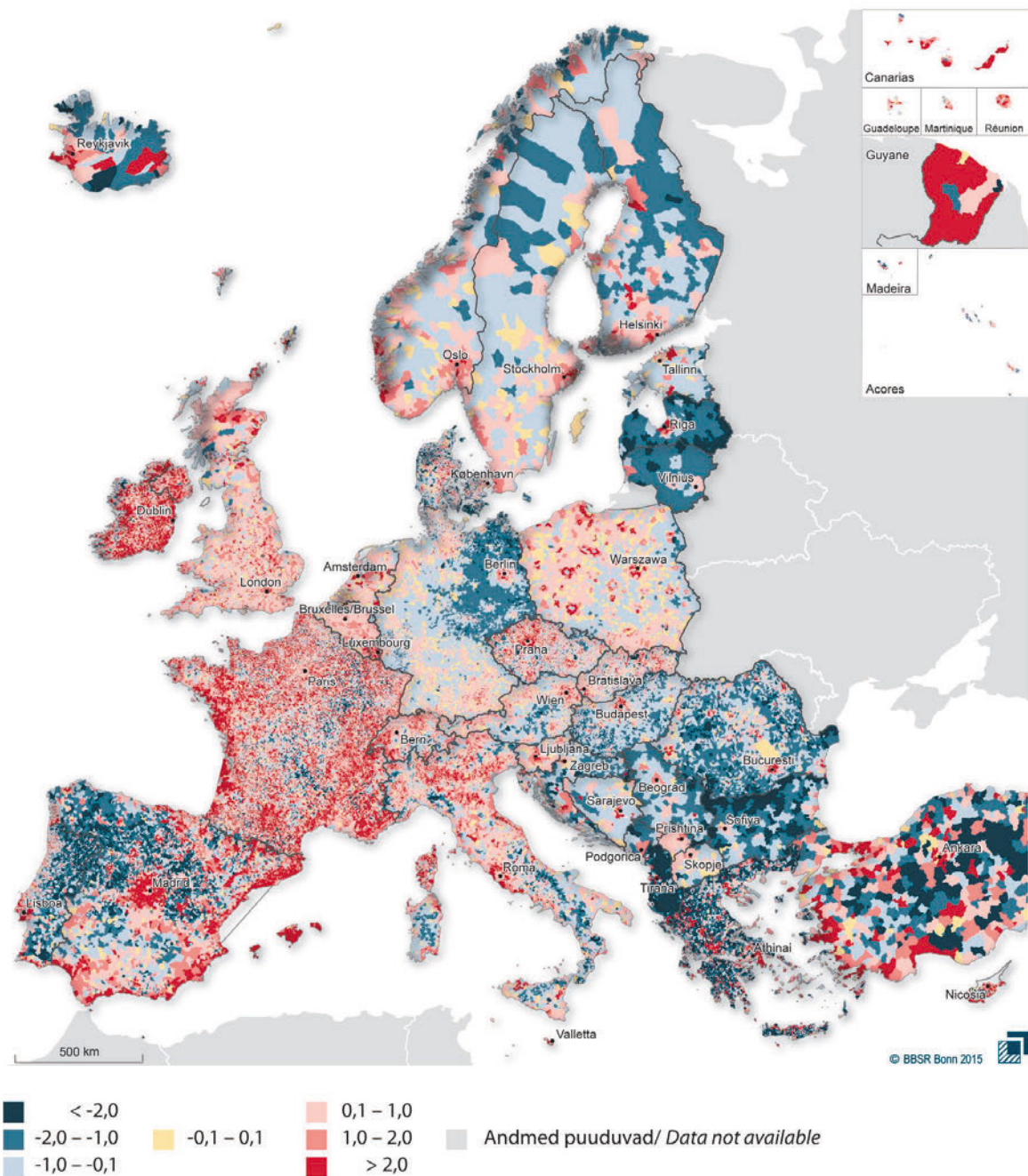
Allikas: Geyer, Kontuly 1993

saab valdavaks elukeskkonna hind ja kvaliteet. Viimasel 15 aastal Eesti 1980. aastate beebibuumi põlvkond linnastus ja suundus eriti 2009.–2011. aasta majanduskriisi ajal tööd otsides ka välismaale. See põlvkond saab 2030. aastatel 50-aastaseks ning hakkab tõenäoliselt enam hindama keskkonda, taandub järk-järgult aktiivsest karjäärast ja naaseb kodumaale.

Seni on Eesti (joonis 5) ja Euroopa hilisemas keskeas inimesed nii käitunud. Eesti väikelinnad võivad tulevikus seega kasvada taas tallinlaste-tartlaste, väliseestlaste ja kalevipoegade arvel, kellest paljud naasevad koju, eriti kui saavad vanematelt-sugulastelt kinnisvara päranduseks. Seni on Vahemeremaades, aga ka Lõuna-Rootsis ja Norras (Müller 1999; 2007, 193–201) kasvanud tihedalt asustatud Lääne-Euroopast pärit teise kodu ehk puhkemajade omanike arv. Pikemas vaates sunnib kliimamuutusega kaasnev

veepuudus ja suvise temperatuuri tõus inimesi Vahemere asemel elamiseks valima pigem vesisemat-jahedamat Läänemere piirkonda. Rail Baltic ja ühenduste paranemine võib neid protsesse omakorda võimendada.

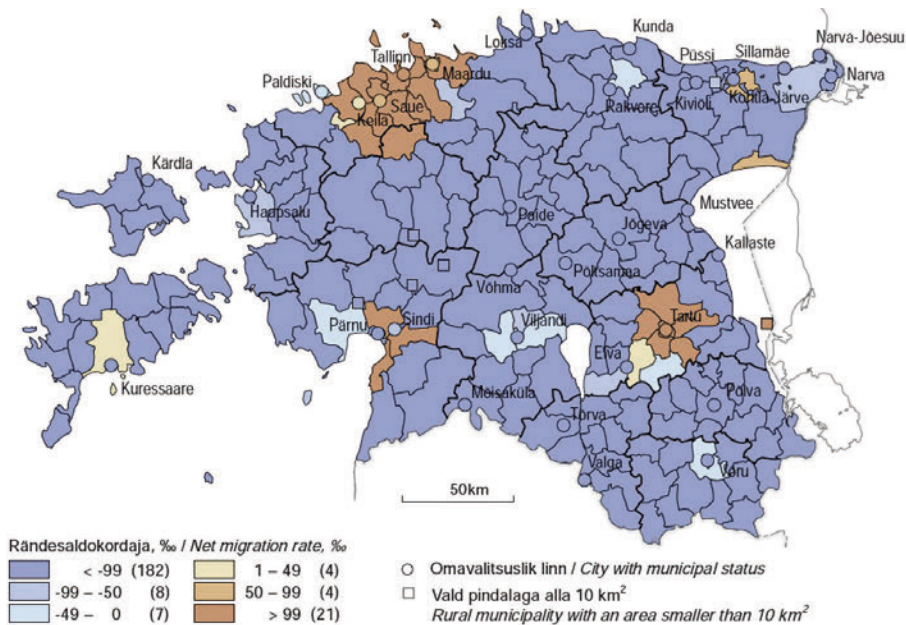
Tehnoloogia arengutsükli ja rohe-line hajakasv. Tehnoloogiagi muudab asustust. Maa ilma majandus sukeldub iga 40–50 aasta järel langusse, et siis uue tehnoloogia sõiduvees taas kasvule pürgida. Neid tehnoloogiapõhiseid arengutsükleid on nimetatud ka Kondratjevi laineteks (Schumpeter 2006; Perez 2002): kriisi ajal ettevõtete kasumlikkus langeb, osa vana majanduse ettevõtete kaob, uued saavad võimaluse kasvuks. 2008. aasta finantskriis andis märku 20. sajandi teisel poolel mikroelektroonika ja lennundusega globaliseerinud Maa majanduse haigestumisest ja Kondratjevi 5. laine lõpust.



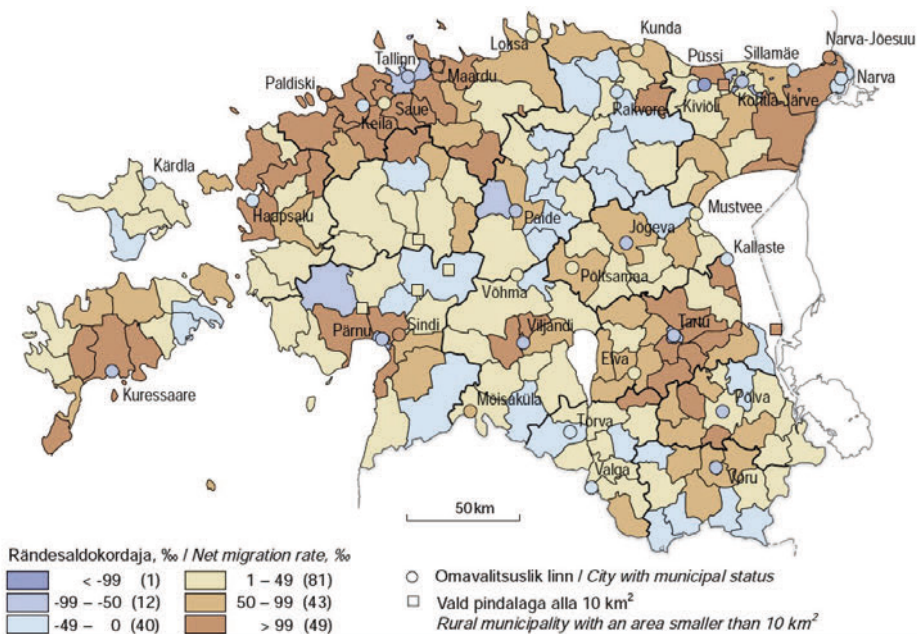
JOONIS 4. Rahvaarvu muutus Euroopa omavalitsustes (LAU 2) 2001–2011

Allikas: BBSR

(a)



(b)



JOONIS 5. Noorte, 15–29-aastaste (a) ja vanemaealiste, 50–69-aastaste (b) rändesaldokordaja omavalitsuseti 2000–2011

Allikas: Servinski et al. 2015

Suure tõenäosusega kasvab ökoenergeetika valdkond, mis vabab aga palju rohkem ruumi. Tuulegeneraatoreid saab püstitada sinna, kus on tuult ja kus need on elanikele vastuvõetavad. Päikesepaneelid tasub paigutada tarbijate lähedusse, aga suurlinna ei mahu neid kuigi palju. Biokombijaama parim asukoht on veokulude tõttu ressursi ja tööstuste ning elamute juures. Rohemajandus kätkeb ka energiasäästu ja paremat planeerimist: energia- ja ajakasutusega optimeeritud asustuse geograafia erineb märgatavalt praegusest. Suurlinnakeskkond, mis sõltub massiliselt juurde veetavast energiast, toidust ja veest, peaks kasvavate keskkonnamaksudega veelgi kallinema. Eriti autostunud, laialivalgunud suurlinnade elanike keskkonnakoormus on märksa suurem kui väikelinlastel (Poom 2017).

Ja mitte ainult. Robert Putnam (2000) kirjutab, kuidas jänkid on „üksi keegeldades“ kaotanud oma sõbrad ja pereelu, sest kulgemine eeslinnamajast city kontorisse haukab iga päev tunde. Ruumipoliitika puudumise ja väikelinnade „depressiivseks“ stigmatiseerimise tulemusi näeb äärmuslikul kujul üelinnastunud arengumaades.

Geopoliitika naasmine ja hajaasustuse strateegiline väärtus. Euroopa (ida)piiri riikide valitsused on ilmselt sunnitud kriitiliselt üle vaatama ääremaade asustuse trendid, kuna geopoliitiline olukord on muutunud. Suurriigid nagu Venemaa, Hiina, Iraan ja Jaapan on asunud mõjusfääre ümber jagama. Raivo Vare (2013) võttis selle kokku tõdemusega: geopoliitika on tagasi. Seejuures on kasutusele võetud II maailmasõja eelne retoorika ja meetodid (Mead 2014). Kaido Kama arutleb:

„Kuidas jääda ellu, kui elekter linnadest kaob, tankerid enam naftat ei too ja supermarketi ukSED jäävad suletuks? Me ei adu ikka veel päriselt, mil määral olukord on muutunud.“ (Päärt 2015)

Osa tippametnikke ja riigiasutusi on siiski mures. Sellest annab märku NATO üksuste kohalolek. Mitu hiljuti

intervjueeritud riigiametnikku pidasid elanikkonna evakueerimist kõige olulisemaks põhjuseks, et tagada asustuse ühtlasem areng. Eesti vajab äärmusoludeks plaani, kus tähtsal kohal on hajaasustus ja väikelinnad.

Hajaasustuse säilitamise võti on tugevas maakonnalinnas. Seega on asustuse lainete ja rändeprotsesside muutumise tulemusel oodata elanike välismaalt ja suurlinnadest tagasipöördumist, tehnoloogiamuutus ja ökoenergeetika soosib senisest enam 10 000 kuni 100 000 elanikuga, maailma mõistes väikelinnade arengut ning Eestile on strateegiliselt hädavajalik elujõulise hajaasustuse säilimine. Kuidas seda tagada?

Eestile on strateegiliselt hädavajalik elujõulise hajaasustuse säilimine.

Kas HTRi kavandajad hindasid nimetatud protsesside kulgu ning tekkiva haldusstruktuuri sobivust tulevikupildiga? Või kas nad arvestasid uue haldussüsteemi mõju asustuse arengule? Hindasid strateegilisi vajadusi ja riske? Seaduse seletuskirjas väidetakse:

„/.../ seadus omab positiivseid mõjusid kõigis HÕNTE § 46 lõike 1 punktides 1–5 nimetatud mõjuvaldkonnas ehk eelnõul on positiivne sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule.“ (Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde 2016)

Paraku on sarnaselt mõne teise eelnõu seletuskirjaga siin tegemist katteta deklaratsiooniga. Põhirõhk oli vabatahtlikkusel ja 5000 elaniku miinimumkriteeriumil, mis ei soodustanud piisavalt linnaregiooni põhiste üksuste moodustumist. Üle 11 000 elanikuga omavalitsuseks liitumise toetuse

väiksus ja maakonnaülese liitumistoetuse udune määratlus oli ehk mõeldud nende ekspertide rahustamiseks, kes mikro-valdade jätkumist vastustasid. Ruumilist visiooni ei olnud, kaardile ei vaadatud ja laiemat konteksti ei arvestatud.

Väikelinnad nagu Lihula, Otepää ja Tõrva said haldusreformi tulemusel tööpoolest elanikke ja maksubaasi juurde. Võiks arvata, et see mõjub nende arengule hästi. Et mingil määral lisandus ka keskvalitsuse vahendeid, siis võib liitumise järgne eelarve tunduda olulise edasimine-kuna, ehkki hoolitsema peab märksa suuremal alal elavate inimeste eest.

***Kui piirkond ei suuda
või ei taha juhtida
uute ettevõtete teket,
ei ole lootust, et sinna
tulevad elama
noored haritud
inimesed.***

Paraku on 5000 elanikuga igapäevase pendelrände aladena määratletavaid toimeregioone vaid mõned üksikud (vt joonis 1b). Tegelikult kordas HTR 1950. aastate 39 väikerajooni mudelit, seda aga kohati veelgi ebaloomulikemate koosluste moodustamisega: on see siis pikalt välja venitatud Pärnu, konkureerivate keskuste Põhja-Pärnumaa, Järva ja Rõuge või siis rõngasvallad linnade ümber.

Suur murekoht ongi omaette jäänud Rakvere, Viljandi, Võru ja mõne naabriga liitunud Haapsalu, Paide ja Pärnu linna areng, mille reaalse tagamaa on kaugelt suurem. Nendest linnadest tahetakse saada küll teenuseid, kuid ühiselt panustada mitte nii väga. Oht on dubleerida. 1950. aastatel ehitasid väikerajoonide liidrid uhkeid keskusehooneid. 1980. aastatel

rajasid majandid-ettevõtted juurviljahoidlate, tuletõrjeveehoidlate jm nime all spordihalle ja ujulaid väikelinnadesse või alevikesse, mitte ülalnimetatud linnadesse, kus on nende loomulik asukoht. Maakonnalinnade rollist räägime veel viimases osas.

Ja nüüd kõige olulisemast – globaalsest konkurentsivõimest tulevikus. Keegi peab kokku võtma piirkonna ettevõtjad ja muud osalised, (kaas)rahastama ettevõtluskeskusi, kavandama, planeerima, rajama taristut, transporti ja haridust suuremal territooriumil kui enamik liitunud kohalikke omavalitsusi. Kui piirkond ei suuda või ei taha juhtida uute ettevõtete teket ja sisenemist, siis ei ole ka lootust, et sinna tulevad elama noored haritud inimesed.

Hääbuvas piirkonnas ei ole põhjust uuendada infrastruktuuri ja teenuseid: kumulatiivne kahanemine saab veelgi hoogu juurde, elukvaliteedi ja teenuste kvaliteedi lõhe keskuspiirkondadega suureneb lõpuks sedavõrd, et ka suvitajad lahkuvad. Et Soome ja Harjumaale jäävad ja kolivad pereisad ei saa osaleda Kaitseliidus, siis on mõju julgeolekule ütlematagi selge. Kuniks regionaalse ettevõtluse arengule ei ole toimivat lahendust, on väga raske uskuda, et kohalike omavalitsuste struktuuri kujunemise ja seniste juhtide eestvedamisega kaasnevad haldusreformi seaduse seletuskirjas lubatud positiivsed mõjud.

Edaspidi on ülimalt kriitiline, kas maailma vaatevinklist küla mõõtu väikelinnadest oma uusi pealinna kujundama asunud liidrid suudavad näha piiriülese ettevõtluse ja innovatsiooni tugisüsteemi vajadust ja ühiselt korraldatavate teenuste eeliseid, et neid siis koos rahastada. Eesti kohaliku halduse senise ajaloo ja ka Euroopa kogemuse (Barca 2009) põhjal piisab neil pahatihti kohtadel kätte võidetud positsioonist ja hüvedest. Vaatamegi järgmisena valitud Euroopa maade halduse uuendamise kogemust.

„EESTI 2030+“ JA MAAKONDLIKU HALDUSE TULEVIK. Eesti majandus-arengu-, regionaal- ja ruumipoliitika peaks lähtuma üleriigilisest planeeringust „Eesti 2030+“, mis põhjendab ruumilise tasakaalu saavutamise väärtust ennekõike parema ressursikasutuse ja vajadusega hoida inimeste pendelrännet talutavates piirides.

„See tähendab, et tulevikus ei ole võimalik toimepiirkondi lõpmatuseni suurendada. Inimestele sobiv maksimaalne tööleminekuajag jääb 69% juhtudest alla 45 minuti.“ (Eesti 2030+, 2012, 22)

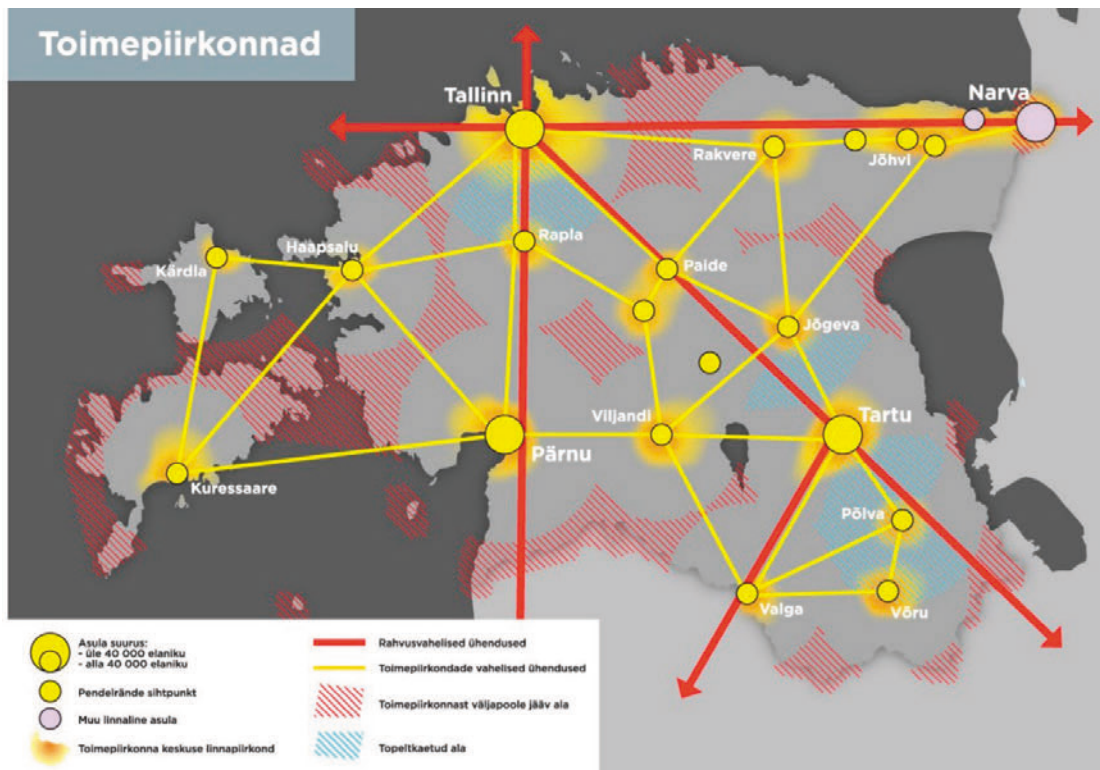
„Eesti 2030+“ taotleb asustussüsteemi üleriigilist tasakaalustamist eeskätt maakonnakeskuste kui valdavalt funktsionaalsete linnaregioonide (joonis 6) võrgu kaudu:

„Väikelinnade ja maapiirkonna asutuse püsijäämist tuleb neis tingimustes soodustada

nende parema sidustamise kaudu maakonnakeskuste jt suuremate linnadega toimepiirkondade sees.“ (Eesti 2030+, 2012, 17)

Toimepiirkonnad, mille keskused on praegustes maakonnalinnades, suurenevad tulevikus mõnevõrra. Seda mõjutavad kasvav liikuvus ja protsessid töökohtade, haridusasutuste ja teenuste ümberpaigutumisel.

Maavalitsuste kaotamise ja HTRi tulemusel jäid funktsionaalsed linnaregioonid (v.a Saaremaa) juhtimistasandita. Tühimiku täitmist eeldatakse kohalike omavalitsuste liitudelt. Maavalitsustest ümberjagatav pisku ei motiveeri kohalikke omavalitsusi ühistegevustele ega ka maakonnalinnu laiemale piirkonnale vajalikke teenuseid arendama. Kui kukuvad ära maakonnalinnad, siis kaotab üldjuhul atraktiivsuse ka laiem ala koos kohalike keskustega.



JOONIS 6. Toimepiirkonnad Eestis aastal 2030

Allikas: Eesti 2030+, 2012

HTRi tulemusel tekkinud haldusstruktuur on teinud kohati maakondlike liitude loomise mõttetuks. Näiteks on nii Saaremaal, kus maakond ja vald on sisult sama asi, Hiiumaal, kus sisuliselt loodigi kahetasandiline omavalitsussüsteem, või veel mitmes maakonnas, kus on vaid kolm omavalitsust.

Kuidagi ja kuhugi peab paigutama ka riiklikud piirkondlikud struktuurid. Riik ei saa lasta kohalikel võimudel ju end ise kontrollida. Kõiki ametnikke ei tohiks aga koondada ka Tallinna. Riigiametnike kohalolu on oluline nii poliitika kujundamisel kui ka rakendamisel. Kui ikka tahta, et ühisele reeglid vähegi arvestaksid tegelikkusega, siis on vaja tunda kohalikke olusid ja huvigruppe: kohalikud probleemid tuleb sõnastada, viia seadusandjatele, uut korda tuleb inimestele selgitada ning anda tagasisidet. Praegu on seda üha vähem. On vertikaalsed ametkondlikud silotornid, kus riigi üks käsi ei tea, mida teine teeb. Näiteks on keskkonna- ja muinsuskaitseametid mitmes kohas omavahel sarved kokku löönud, väänavad paragrahve ja kipuvad kohalike elanike elu võimatuks muutma. Keegi peab neid erimeelsusi tervikut arvestades klapitama.

On hea mõte laiali pillutatud kohahalduse kontorid riigimajadesse koondada. Eeldatavasti ühildatakse riigimajade loomine ametkondade väljakolimise, millest vastased on juba meedias jõudnud maalida pildi kui vaat et riigivastasest tegevusest. Omaette teema on ka igati korralikele maavalitsuste majadele kavandatavad miljoniremondid – kohalike omavalitsusliitude haldamisel kasutatakse seda raha ilmselt ratsionaalsemalt. Vastalisust oleks ka vähem, kui arvestataks üleriigilist planeeringut ja hakataks valitud kasvukeskusi paarikümneaastase plaani alusel arendama. Suurte muudatuste oludes saaks kujundada sellise keskuste võrgu, mis vastab reaalsele liikumisele (joonis 1).

Enamik Eesti maakondi on ajalooliste keskuslinnade nagu Kuressaare ja Viljandi

toimeregioonid. Saare ja Sakala muinasmaakonnad, Vene tsaaririigi Arensburgi ja Fellini kreisid ning nõukogude aja lõpu Kingissepa ja Viljandi rajoonid olid enam-vähem sama territooriumiga. Uued Jõgeva, Põlva ja Rapla rajoonid aga ei saanud ka 50 aastaga toimeregioonideks ja need linnad ei ole kogu oma haldusterritooriumi keskusteks. Märjamaa, Räpina ja kunagine Liivimaa kuningriigi pealinn Põltsamaa on ikka oma asja ajanud ja pole tahtnud „raudteekülade“ võimu tunnistada.

Teisalt ei ole Vana-Võromaa kuhugi kadunud ja aitaks kindlasti piirkonda ühisele meelele saada ja paremini müüa. Ehk võiks isegi Lääne-Saare piiskopkond olla see ajalooline Lihulasse löödud nael, mille ümber läänlaste-saarlaste ühistegevus köita? Valga kreisil on küll soliidne ajalugu, kuid koos lätlastega ühist maakonda vist ikka niipea ei tule ja 1921. aastal naabritelt laenatud tükid pole paraku ka 100 aastat hiljem Valgaga eriti kokku kasvanud: Tõrva mulke kisub Viljandi ja Otepääd pigem Tartu poole. Ka Jõgeva ja Mustvee rahvas on ikka Tartu vahet käinud.

Põltsamaal on samas ühine ajalugu Viljandiga, aga Tartu ja Paidega on ühendusi ja käimist enam. Järvamaa kisubki na pisikeseks. Maakondade vallasisesid piire võiks omakorda sättida veel nii mõneski kohas (nagu seda Puka lagunemisel tehti). Küll tuleks aga uute maakondlike liitmiste-lahutamistega olla ettevaatlik. Kahe põlvkonnaga on uusmaakondade elanikel tekkinud arvestatav identiteet. Mingi ajaloolise seisu kaardil üks ühele taastamine ei toimi, sest ruum kui elus organism on pidevas muutumises.

KUIDAS KASVATADA KOHTADE ARENDUSVÕIMEKUST?

HTR loksutas siin-seal lahti seisva vee ja lõi paremad eeldused pakkumaks efektiivsemalt seadusega ette nähtud teenuseid. 5000 elanikku on aga liiga vähe, et pidada gümnaasiumi või ujulat, rääkimata kutse(kõrg)koolist

või korraldamaks transporti ja ettevõtlust. Väikelinnad ja maakohad sõltuvad hierarhias aste kõrgemal oleva (maakonna)linna suutlikkusest luua töökohti ja osutada teenuseid. Alla 10 000 töötajaga üksus ei evi üldjuhul piisavat võimekust, et arendada ettevõtlust. Sestap seatigi Taanis ja Soomes haldusreformi alampiir 20 000 elaniku juurde. Eestis, Lätis ja Sloveenias arvestati aga 5000 elaniku joont tõmmates ennekõike haldusliku efektiivsusega.

Regioonidel on vaja tugevat, kindla eelarvega võimekat institutsiooni, mis suudab palgata häid inimesi, rääkida läbi investoritega ja hankida toetusrahasid. Praegune olukord, kus maakond on vaid kaardil ja selle nime all toimetavad mõned riigi kohahalduse üksuse ametnikud ning kohalike omavalitsuste liidud kohati tegutsuvad ja kohati mitte, ei ole jätku-suutlik lahendus.

21. sajandi maakonna piiritlemisel peaks olema määrav keskuslinna tugevus, selle reaalse tagamaa suurus ja funktsionaalsus: kuhu inimesed-ettevõtted niikuinii tööle-kooli ja teenust saamas käivad (vt joonis 1). See, mida ka näiteks Läti uus reform kavandab (LSM 2019) ja millest sealsed ametnikud ja asjatundjad rääkisid juba enne eelmist, 2009. aasta reformi. Piiride sättimisel on oluline tunnetuslik kuuluvus ja ajalugu.

Põhisisend uue struktuuri moodustamisel peaks tulema uutelt kohalike omavalitsuste elanikelt (mitte ainult nende juhtidelt), kes peavad keskust aktsepteerima. Erinevalt omavalitsuste liitmisest, kus põhirolli mängisid isikute huvid ja sõbrasuhted või ka poliitkalkulatsioonid,

tuleks maakondade ümberkujundamisel lähtuda enam funktsionaalsusest ja hallatava ala tulevikuvajadusi arvestavast suurusest. Näiteks 50 000 elaniku alampiirist. Sealjuures on eriti oluline kasvatada kohapealset ettevõtluse arendamise võimekust, milleta uute töökohtade loomine on juhuslik. Piirkondliku arenduskoostöö annab teha kohustuslikuks, pannes sellest sõltuvama märksa suurema strateegiliselt kavandatud investeeinguraha saamise.

KOKKUVÕTTEKS. Asustus muutub väga aeglaselt. Nii nagu ka inimeste kuuluvus ja sotsiaalsed suhted. Ehkki inimesed liiguvad, ei ole koha vaimu võimalik tekitada üleöö. Selleks kulub mitu põlvkonda. Eestiski on selgelt näha ja ka statistiliselt tõestatav, et silmapaistva kultuuripärandi ja mõisatega külad, nunnu puitarhitektuuri ja kaugele üle põldude paistva kirikutorniga alevid ning rikka ajaloo linnad, mille kohal kõrgub vana kindlus, hoiavad inimesi. Nii nagu ka seal elavad inimesed hoiavad oma kohti ja on nende üle uhked. Kiiruga rajatud farmikülad ja kaevandusasulad on vaid mõnekümne aastaga maja maja haaval kokku kukkunud.

Lisatud kaardid keskustest ja nende tagamaadest olid üsna samasugused ka 80 aasta eest. Enamik vanu maakonnalinnu on praegu sealsamas, kus ka 500 aastat tagasi. Ju need saavad seal olema ka edaspidi. Nii et haldusterritoriaalse reformi vigade parandamist ei tasuks lükata ebamäärasesse tulevikku, vaid sellega tuleb asuda kohe tegelema koostatavate maakondlike strateegiate raames.

KASUTATUD ALLIKAD

BARCA, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. – http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.

[BSSR] Where the Population in Europe is Growing or Shrinking? Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. – <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/SpatialDevelopment/SpatialDevelopmentEurope/AnalysesSpatialDevelopment/Projects/PopulationDevelopment/population-development.html?nn=392744>.

EESTI 2030+. (2012). Üleriigiline planeering. – https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_2030.pdf.

- FRIEDMANN, J. (1973). The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems. – *Development and Change*, 4(3), 12–50. – DOI: 10.1111/j.1467-7660.1973.tb00643.x.
- GEYER, H. S., KONTULY, T. (1993) A Theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanization. – *International Regional Science Review*, 15(2), 157–177. – DOI: 10.1177/016001769301500202
- GEYER, H. S. (1996). Expanding the Theoretical Foundation of the Concept of Differential Urbanization. – *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 87(1), 44–59. – DOI: 10.1111/j.1467-9663.1998.tb01536.x
- GIBBS, J. P. (1963). The Evolution of Population Concentration. – *Economic Geography*, 39(2), 119–129. – DOI: 10.2307/142505.
- HALDUSREFORMI SEADUS. – RT I, 21.12.2016, 34.
- HENDERSON, J. V. (2010). Cities and Development. – *Journal of Regional Science*, 50(1), 515–540. – DOI: 10.1111/j.1467-9787.2009.00636.x.
- HIRSCHMAN, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University.
- [HÖNTE] Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.
- KORCELLI-OLEJNICZAK, E., KORCELLI, P. (2015). On European Metropolisation Scenarios and the Future Course of Metropolitan Development in Poland. – *Geographia Polonica*, 88(1), 107–121. – DOI: 10.7163/GPol.0008.
- [LSM] Public Broadcasting of Latvia. (2019). Government Plans to Slash Number of Municipalities in Latvia by Two Thirds. April 10. – <https://eng.lsm.lv/article/society/society/government-plans-to-slash-number-of-municipalities-in-latvia-by-two-thirds.a315559/>.
- MEAD, W. R. (2014). The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers. – *Foreign Affairs*, May/June. – <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>.
- MÜLLER, D. K. (1999). German Second Home Owners in the Swedish Countryside: On the Internationalization of the Leisure Space. Umeå. – <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:688723/FULLTEXT01.pdf>.
- MÜLLER, D. K. (2007). Second Homes in the Nordic Countries: Between Common Heritage and Exclusive Commodity. – *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 7(3), 193–201. – DOI: 10.1080/15022250701300272.
- MÜLLER, U., HAISCH, T. (2009). From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. BAK Basel Economics. Assembly of European Regions. – https://www.unibas.ch/fileadmin/www/redaktion/dekanat/Forschungs-seminar_H509/The_Impact_of_Decentralisation_Urs_Mueller.pdf.
- OECD. (2006). *Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*. – DOI: 10.1787/9789264027091-ne.
- PEREZ, C. (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. UK: Edward Elgar.
- POOM, A. (2017). *Spatial Aspects of the Environmental Load of Consumption and Mobility*. Tartu: University of Tartu Press.
- PUTNAM, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster. – DOI:10.1145/358916.361990.
- PÄÄRT, V. (2015). Kaido Kama ellujäämisõpetus. – *Eesti Ekspress*, 2. september. – <http://ekspress.delfi.ee/intervjuu/kaido-kama-ellujaamisopetus?id=72333675>.
- SCHUMPETER, J. A. (2006) [1939]. *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. Mansfield Centre, Connecticut: Martino.
- SELETUSKIRI HALDUSREFORMI SEADUSE EELNÕU JUURDE. [2016]. – https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/hrs_eelnou_seletuskiri.pdf.
- SERVINSKI, M., KIVILAI, M., TISCHLER, G. (koost). (2015). *Eesti piirkondlik areng. 2015. Regional Development in Estonia*. Tallinn: Eesti Statistika. – https://www.stat.ee/valjaanne-2015_eesti-piirkondlik-areng-2015.
- STATISTIKAAMET. REL 2011. *Rahva ja eluruumide loendus 2011*. – <https://www.stat.ee/rel2011>.
- THE WORLD BANK. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington.
- VABARIIGI VALITSUS. (2012). Üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ kehtestamine. – RT III, 06.09.2012, 1. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/306092012001>.
- VARE, R. (2013). Miks Venemaa Ukrainat kiusab. – *Postimees*, 28. august. – <https://arvamus.postimees.ee/1363542/raivo-vare-miks-venemaa-ukrainat-kiusab>.

Sotsiaalse ressursi hind ja sidusa ühiskonna võimalused



AIMAR ALTOSAAR
Idapartnerluskeskuse SA
projektijuht;
Postimees, Meie Eesti
toimetaja

Sotsiaalne sidusus mõjutab ühiskonna elu kõiki tahke. Vaba ja rikas ühiskond põhineb usaldusel.

Kes meist poleks kirunud bürokraatiat ja asjaajamise keerukust!? Mõnikord ei saa kohalikust omavalitsusest soovitud vastust oma päringutele või on need tulnud liiga pikki arusaamatuid teid pidi. Riigiparaadi keerukus, ametnike ja teenistujate ehk avaliku sektori mastaapsus on pidevalt kriitika ja mitmesuguste reformikavade objektiks.

Eestis töötas 2018. aastal avalikus sektoris 132 415 inimest, neist valitsussektoris üle 116 000 ja muus avalikus sektoris üle 16 000. Valitsussektori töötajatest ligi 53 400 töötas keskvalitsuses ehk riigiametites, riigikantseleis, riigi asutatud sihtasutustes, avalik-õiguslikes asutustes, riigi äriühingutes ja mittetulundusühingutes. Ligi 62 000 valitsussektori töötajat olid rakendatud kohalikes omavalitsustes, nende asutatud sihtasutustes, äriühingutes ja mittetulundusühingutes. Lisaks töötas 1002 inimest sotsiaalkindlustusfondides, mis samuti kuuluvad valitsussektori alla. Muu avaliku sektori 16 190 töötajast enamik töötas äriühingutes ja tulundus-asutustes. (ERR 2019)

Kui vaatame ametkondade interneti veebikülgi, näeme seal sadu ja tuhandeid nimesid ning avalikus teenistuses mitte töötanutele tundub neid olevat üle mõistuse palju. Poliitiline populism saab siit alati enne valimisi hea ettekäande lubadusteks seda sektorit koomale tõmmata ning ametnikud tootvale tööle suunata. Ka palgatase on riigiparaadis ülejäänud palgasaajatega võrreldes väga hea. Eelnimetatud allika põhjal oli ministriumide keskmine põhipalk selle aasta 1. aprilli seisuga 2282 eurot, kusjuures see summa ei sisalda aga muutuvpalka, mille hulka arvatakse ametnikule makstud tulemuspalk, preemia ja lisatasu täiendavate tööülesannete eest. Mullune keskmine, kus arvesse on võetud ka muutuvpalka, oli 2433 eurot. (ERR 2019; Rahandusministeerium 2019)

Eesti riigistruktuur on riigireformi ettevalmistamise käigus üles joonistatud ning mõjub aukartustäratavana (Riigipilt 2015) Meie ministriumide osakondade ja riigiasutuste hiigelvörku vaadates tahaks igaüks küsida, et ega see pole liiga vohama läinud ja meie rahva jaoks liiga kulukas?

EUROBÜROKRAATIA HOOMAMATUS.

Eurobürokraatia keerukus ja hoomamatus on aga peavoolu euroskeptikute valveteemana üldtuntud. Kui Euroopa Liidu keskasutusi võrrelda draakoniga, siis paljukirutud direktiivid on nagu kõrvetavad tulepalangud, mida see mütoloogiline roomaja rahulike Euroopa rahvaste peale sülgab! Anekdootlike ja kiuslikena mõjuvatest kusagil kaugel ja kõrgel kehtestatud

normidest ei saada sageli aru ning neid peetakse kõrgepalgaliste bürokraatide ja poliitikute asendustegevuseks. Raske on aru saada, milleks ometi on vaja nii palju ameteid, direktoraate jms, kuigi võrreldes riikide ja rahva hulgaga, keda Euroopa Liidu keskasutused teenindavad, on tegelikult ametnike arv seal imeväike.

Euroopa Komisjon koosneb osakondadest, mida teatakse peadirektooraatidena ning mis on üldjoontes samaväärsed ministeeriumidega. Igaüks neist hõlmab konkreetset poliitikavaldkonda või teenust (nt kaubandus või keskkond) ning iga peadirektooraati juhivad peadirektor, kes annab aru volinikule. Euroopa Komisjonis töötab ligikaudu 32 000 liikmesriikide inimest.

Euroopa Parlamendi peasekretariaadis ja poliitilistes fraktsioonides töötab ligikaudu 7500 inimest. Neile lisanduvad veel parlamendiliikmed ning nende personal. Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadis töötab ligikaudu 3500 inimest. (Euroopa Liit 2019)

Kuid sellega meie kohal kõrguv bürokraatiatorn ei piirdu, sest Eesti riik, ühendused ja ettevõtted on liikmed kümnetes rahvusvahelistes organisatsioonides, mille keskused ja Eestisse ulatuvad allosad on ka mehitatud palju büroojuhtide, ametnike, nõunike ja teenindava personaliga. On olemas sajad erialased ja ametkondlikud liidud, kõrgkoolide ja teadlaste ühendused, mis korraldavad iga päev üle maailma tuhandeid rahvusvahelisi kongresse, konverentse, kollokviume, ümarlaudu, seminare, koolitusi ning kohtumisi, lennutades aastas kümneid miljoneid inimesi maade ja kontinentide vahel. Kes ise ei lenda, ei mõista, milleks on seda tarvis. Vaadates maailma oma külatanumalt, tundub, et inimesed on läinud segaseks, soovides oma aega, raha ja energiat kulutada näiliselt mõttetule askeldamisele ja asjaajamisele. Samal ajal mõeldakse nendes rahvusvahelistes kogudes välja aina uusi piiranguid, norme ja protseduure, mida ühiskond peab täitma. Tundub nagu looksime enda vabale elule suvalisi takistusi, mida tuleb

kangelaslikult ületada, miks ometi? Kuna vastused neile küsimustele ei tule kergelt kätte, saavad siin oma fantaasialende harastada vandenõuteoreetikud, kes pakuvad näiteks, et kogu see askeldamine on „süvariik“, kellegi kuri kavatsus inimesed mõttetute reeglite ja kontrollisüsteemide kaudu orjastada. Pehmemas variandis räägitakse spenglerlikus vaimus kindlastest tõenditest, et inimkond või vähemalt Lääne tsivilisatsioon on oma arenguga jõudnud ummikusse ning häabub peagi.

Usaldus. Sama lugu on usaldusega avalike institutsioonide suhtes. Brian Whitmore, mõttekoja „Center for European Policy Analysis“ vanemliige ja Vene programmi juht, ütleb, et meil on terve põlvkond, kes on kasvanud üles „Salatoimikuid“ vaadates, ja nad kahtlevad kõiges. Kriitiline suhtumine ja küsimuste esitamine on läänelikus ühiskonnas eluterve, aga kui kõike nähakse vandenõuna ja mitte keegi ei usu ühtki valitsuse sõna, siis muutub see probleemiks. (Parts 2019)

Valitsemise, haldamise ja juhtimisega kaasnevad tohutud ressursid, nende tegevustega on seotud vähemalt üks kümnendik tööjõulisest elanikkonnast, väiksemate riikide puhul võib selle osakaal olla isegi palju suurem. Infotehnoloogia ja tehisintellekti kiire areng on tekitanud kujutluse, et „mittetootlikud“ haldamis- ja juhtimiskulud ning ametnike hulk peavad hakkama vähenema. Pigem aga näeme vastupidist tendentsi, et interneti levikuga paralleelselt kasvab ka töökohtade hulk avalikus sektoris. Kas see on riigijuhtide mõttelaiskuse küsimus, kellegi kuri kavatsus või siiski paratamatus, mis käib kaasas inimkonna arenguga?

Vastus võib aga olla väga lihtne ja ootamatu: valitsemine, haldamine ja juhtimine on vaba ühiskonna tingimustes kõige tootlikumad tegevused, mis arendavad ja kasvatavad majandust, tõstavad elatustaset ja parandavad elukvaliteeti. Teine asi on totalitaarsete riikidega, kus tohtu bürokraatia on valitseja või valitseva kliki

teenistuses, ainsa eesmärgiga hoida range kontrolli all kõiki ühiskonna ressursse, sealhulgas ka inimesi. Vabas ühiskonnas ei ole vajadust represseerimise ja totaalse kontrolli järele, kuid siin kasvavad valitsemise, haldamise ja juhtimise kulud teistel põhjusel – kiiresti edasiarenev tööjaotus, uute ametite ja erialade tekkimine, eneseteostusvõimaluste ja vaba aja suurenemine ning töö iseloomu muutused, mis kõik kokku moodustavad turvalise ning igas mõttes tootliku ühiskonna, nõuavad ka väga mahukat ja professionaalset avalikku teenust. Ametnikke, spetsialiste ja teadlasi tuleb juurde keskkonnahoidu, sotsiaalsesse teenistustesse ja mõttekodadesse, mis tegelevad keerustuva ühiskonna analüüsi ja prognoosimisega.

Sotsiaalsuse fenomenist. Ainus asi, millel on tegelikult väärtust, on side inimeste vahel. Mitte midagi tähendusväärset ei juhtu inimese elus väljaspool sotsiaalset keskkonda. Inimestel on erakordne võimlus ja võime panna oma liigikaaslased ühes suunas tegutsema ja otsima ühiselt lahendusi kuitahes keerulistele probleemidele. Meil on võime luua püsivaid ja edasiarenevaid ühendusi, mis on kaugelt laiemad kui pere- või sugukond. See võime ei ole meile tulnud kätte lihtsalt ning nagu me igapäevaelus näeme, pole see ka veel kaugeltki täiuseni välja arenenud. Inimkond on evolutsiooni käigus raskete võitluste ja kaotuse hinnaga siiski kuhugi juba jõudnud, mis väljendub eriti selgelt võrdluses teiste loomaliikidega.

Yuval Noah Harari ütleb oma teoses „Homo Deus. Homse lühiajalagu“: „Inimkonna ajaloo saavutasid võidu alati need, kes suutsid koos tegutseda, seda nii loomadega kui teiste inimrühmadega võideldes. Distsiplineeritud armeed on edukamad kui sisemiselt korrastamata jõugud, väikesearvulised eliidid on suutnud suuri masse alati valitseda, kui need pole suutnud end organiseerida.“ (Harari 2018, 140)

Inimeste elukvaliteeti mõjutanud toidupuudus ja materiaalne kitsikus on

**Valitsemine, haldamine
ja juhtimine on
vaba ühiskonna
kõige tootlikumad
tegevused,
mis arendavad
majandust,
tõstavad elatustaset ja
parandavad elukvaliteeti.**

nüüd asendunud toidukülluse ja materiaalse esemete uputusega. Selle üheks väljendiks on looduse reostus, kuid võib olla kindel, et teadlikkuse ja korrastatuse kasvuga saame ka need probleemid lahendatud.

Me loeme Harari „Homo Deusest“, et juba 20 000 aastat tagasi olid inimesed väga võimekad tegema äärmiselt peent tööd, neil oli leidlikkust ja kannatlikkust, et valmistada kivist, luust ja puust täiuslikke tööriistu. Nad oskasid korraldada hästi läbimõeldud ja juhitud operatsioone suurte loomade jahtimiseks, nende aju maht võis olla isegi suurem kui tänapäeva inimestel. Kuid nende arvukus ei kasvanud ning tegelikult ka elukvaliteet oli püsinud sadu tuhandeid aastaid üsna samasugusena. Selgub, et elu materiaalne pool ei arenenud edasi enne, kui inimesed õppisid palju suuremaid inimhulki ühendama ja kooskõlastatult tegutsema. Harari leiab: „Inimesed ei valitse tänapäeval planeeti mitte põhjusel, et inimene on šimpansist või hundist palju targem ja osavamate sõrmedega, vaid seetõttu, et homo sapiens on ainus liik maailmas, kes suudab suurte hulkadena paindlikult tegutseda. Kui aga seda poleks juhtunud, siis lõhestaksid meie nutikad aju ja nobedad käed endiselt ränikive, mitte uraaniaatomeid.“ (Harari 2018, 140–141)

Meid ei tee õnnetuks mitte toidunappus või mõne järjekordse tehnilise vidina puudumine (kui tegu pole just väikese lapse või lapsemeelse inimesega), vaid üksindus ja sotsiaalsete suhete puudulikkus, arenematus ja perspektiivitus. See pole mitte ainult elukvaliteedi, vaid ka eluea pikkuse küsimus, sest teiste inimestega rahu ja heades lähedastes suhetes inimesed on õnnelikumad ja elavad tavaliselt kauem. Laiemalt – see on ka majandusliku edukuse ja tootlikkuse küsimus, rahva kestlikkuse ja riigi julgeoleku küsimus. Koostöövajaduse mittenägemine ja sidu- suse alahindamine on tänapäeval kõige suuremad väljakused nii kogukondade, regioonide ja tervete ühiskondade tasemel kui ka rahvusvahelistes suhetes. Piltlikult öeldes saab kõike muud raha eest turult osta, kuid heade suhete nimel tuleb kogu oma isiksus mängu panna!

***Inimest kui sotsiaalset
ja vaimset olendit
tuleb otsida
inimorganismide
vahelisest ruumist ehk
suhetest inimeste vahel.***

Inimene on oma olemuselt duaalne – üheaegselt individualistlik ja kollektivistlik (vt ka Altosaar 2012). Teiste sõnadega – inimesel on tugev isikliku saavutuse motiiv, tahe ise midagi sooritada ja nautida sooritus tulemusi. Kuid seda ei saa ta teha kunagi üksi, sest oma eesmärkide saavutamiseks vajab ta teisi inimesi, sotsiaalset keskkonda, kus tegutseda ning kus oma tegevuse tulemusi nautida. Paari viimase sajandi jooksul on kiire arenegu läbi teinud ühiskondades pööratud peamine tähelepanu üksik- isikute võimetele, nii füüsilistele kui ka vaimsetele, püüdes inimest defineerida indiviidikeskselt. Tegelikult ei leia me

ka kõige põhjalikuma ja mikrotasandi uurimise tulemusena ühestki inimese meeleorganist, närvisüsteemist ega ajust midagi muud kui elektroonilisi impulsse ja keemilisi reaktsioone. Organismi tasandil võime mikrosekundiliste täpsustega mõõta reaktsioone stiimulitele ning info ülekannet miljardites neuronites, kuid inimest, sellisena nagu me end ise tajume, me neist uuringutest ei leia. Loomulikult on aju uuringud inimese kui organismi mõistmisel üliolulised, kuid inimest kui sotsiaalset ja vaimset olendit tuleb otsida inimorganismide vahelisest ruumist ehk suhetest inimeste vahel. Ehk teisisõnu – inimestel on erakordne võimekus loodus- ressurse oma hüvanguks kasutusele võtta, rajada kestvaid ja rahvarohkeid ühiskondi ning arendada teadust ja tehnikat – selle seletamiseks ei piisa inimese füsioloogia tundmaõppimisest. Inimeste vaimse võimekuse aluseks on kõrgelt arenenud kognitiivsus ja närvisüsteem koos selle keskse organi ajuga, kuid see ei maksaks üksi midagi, kui me ei kasutaks oma üli- võimsat kommunikatsiooniaparaati teiste inimestega suhtlemiseks. Inimene on kommunikatiivne loom, mis tänu erakordselt suurele kognitiivsele ja kommunikatiivsele võimekusele suudab välja arendada juba pärilikult kaasa saadud eeldused ning nendele toetudes tõsta mõõtmatult suureks oma võimalused kujundada keskkonda oma äranaägemise järgi.

**SPEKULATIIVNE ARUTLUSKÄIK
KOOS TÖÖTAMISE JA KOOSTÖÖ
ERINEVUSTEST.** Oleme kõik aeg-ajalt istunud töökoosolekutel, mille puhul mõtleme, et see kõik on asjatu ajaraisk. Tahaks juba kiiresti midagi otsustada ja laiali minna, et otsustatud ellu viia. Kuid ei – ikka kuulame juba korduvaid arutlus- käike, ikka võtab veel keegi sõna, kes pole kõigest arutatust aru saanud või kes soovib mõnda tema arvates olulist detaili täpsus- tada ning lõpuks räägib koosoleku juht asjad mitmendat korda taaskord üle. Kui

me omast vabast ajast osaleme vabakondlikus tegevuses ja hobiklubides, ka siis näeme, kui palju aega kulub igasugusteks korralduslikeks protseduurideks, valimisteks, aruandluseks, kommete täitmiseks jms. Igas vähegi tegusas organisatsioonis valitakse koosoleku juhataja ja protokollija, lisaks juhatusel käivad suuremates organisatsioonides koos ka volikogud ja kongressid, mille ettevalmistamisele ja läbiviimisele kulub väga palju aega ja energiat. Miks me seda teeme, kas tõesti väiksema vaevaga ei saa? Inimene ei ole masin, vaid kõrgintellektuaalne emotsionaalne olend, kelle suured tunnetuslikud ja suhtlemisvõimend võimaldavad meil olla üheskoos ülimalt efektiivsed, kui me ainult suudaksime koos olla, asju arutada, omavahel kokku leppida ja tegutseda.

Spekulatiivne teooria. Oletame, et igal inimesel on looduse poolt kümme mingit võimekust. Kui nüüd kolm indiviidi hakkavad omaette tegutsema, siis nad saavad rakendada vaid 3×10 ehk 30 ühikut võimekust. Kuid tänu tohutule kommunikatiivsele võimekusele (keel, mõtlemine, teadvus, eneseteadvus jne) võib neid võimekusi üheskoos rakendades omavahel korrutada ehk siis me saame $10 \times 10 \times 10$ ehk 1000 võimekusühikut. Inimesed kasutavad omavahelises suhtlemises lisaks looduse poolt antud arsenalile märgisüsteeme, mis võimaldavad edastada ja vastu võtta põhimõtteliselt piiramatul koguses informatsiooni. Loomulikult võtab kommunikatiivne protsess – teavitamine, teadvustamine ja analüüs, seejärel otsustamine ja tegevusplaani tegemine, hilisem tagasisidestamine ja kontroll – ära tohtu hulga võimekusühikuid, näiteks tervelt poole ehk 500 võimekusühikut. Alles aga jääb veel 500, mis on 16–17 korda rohkem olukorrast, kus igaüks tegutseks omaette. Seega, kui kolm inimest saavad kokku ning hakkavad arutama, kuidas näiteks suur kivi august välja saada, siis läheb hulk aega arutamiseks, vajalike kangide otsimiseks ning siis töö korraldamiseks, kuid

tõenäoliselt kivi saadakse august välja. Kui igaüks oleks hakanud üksi oma nurgast lükkama, poleks kivi kerkinudki. Võime vaid ette kujutada, kui lootusetu oleks üksikul mehel minna mammutijahile!

Kui me nüüd rakendame seda valemit veel suurema hulga inimeste peale, näiteks sugukond või hõim, mis koosneb juba mõnest sajast inimesest, siis mõistame, et kõik rituaalid, mis kinnitavad ja võimendavad ühiseid väärtusi ja pühasid lugusid, ning arutelud, kuidas elu ja tööd korraldada, võtavadki tohutult aega. Kui aga otsustakse ära, siis ka vastavalt tegutsetakse ning nii suudetakse olla väga edukad ka kõige võimatumatena tundunud ülesannete lahendamisel. Niimoodi koos tegutsedes on inimesed looduskeskkonna ümber korraldanud endale turvaliseks, arendanud välja majanduslikud, sotsiaalsed ja poliitilised struktuurid. Suurte kogukondade, riikide ja riikidevahelise koostöö puhul võime ette kujutada, kui palju läheb vaja koostööenergiat ning kui palju kulub võimekusühikuid! Kui võimekusühikud suhestuvad omavahel teisiti kui liitmise teel, näiteks neid korrutades, on inimeste käsutuses piiramatu ressurss.

Tööjaotuse ime. Kognitiivsed võimed ja kommunikatsiooni areng võimaldavad tööjaotuse arengut, mis tähendab, et igaüks saab kogukonnale midagi pakkuda vastavalt oma võimetele, huvidele ja oskustele. Arheoloogid on leidnud ka väga ürgsete (üle 20 aastatuhande tagasi elanud) hõimude kalmetest kõrge eani elanud puudega sündinud või elu jaoksul vigastatud inimeste skelette, mis annavad tunnistust väga suurest sidususest ja tööjaotusest nendel aegadel. Tööjaotus on inimkonna sotsiaalsest olemusest tulenev tegutsemisviis, mis võimaldab inimestel ette võtta mistahes ülesandeid ja saavutada ka kõige võimatuna tunduvaid eesmärgi.

VABA JA RIKAS ÜHISKOND PÕHINEB USALDUSEL. Vaba turumajandus ja demokraatia on võimalikud tänu võimete

mitmekesisusele ja usaldusele inimeste vahel. Kui me usaldame kingsepa tehtud kingi jalga panna ja lubame oma lapse bussi, mille juhti me isiklikult ei tunne, siis selle üle me tavaliselt ei aruta, lihtsalt usaldame ametimehi. Kuid teine asi on, kui me oleme ise valinud endale juhid ja lasknud neil enda eest teha valitsus- ja haldusotsuseid, siis on umbusk kerge tulema. Selle vastumürgina on nähtud presidendi võimu tugevdamist või otse-demokraatiat, mis hiilib mööda usalduse küsimusest. Need võivad aga ühiskonna muuta suletumaks, kus inimvõimete tohtu mitmekesisus enam ei saa niivõrd head avaldamisvõimalust kui avatuse ja vabaduse tingimustes. Tööjaotuse ime on võimalik tänu inimeste kommunikatsioonivõimele, oskusele kõike omavahel läbi rääkida ja üksteisele ülesandeid jagada ning hea soorituse eest tunnustada. Kuid tööjaotusega käib paratamatult kaasas ka haldamine ja juhtimine ning kui nende mahud lähevad suureks, muutuvad need „mittetõised“ tegevused osale inimestest põhitegevuseks. Kirjutajad ja keskastme-juhid olid ametis juba muistses Sumeris 6000 aastat tagasi. Sellega antakse aga hoog sisse bürokraatiakolli kasvule, sest lihtsamat ja madalamat kvalifikatsiooni nõudvat tööd tegevatele inimestele jääb tihti arusaamatumaks, mida tehakse kontorites ja büroodes, mille arv ja suurus on pidevas kasvutrendis.

Kriitikud jätavad aga tähele panemata, et samaaegselt tööjaotuse süvenemisega on kasvanud ka tootva töö tootlikkus, mistõttu on võimalik toota sadu kordi rohkem väärtusi ning neid ümber jagada, sealjuures jääb igale inimesele toodetust kätte aina suurem tükk. Eriti hästi väljendub ühiskondliku rikkuse loome põllumajanduses, sest alles 150 aastat tagasi töötas ka tänapäeva kõige arenenud ühiskondade rahvastikust suurem osa, kuni 90 protsenti, maaviljeluses ja karjakasvatuses. Kuid sellele vaatamata tabasid rahvast regulaarselt näljahädad! Nüüd kui põllumajandussektoris töötab

vaid paar protsenti inimesi, jätkub toitu kõigile ning pigem kannatatakse ületootmiskriiside kui näljahädade käes. 21. sajandi alguseks on lisaks toiduainetele ka praktiliselt kõik inimeste vajadused elukondlike esemete järele rahuldavad üliodavalt – korralikud riided võib kätte saada paari euro eest, koduste odavate tarbeesete kaubamajasid koos suurte allahindlustega on igal sammul, kodumasinaid ja mööblit võib ka kõige vaesem osta kasutatud kaupade (*second hand*) poodidest ning samamoodi on autodega, mis võivad kasutatud autode platsidel maksta müstiliselt vähem. On juhuseid, kus Facebooki kaudu palutakse soovijal mittekäivitunud autole järele tulla ning uuele omanikule läheb see maksma vaid Maanteeameti teenindusbüroos (või e-teeninduses) ümberregistreerimise hinna! Nutitelefonid ja pilti näitavad ekraanid on tavaline nähtus ka kõige vaesemates Aafrika külates. Mingit probleemi ei ole hankida endale ligipääs internetti ja selle kaudu kogu maailma. Kogu see tehnilise ja materiaalse varustamise protsess kulgeb täie hooga edasi ning seetõttu pole inimeste heaolutaseme võrdlemiseks vaja tänapäeval lugeda masinaid ja telefone, sest need on kättesaadavad igaühele, kes viitsivad käe nende järele sirutada.

Samal ajal suureneb lõhe kõige rikkamate ja vaesemate riikide ning rikkamate ja vaesemate inimeste rahalistes sisetulekutes, mida lisaks tootlikkuse kiirele kasvule soodustab kogu majandustegevuse globaliseerumine ja digiteerimine ning mida aitavad teadvustada globaalsed interneti sotsiaalvõrgustikud. Kuigi materiaalses mõttes elavad kõik paremini, riputab meedia ja meelelahutus-tööstus meie silme ette superluksuslikke elustandardeid, mis teeb kadedaks ja rikub sadade miljonite inimeste tuju. Eks võrdlemisest tekkival tusatujul on ka mingi objektiivne alus. On ju vahe, kas sõita uute luksuautodega või paarkümmend aastat vana rahvaautoga,

kas süüa Michelini tärnidega restoranis või soojendada odavaid nuudleid, kas elada villas või tillukeses korteris – kuid need vahed on veel väikesed võrreldes erinevustega rahalistes sissetulekutes. Võimalus liigutada globaalsel turul kiiresti üle maailma miljardeid eurosid koondab väga kiiresti hoomamatuid ressursse väga väikese hulga inimeste kätte. Arenenud ja sidusad ühiskonnad püüavad hoida neid vahesid mingil määral kontrolli all, et kehvema sissetulekuga kodanikel ei tekiks tahtmist eksproprieerida eksproprieerijaid, kui tsiteerida marksismi klassikuid. Parimaks lahenduseks on aga ühiskonna sidususe suurendamine, nii et inimesed tunnevad, et neist hoolitakse ning igaühel on olemas ühiskondlikus tööjaotuses oma võimalused, roll ja koht.

TAASAVASTATUD KOGUKONDLIKKUS. Nälg ja materiaalne viletsus on inimkonda hoidnud pinges ning on põhjustanud konflikte, vägivalda ja sõdu. Need pole siiani kadunud, kuid enneaegne vägivaldne surm, nagu surm üldse, on meie elus taandunud. Inimesed elavad kaua ja tervetena, kuid sellegipoolest ei tunne end sageli õnnelikena. Materiaalne küllus ning mitmekesine ja külluslik toidulaud ei taga automaatselt inimeste rahulolu oma eluga. Oleme jõudnud tagasi inimkonna pikaajalise kogemuse tunnetamiseni, et ainus asi, millel on inimese jaoks väärtus, on head suhted teiste inimestega ehk kogukonnaga.

Traditsioonilisi ehk pärimuskultuure uurinud antropoloogid ütlevad ühes meie kollektiivsesse mälu talletatud kogemustega, et kõige suurem karistus, mis üks inimene võis saada, oli kogukonnast väljaheitmine ja lindpriiks kuulutamine. Kiviaegsed inimesed, kelle elu möödus sugukonna ja hõimu austatud liikmena, ei jäänud enamasti üksinda looduses ellu. Tänapäeval võib inimene linnadžunglites elada aastakümneid nii, et ei suhtle mitte kellegagi, ka vajalikud toiduained saab

endale ukse taha tellida, kuid väga harva võib selliseid inimesi pidada õnnelikeks!

Üks idamaine tarkus ütleb, et inimese elutööd võib lugeda kordaläinuks, kui ta on kasvatanud üles poja, istutanud puu ja kaevanud kaevu. Vanasti, kui inimesed elasid suurte perede ja sugukondadena, oli oma kodu rajamine, pereelu ja laste üleskasvatamine paratamatu imperatiiv neile, kes tahtsid olla väärikad kogukonna liikmed. Tänapäeval aga neist tegudest ei piisa, sest ühiskonna sisemisel sidususel on palju enam tahke. Iga inimese elutöö üks kohustuslik osa võiks olla sotsiaalse kapitali suurendamine. Lisaks poja üleskasvatamisele on vähemalt sama oluline jätta oma järeltulijale ühiskond, mis oleks turvalisem ja tagaks parema elukvaliteedi kui enne. Traditsiooniliseks kogukondlikuks kogemuseks on omavaheline side suur väärtus, sest see hoiab koos hõimu ning loob eeldused paljudele oma võimete parimaks rakendamiseks. Kui igaüks saab panustada nii nagu oskab ja suudab, siis on võimalik tagada ka ühine heaolu.

Huvi suurendada eluks vajalike toitainete varustuskindlust viis inimesed maaviljeluseni, sealt edasi suurema tööjaotuseni, linnade ja riikide tekkeni. Kuna need kooslused on läbi ajaloo püsinud koos peamiselt sunni ja otsese vägivalla abil, taandus kogukondlikkus vaid külade tasemele, kuid sealtki kadus see industriaaliseerimise võidukäigu ajastul. 20. sajandi teisel poolel, kui kõigi majandusharude tootlikkus kasvas kiiresti, tekkis aga infoühiskonna tulekul taas olukord, kus inimkonna igipõline eksisteerimisvorm –

*Ainus, millel on
inimese jaoks väärtus,
on head suhted
teiste inimestega
ehk kogukonnaga.*

kogukondlikkus – on taas aktuaalseks muutumas. Näeme, et kommunikatsioon, inimestevahelised seosed, sotsiaalsed oskused leida oma hoiakutele ja arvamustele teistega ühisosa, on muutunud taas järjest olulisemaks majandustegevuses nagu ka igas teises eluvaldkonnas.

Üksikisikute vabanemine välisest sunnist ning igaühe suveräänsete inimõiguste austamine sõltumata rassilisest, rahvuslikust või religioosest kuuluvusest on Lääne ühiskonna saavutus. Kui eksisteeris ka Nõukogude Liidu juhitud sotsialismileer, kutsuti neid maid Vabaks Maailmaks. Selle lahutamatuks osaks hakkasime pürgima kohe, kui Eesti sai taas vabaks. Vabas ühiskonnas, kus inimesed saavad nautida kõiki inimõiguste deklaratsioonis ja demokraatlike riikide põhiseadustes kirja pandud vabadusi, on saanud võimalikuks kiire teaduse, tehnika ja tootmise areng, mis on tõstnud nendes riikide elavate inimeste elatustaseme enneolematult kõrgele. Neis riikides on iga inimelu kõrgelt väärtustatud, mille

***Tuleks hakata
üksteist kuulama ja
püüda mõista,
miks meie vaated
maailmale ja
oma riigi tulevikule
on muutunud
nii vastandlikeks.***

tulemusena on keskmine eluiga tõusnud 80 eluaasta lähedale ning ka tervena elatud aastaid saab nautida eas, kus varem jäadi juba pensionile. Kuid nagu igal teiselgi inimkonna saavutusel, on ka ühiskondade kõrge elustandardil oma hind, milleks on inimeste võõrandumine üksteisest, üksindustunne ning pere- ja kogukonnasidemete nõrgenemine.

Pärast 2008. aasta finantskriisi süvenes ka tunnetatav ebavõrdsus riikide ja inimeste vahel. Vabade ühiskondade üks sotsiaalse turvalisuse elemente – kõigile inimestele ligipääsu võimaldamine toidule ja elementaarsetele elukondlikele hüvedele – ei taga enam rahulolu ja sidusust. Nii parem- kui ka vasakäärmusluse esiletõus kisub ühiskondi lõhki, kuna senised liberaalsetest väärtustest lähtunud sidususe kokkulepped osutusid paljuski näilisteks, sest need ei võtnud arvesse inimlikku soovi hoida kinni oma põlistest identiteetidest. Uusi kokkulepete kohti otsides on möödapääsmatu hoida või taas leida kogukondlikke väärtusi, ühes isikuvabaduste austamise ja kaasaegse vaba ühiskonna põhimõtete säilitamisega. Tuleb mõista, et need pole vastandid, vaid kõrge elukvaliteedi ja tootliku majanduse arendamiseks vajalikud eeltingimused. Meil tuleb julgelt kasutada oma fenomenaaalseid kognitiivseid oskusi, mis on inimkonna juba nii kaugele toonud, sest just tänu neile oleme suutnud lahendada kõik need lugematud probleemid, mis tulevad igas arengufaasis alati ette. Nüüd tuleks alustada üksteise kuulamisest ja püüdest mõista, miks meie vaated maailmale ja oma riigi tulevikule on muutunud nii vastandlikeks. Võib-olla ei ole need vastandlikeks muutunud nüüd, vaid on olnud sellised kogu aeg, ainult, et neid vastuolusid ei ole lihtsalt märgatud. Uue kogukondlikkuse ja ühiskonna sidususe kokkuleppe saavutamise teel peaksid olema vastuolud lahendatavad, sest tänapäeval ei pruugi olla kogukondlikkus ja vaba ühiskond, rahvuslikud väärtused ja vabadused omavahel mingilgi määral vastuolus. Head elu tahavad elad kõik, nagu ka olla uhked oma nime ja rahvusliku kuuluvuse üle. Vaba kogukondlik elukorraldus peaks tänapäeval tähendama, et iga inimest koheldaks alati, sõltumata tema rollist, tööst või poliitilistest eelistustest kogukonna võrdväärse liikmena. Tagades kõigi kogukonna liikmete inimõigused ja vabadused, võime luua kestliku ja viljaka

ühiskonna, kus inimeste erinevused pole mitte probleemiks, vaid on kõrge elukvaliteedi ja kõrgtootliku majanduse eeldus. Kas võiksime sellise sidusa ühiskonna mudeli seada endile eesmärgiks?!

2001. aastal väljendas akadeemik Peeter Tulviste presidendikandidaatide debattides väga kujundlikult olukorda, kuhu meie ühiskond oli toleks ajaks jõudnud: karavan on veninud liiga pikaks, esimesed on juba oasis ja naudivad puuvilju ja allikavett, samas kui viimased on alles kõrbes.

Sidus kogukond ja ühiskond eeldavad, et inimesed austaksid üksteise arvamusi, oskaksid kuulata, suudaksid teisi mõista ning oskaksid ennast väljendada, oleksid kannatlikud ja püüdleksid järjekindlalt alati konsensuslike lahenduste poole. Kui inimeste eest on varem otsustanud keegi teine ning nad on harjunud tegutsema sunni tingimustes, siis võib vabanemine ja ootamatult saabunud täielik valikuvabadus tekitada šoki, millele reageeritakse väga erinevalt. Ühed, kes kasutavad kõiki kätte tulnud vabadusi täies mahus, võivad olla edukad ning saavutada materiaalse rikkuse, samas kui aeglasema reageerimisega inimestel ei pruugi nii hästi minna ning nad klammerduvad enesevääriskuse hoidmiseks traditsiooniliste väärtuste külge.

Vabas ühiskonnas on vaja õppida kõiki suhteid korraldama välise sunnita. Ühise keele leidmine, vabade ja sõltumatute isiksuste panemine ühte jalga käima ning oma arvamustes ühisosa otsima on keeruline ning eeldab vastastikust usaldust ning kokkulepete pidamist.

Iga inimene on suveräänne indiviid, kes loob oma aistingute ja kogemuste põhjal ise endale maailmapildi ja väärtusorientatsioonide süsteemi. Kui meil õnnestuks ära kuulata ja eraldi fikseerida isikute A, B ja C mõttet ja hinnangud ühele ja samale sündmusele, siis võiksime ehmuda, kuidas saab nii erinevalt sama asja käsitleda! Pimedad elevandikatsujad,

kes peavad suurt looma kas nõõriks, seinaks, telgiks või sammasteks, on tuntud näide, mis iseloomustab väga hästi, kui erinevalt me maailma tajume ja sündmustest aru saame. Niimoodi eraldi võetuna ei tekkiks meil optimismi, et need kolm isikut oleksid võimelised milleski kokku leppima, nii erinevad on nende nägemused! Kuid kuidagi on see ju võimalik, sest inimesed on loonud suuri organisatsioone, mis töötavad sujuvalt ning kus langetatakse ühiseid otsuseid. Milline ime küll seda teeb, et see ülimalt individualistlik isend, kes ju inimene on, loobub mingil põhjusel paljudest oma veendumustest ning on nõus hinnangute ja arvamustega, mis suures osas tema omadega ei kattu? Igauhel meist tekkib aeg-ajalt säravaid ideid, aga kui sa lähed neid teistega jagama, siis selgub, et teistel on kas omad ideed või ei hinda nad sinu pakutud ideed kuigi kõrgelt. Geniaalse idee kandjana võid ahastada palju tahes, kuid kui selle elluviimine nõuab rohkem kui ühe inimese võimeid, siis jääbki su idee pelgaks välgutuseks. Sest ellu viiakse ikka need ideed, mille suhtes suudavad kokku leppida need, keda selle idee elluviimine puudutab ning kellel on kas valimistega või eelnevate kokkulepetega tagatud vastav otsustuspädevus.

***Ellu viiakse ideed,
milles suudavad
kokku leppida need,
keda selle elluviimine
puudutab ning
kellel on
otsustuspädevus.***

Lugude aeg. Me oleme jõudnud aega, kus maksavad lood, mitte tooted, ostuemotatsioon, mitte ostetu tarbimisväärtus. Seda teavad tänapäeval kõik turundajad, kuid

kaugeltki mitte kõik tootjad ja teenuste pakkujad. Kuna järjest enam inimesi saab oma elementaarsed vajadused rahuldatud kiiresti ja odavalt, siis oodatakse igalt järgmiselt kaubapakkujalt lugu, mis kõidaks ja kõnetaks. Peagi jõuab kätte aeg, kui enamik inimesi on seotud üksteisele lugude rääkimise ja ühiste tegevusplatvormide loomisega. Lugusid antakse edasi kõigi kõige kaasaegsemate tehniliste vahenditega ning neid räägitakse ikka eesmärgiga midagi müüa ja teisi mõjutada. Nende osakaal, kes midagi ise toodavad, maad harivad või uusi asju leiutavad, langeb veelgi, sest füüsiliselt ja vaimselt kurnavad tööd võtavad enda peale targad masinad.

Sotsiaalne sidusus ja sotsiaalne kapital

Kaotatud sotsiaalset sidusust¹ otsivad taga kõik totalitarismist vabanenud rahvad. Esimene asi, mille hävitamisega hakkas tegelema Eesti okupeerinud võõras võim, oli ühiskonna sidusus, sest miljonite omavaheliste seostega kogukond on igale okupandile kõige suurem peavalu.

Kuid ka vabades heaoluühiskondades hakkasid inimesed omavahel vähem koos käima ning vabatahtlik ühistegevus hakkas kaotama kandepinda. Kuid seal säilisid enamasti siiski usaldussuhted võimu erinevate tasanditega ning ka inimeste omavaheline suhtlemine, liitude ja ühiste organisatsioonide loomine polnud takistatud. Mõju avaldas tehniseerimine, ühiskonnaelu formaliseerimine ja ametlik ülereguleerimine ning inimeste sulgumine oma koduse meelelahutuse rüppe. Selline olukord andis tuntu politoloogile Robert D. Putnamile ainet raamatuks „Üksi keegli-saalis“, alapealkirjaga „Ameerika kogukonnaelu kokkuvarisemine ja taassünd“

¹ Sotsiaalne sidusus on ühiskonna suutlikkus kindlustada oma ühtsus ning liikmete võrdsus ja heaolu. Mõistet kasutatakse sotsiaalpoliitikas, sotsioloogias ja politoloogias, kirjeldamaks sidemeid või liimi, mis toob inimesi ühiskonnas kokku ja hoiab neid ühes. Seda eriti seoses kultuurilise mitmekesisusega. (Vikipeedia)

(Putnam 2008), kus ta tõstatab teravalt küsimuse, miks Ameerika Ühendriikides, kus inimesed paar aastakümnet varem tihedalt omavahel läbi käisid, seda enam ei tee ning *bowlingu*-huviline on jäänud keeglisaali üksi. Heategevusorganisatsioonide tiheda võrguga kaetud riigis jäid enne aastatuhande vahetust tühjaks ka traditsiooniliselt rahvarohked üritused abivajajate toetamiseks. Olukorda analüüsides ja tulevase arenguid ennustades kasutab ta sotsiaalse kapitali mõistet ning peab väga oluliseks ülesandeks 21. sajandil taastada Ameerika kogukond nii kollektiivsete kui ka individuaalsete algatuste abil. (*Ibid.*, 413) Sotsiaalse kapitali mõistet on 20. sajandil erinevate koolkondade poolt sõnastatud vähemalt kuus korda nagu Putnam kinnitab (*ibid.*, 17), kuid 21. sajandil on seda minu hinnangul vaja uuesti sõnastada. Nagu sedastasin eelnevalt, pole inimkonna toitmine ja materiaalsete eluks vajalike esemete tootmine tänu tootmise efektiivsusele enam probleem ning järjest olulisemaks muutub kõik see, kuidas toimub inimestevaheline suhtlus ning kui sidusad on kogukonnad ja ühiskonnad. 21. sajandil konverteerub sotsiaalne kapital füüsiliselt mõõdetavaks ja rahaliseks kapitaliks otsesemalt ja kiiremini kui kunagi varem.

Putnam iseloomustab sotsiaalset kapitali muuhulgas järgmiselt: see ühendab ühiskondlikke ja majanduslikke ressursse, seob inimeste individuaalse ja sotsiaalse poole, on üheaegselt nii isiklik, kui ka avalik hüve ning ühiskonda koos hoidev sotsiaalne superliim. Ta toob sotsiaalse kapitali näiteid: tööd leitakse enamasti mitte tänu headele oskustele, vaid tänu tuttavatele inimestele, sotsiaalsed võrgustikud toetavad ühiseid käitumisreegleid ning seda on nimetatud ka „vastastikuste teenuste pangaks“. Ta rõhutab, et maine kujuneb sidusas ühiskonnas usalduse vundamendiks ja edu üheks peamiseks eelduseks ning juhib tähelepanu, et rahvusmüüdid liialdavad üksikkangelaste rolli esiletõstmisega, pisendades

kollektiivsete jõupingutuste tähtsust. (Putnam 2008, 19–23)

21. sajandi sotsiaalse kapitali määratlustes tuleb usalduse kõikehõlmavust veelgi rõhutada, sest jõupoliitika ja vertikaalsete käsuliinide asemel on ühiskonna sisemine sidustatus muutumas kõige olulisemaks tootlikkuse teguriks, turvalisuse, ühiskonna kestlikkuse ja inimeste elukvaliteedi aluseks. Rahagi on vaid kas mõttetu metall, paberihunnik või e-signaalid, kui sellele ei annaks hinge sotsiaalse kapitali kaudu loodud vahetusväärtus.

Suured riigid, mis on enamasti tekkinud kunagiste võimukate ja sõjakate kuningate-keisrite jõupoliitika tulemusena, elavad edukalt ka siis, kui sisemine sidusus ei ole kuigi tugev. Kuid oma sisemise sidustatuse eest peavad eriti hoolt kandma väiksed riigid, eriti need, mille identiteeti ei rajane monarhiatel või muudel igipõlistel traditsioonidel, olles tekkinud nn rohujuure tasandil omaalgatuse korras, kogukondi sidustades ja ühiseid eesmärgi teadvustades ning mida ei turva saareline eraldatus muust maailmast.

Rahvusvahelised uuringud sidususest.

Sotsiaalne sidusus on tõusnud mitmete rahvusvaheliste uuringute aineks, sest selle kasvavat tähendust on tajutud igal tasandil. Bertelsmanni Sihtasutus, mille keskus on Saksamaal, uurib juba alates 1989. aastast sotsiaalset sidusust kõigis Euroopa riikides ning on avaldanud regulaarselt sotsiaalse sidususe raporteid (Dragolov *et al.* 2013).

Riikide sotsiaalse sidususe indeks saadakse Bertelsmanni raportites põhjaliku küsitluse tulemusena ning see jaguneb kolmeks valdkonnaks, milles igaühes on kolm sidususe dimensiooni:

- Esimene valdkond on hinnang sotsiaalsetele suhetele oma maal, tuues eraldi välja sotsiaalse võrgustatuse, inimestevahelise usalduse ja erisuste tunnustamise dimensioonid.
- Teine valdkond on

Ühiskonna sisemisest sidustatusest on saamas olulisim tootlikkuse tegur, turvalisuse, ühiskonna kestlikkuse ja elukvaliteedi alus.

kontaktsus identiteedi, institutsioonide usaldusväärsuse ja õigluse taju dimensioonidega.

- Kolmandaks on ühishuvi olulise valdkond, mida kirjeldavad solidaarsuse ja abivalmiduse, sotsiaalsete eeskirjade järgimise ja kodanikuosaluse dimensioonid.

Kõiki punkte kokku lüües oli 2013. aasta raportis (*ibid.*) Eesti koht 33 OECD ja EL riigi hulgas üheksateistkümnend. Mis on üsna lähedane meie kohale riikide neis järjestustes, kus hinnatakse rahvuslikku koguprodukti elaniku kohta, ettevõtlusvabadust, kodanikuühiskonna arengut ja korruptsioonitaju. Üldiselt tähendab see kohta vanade Lääneriikide sabas ning Ida- ja Kesk-Euroopa riikide eesotsas. Vanematest EL riikidest on sidususega meist rohkem probleeme Maltal, Itaalia ja Portugalil, Kreekal, ja Küprosel. Kuid oma saatusekaaslasriikidest hindab indeks meid kõige sidusamaks. Sidususe tipus on kõik Skandinaavia riigid, kohe nende järel Uus-Meremaa, Austraalia, USA ja Šveits. Eesti suhteliselt hea koha annavad hea kontaktsuse näitaja, sest hindame keskmisest tugevamalt oma identiteeti, usaldame keskmisest rohkem oma institutsioone ning tajume ühiskondlikku õiglust natuke paremini. Ülejäänud indeksi komponentidest oli 2013. aasta andmetel meil üle keskmise ka inimestevaheliste suhete tase. Loodetavasti uuritakse sotsiaalset sidusust edaspidigi, kuid vahepeal on Bertelsmanni

Sihtasutuse teadlased eraldi avaldanud ka spetsiaalse õigluse indeksi näitajad. (*Ibid.*)

Bertelsmanni Sihtasutuse 2017. aasta raporti kohaselt on Eesti sotsiaalse õigluse koondindeks Euroopa Liidu riikide seas keskmisest parem. Meie näitaja on 6,15, mis annab Euroopa Liidu 28 riigi hulgas 13. koha. ELi keskmine näitaja on 5,75. ELi kõrgeim sotsiaalse õigluse indeks on Rootsis – 7,51, Soomes – 7,17 ja Taanis – 7,16. Kõige madalam on indeks Kreekas – 3,66, Rumeenias – 3,91 ja Bulgaarias – 4,03. Uutest EL riikidest on Tšehhi neljandal ja Sloveenia üheksandal kohal. Samas Eesti indeks on paari aastaga langenud: aasta varem oli see 6,29, 2014. aastal 6,24. Sotsiaalse õigluse indeksit arvutades on vaadeldud kuut näitajate gruppi. Eesti on ELi esikümnes võrdsete haridusvõimaluste (4. positsioon), põlvkondadevahelise võrdsuse (4. koht) ja tööturule ligipääsu (6. koht) osas. Kõige nõrgemad – 23. koht ELi riikide seas – on Eesti näitajad tervise valdkonnas. Pingereas 16. kohal on Eesti vaesuse ennetamise ning 15. kohal sotsiaalse sidususe ja mitte-diskrimineeri-

**Kogukonna
moodustavad inimesed,
kes jagavad üksteisega
pidevalt ja püsivalt
informatsiooni ja
muljeid,
küsisivad üksteiselt nõu
ja usaldavad üksteist.**

mise valdkonnas. Eesti saab sotsiaalmajanduslike näitajate osas raportis kiita madala võlataseme eest, negatiivselt paistab Eesti silma oma keskkonnaindikaatoritega, sest oleme Luksemburgi järel suurim saastaja, paisates õhku 16 tonni kasvuhoonegaase inimese kohta aastas. Sotsiaalse õigluse indeks kirjeldab üksikisiku ja ühiskonna

vahelisi suhteid ning seda mõõdetakse ressursside jagunemise järgi ühiskonnas, inimeste tegutsemisvõimaluste ja ühiskondlike privileegide kaudu. (SIM. Europe; Schraad-Tischler, Schiller 2016, 7, diagramm)

Sõna „sidusus“ toob meie silme ette ETV sarja „Riigimehed“ peaosalise, sotsiaalse sidususe ministri lihtsameelse näo, kelle mängis meile mällu näitleja Taavi Teplenkov. Populaarne telesari riputas otsekui soola sidususe mõiste sügavamale käsitlusele, sest telesari naeruvääristas poliitikute kerglast süvenematust inimeste jaoks olulistesse teemadesse ning just sidususest tehti kahjuks filmi süžee jaoks vajalik naerunumber.

Tegelikult on aga inimestevaheliste suhete ökoloogia jäänud vajaliku tähelepanuta, sest seda on keeruline kirjeldada, analüüsida ja reguleerida. Kuigi oleme demokraatia juba leiutanud, inimõigused ja -vabadused on vähemalt deklaratiivselt kõrges hinnas, ei ole põhimõtte „kellel jõud, sellel õigus“ ka kuhugi kadunud.

Tänapäeval eeldavad kõik eluvaldkonnad inimeste mõtte- ja tegutsemisvabaduse väärtustamist, kuid samas eeldab toimiv ühiskond usaldust ja kõigi institutsioonide vastastikust austust.

Ühiskonna sisemine sidusus ei ole midagi abstraktset, vaid see on meie igapäevase elu lahutamatu osa, sest kõiki oma isiklikke, olmelisi ja tõiseid ülesandeid lahendame me kas vähem või rohkem sidusal viisil. Sidusust tuleks käsitleda nii ühiskonna kui ka kogukonna tasandil.

Õeldakse, et ühiskond on sama demokraatlik, kui demokraatlik on selles ühiskonnas perekond. Samuti võime öelda, et sidus ühiskond põhineb sidusal kogukonnal. Kogukondi ei tuleks aga siin määratleda agraarühiskondade külakogukondadena, vaid laiemalt, tänapäevaste info-, töö-, hobi- ja suhtluskogukondadena. Kogukonna moodustavad inimesed, kes jagavad üksteisega pidevalt ja püsivalt informatsiooni ja muljeid, küsisivad üksteiselt nõu ja usaldavad üksteist.

Eestis on head võimalused sidususe suurendamiseks. Eesti ühiskonna integ ratsiooni monitooring 2017 (Kaldur *et al.* 2017; Kultuuriministeerium 2018) avaldab sotsioloogiliste uuringute kokkuvõtte, kus käsitletakse eesti inimeste osalemist ühiskonna elus ja sealhulgas poliitikas. Selle uuringukokkuvõtte tabelist 1.2. (Kaldur *et al.* 2017, 13) näeme, et poliitiline aktiivsus sõltub haridustasemest. Poliitika suhtes ilmutavad aktiivset huvi kõrghari dusega inimesed vanuses 25–49 aastat ehk inimesed, kes on oma tööelu tipus ning kes on tõenäoliselt pereinimesed ja kasvatavad lapsi. See, et meie keskklassi tuumik on huvitatud ja aktiivselt lülitunud ühiskondlikku ellu, annab tunnistust meie ühiskonna arenguvõimest ja heast eeldusest sidususe suurendamiseks. Ka näitab ühiskonna eluvõimet see, et 21 protsenti kodanikest (*ibid.*, 13, tabel 1.19) on andnud oma allkirju üleskutsetele, protestaivaldustele ja petitsioonidele.

Kuid sidususe arengus on kindlasti veel väga palju arenguruumi, mida näitab tabel 1.20 (*ibid.*, 14). Vaid 17 protsenti eestlastest kodanikke kuulub selle uuringu kohaselt mõnda ühendusse või seltsi, mis ei näita meie sisemise integratsiooni kõrget taset. Mitte-eestlastest kodanike ja mittekode nike osalemine on aga alla 10 protsendi, mis tekitab kindlasti raskusi kogu ühis konna sidususe arendamisel.

Eesti kodanikuühiskonna arengu eest seisjad on Eesti sotsiaalse arengu taseme suhtes oma andmetele tuginedes palju optimistlikumad. Siseministeeriumi tellitud kodanikuühiskonna arengukavast (Kodanikuühiskonna arengukava 2015) saame teada, et Eestis on kokku 31 581 mittetulundusühendust, neist ligi pooled on korteriühistud või garaaži ja muude ehitiste või maatükkide ühiseks majanda miseks loodud ühistud, mida klassikaliseks kodanikuühiskonna osaks ei loeta. Küll on aga korteriühistu tüüpi ühendustel suur roll sidususe arendamisel, sest ühine osalemine oma elukondlike probleemide

lahendamisel õpetab, kuidas ühiselt tegut sedes võivad inimesed vabas ühiskonnas olla palju efektiivsemad kui igaüks eraldi. Parafraseerides kunagist nõukogudeaegset loosungit „Ametühingud on kommunismi kool“ võime öelda, et korteriühistud on vaba ja sidusa ühiskonna kool.

Kodanikuühiskonna arengukava and metel on viimase aasta jooksul osalenud vabatahtlikus tegevuses 31 protsenti elanikest, mis on lähedane Euroopa Liidu keskmisele, mis on 29 protsenti. Arengukavas väljendub seisukoht, et umbes kaks kolmandikku Eesti elanikest evib pigem osalusdemokraatlikke hoiakuid, sest mõistetakse koos tegutsemise eeliseid võrreldes üksi askeldamisega. (Kodanikuühiskonna arengukava 2015, 5–6)

LÕPETUSEKS. Inimene tuli looma riigist. Aju on leiutamiseks, kuid veel rohkem kommunikatsiooniks teiste inimestega. Alles võime üheskoos asju teha tegi inimese kõikvõimsaks. Aju oli meie eellastel suur juba paarsada tuhat aastat tagasi. Aju võimalusi hakkasime tõeliselt kasutama alles siis, kui õppisime märkide abil suhtlema. Kõigepealt keel, siis kombed, kultuur ja sealt edasi lepped inimeste vahel, lepingud kogukondade vahel, siis suuremad liidud ja keerulisemad ühen dused. Suurte inimkoosluste elu korralda miseni jõuti alles mõned tuhanded aastad tagasi. Sõda ja kuritegevus on inimese loomaliku loomuse kaasnähtused. Vägivald tekitab puudusest, eksistentsiaalne puudus tekitab põõrast vägivalda, sest elu eest on vaja võidelda. Lisaks füsioloogilistele vajadustele on inimestele peale kasvanud tugev sotsiaalsete, kultuuriliste ja eetiliste vajaduste kiht, kus tekkivad häired võivad samuti viia vägivallale. Tapma ei aja mitte ainult nälga, vaid ka au ja uhkus. Viimased on loomulikult kaudselt seotud ressurs side haldamisega ehk ikkagi nälja ja kindlusetu sega elu jätkamise suhtes (sest ürginstinkt ütleb, et elu jätkumiseks on vaja kontrolli tud keskkonda ja omada palju järglasi).

Inimese olemus on sotsiaalne, mitte bioloogiline. Seetõttu pole rahva kestmiseks tähtis mitte niivõrd loomulik iive, vaid suhetevõrgustik, usaldus inimeste ja institutsioonide vahel ning kõik muu, mis suurendab ühiskonnasisest sidusust.

Kummaline vastuolu – meie elu sisuks on suhtlemine teistega, suhtlemise meenu-tamine ja planeerimine. Vahetu suhtlus teise inimesega on kõige suurem infoallikas ning koos tegutsemine on mõjusam kui ükski. Kuid samas püüavad juhid ja otsustajad sageli vältida vahetut kontakti inimesega, näiteks uue töötaja otsingul, eelistades mitmel viisil vahendatud

**Kahetsusväärne on
väikese rahva sees
halastamatu
üle parda viskamine,
selle asemel, et
näha igaihe võimalust
ning tunnustada.**

informatsiooni, mis mõnikord väljendub vaid numbritena maatriksis.

Võti on inimeste iseolemise aktsepteerimises ja erinevustes võimaluste, mitte probleemide nägemises. Tööjaotuse fenomen tõi inimesed koostavast välja ning lõi materiaalses elusfääris tohutud arenguvõimalused. Tööjaotuse teine pool on inimeste võime luua omavahel kooslusi, kujundada sidusat ja vastastikku toetavat õhkkonda. Inimkonna pikk ajalugu on näidanud, et perekonnast järgmistel tasanditel – sugukonnal ja kogukonnal on selline inimsuhete idüll väga levinud, kuid kõrgema taseme kooslustes, kui on vaja tagada koosmeelne keskkond miljonitele inimestele, on seda luua järjest keerulisem.

**Kogukondlikkus tähendab, et
igaihele on tagatud väärikas koht
vastavalt tema oskustele ja võimetele.**

Mida väiksemaarvulisem on rahvas, seda rohkem peaks seal arvestama kogukondlikkuse põhimõtet. Suurte rahvaste puhul on ilmselt kergem taluda teatud „inimmaterjali kadu“, kuigi tänased humanismipõhimõtted peaksid ka selle välistama. Seda enam on kahetsusväärne



Inimestel on võime luua omavahel kooslusi, vastastikku toetavat õhkkonda. Nõo kihelkonna külade mängud Unipiha pargis.

Foto: Mart Raudsaar

väiksese rahva sees halastamatu inimeste sortimine ja üle parda viskamine. Selle asemel, et näha igaühes võimalust ning tunnustada, et igaühel on oma õnnevalet, püüavad mõnedki meie ettevõtete juhid ja personalitöö üle otsustajad ikka toppida iga kordumatut isiksust kitsastesse Exceli tabelitesse, mis on koostatud üleilsete kogemuste põhjal.

Meie juhid ja avaliku teenistuse kaptenid ütlevad, et meil on vaja efektiivsust ning pole aega igaühega nannutada. Jah – teil pole aega, kuid siis jääte ilma ka suurimast varandusest, mida pakub sidus keskkond!

Populaarsust on kogunud esindusdemokraatiale otsedemokraatia vastandamine ning väited nagu võiksid pidevad referendumid tagada suurema demokraatia kui pragune süsteem, sest siis võetavat rahva soove paremini arvesse. Tegelikult tähendaks selline üleminek mitte ainult poliitilise eliidi umbusaldamist, vaid otsustusõiguse kättemängimist neile, kellel on rahalised võimalused enne iga hääletust avalikkusega manipuleerida ning rajada teed diktatuurile. Tugevate demokraatlike traditsioonidega maades nagu USA viis otsedemokraatia õitsval järjel California osariigi majanduslikku ja rahalist kaosesse. (Zakaria 2005)

Me ei tohi demoniseerida esindusdemokraatias paratamatult tekkivaid mõttekodasid, pidades neid mingiteks salavandenõu kolleteks, sest igaühel polegi soovi ega kalduvusi sinna kuuluda. Kuid olukorra hea analüüs ja uute ideede väljatöötamine eeldab mõttekaaslaste tihedat suhtlemist ja turvalist arutelukskkonda. Vabas ühiskonnas on igaühel võimalik luua alati oma mõttekoda, klubi või partei, kui ükski olemasolev ei sobi või ei kutsu oma seltskonda. Suur enamus eelistab käia lihtsalt valimas, kus antakse

juba hinnang olemasolevate ja tegutsevate mõttekodade töö tulemustele. Nii kogukondade kui ka riikide juhtimine peaks olema suure tööjaotuse osa ning põhinema usalduskokkulepetel.

Sotsiaalne sidusus avaldab mõju otseselt kõikidele ühiskonnaelu sfääridele, allpool loetlen neist mõned:

- **Välisjulgeolek** – sisemiselt sidustatud ühiskond on igale agressorile heidutav.
- **Sisejulgeolek** – hirmu puudumine kuritegevuse ees tagab meie vabadused.
- **Majandus** (tööturg ja tarbimine) – kõigil on võimalik anda panus väärtusloomesse.
- **Regionaalpoliitika** – elu on turvaline ja kvaliteetne igal pool, kuhu ulatub sidusa riigi õiguskaitse.
- **Elukvaliteet** – turvalisus ja sotsiaalsete suhete hõlbus kättesaadavus ja kindlus loovadki elule kvaliteedi.
- **Rahvastiku kasv ja püsivus** – turvalisse ja tulevikukindlasse ühiskonda tahavad tulla lapsed ning sellise ühiskonna väärtusi tahavad omaks võtta need, kes tulevad mujalt.
- **Elukeskkond** (ökoloogia) – usaldus ja ühiste väärtuste tajumine võimaldab ka looduskeskonna käsitlemist kvaliteetse elukeskkonna lahutamatu osana.

Kõik sidususe komponendid on seega kestliku ühiskonna valemis osad ning väärivad senisest tunduvalt tõsisemat tähelepanu juhtidelt, vabakondlikelt liidritelt ja poliitikutelt. Ka igaühel meist on oma valikute tegemisel alati võimalik kaaluda, kas meie sõnad ja teod suurendavad või vähendavad sidusust ehk kas me parandame oma lastele turvalisema ja elujõulisema ühiskonna või me ei hooli sellest.

KASUTATUD ALLIKAD

- ALTOSAAR, A. (2012). Konservatiivne arusaam riigi ja kodaniku vahekorra kohta. – Mitmekülgne konservatism. Konservatiivse maailmavaate olemusest, ajaloost ja tulevikust. Kirjastus Kunst, 167–183. – https://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/the_many_faces_of_conservatism.pdf.
- BERTELSMANN STIFTUNG. (2019). – <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/startseite/>.
- DRAGOLOV, G., IGNÁČZ, Z., LORENZ, J., DELHEY, J., BOEHNKE, K. (2013). Social Cohesion Radar. An International Comparison of Social Cohesion Codebook. Jacobs University Bremen. Bertelsmann Stiftung. – https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSf/Publikationen/GrauePublikationen/Codebook_LW_SCRInternational_en_2013.pdf.
- ERR. (2019). – Uudised 2. mai.
- EUROOPA LIIT. (2019). EL-i haldamine – personal, keele ja asukoht. – https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_et.
- HARARI, Y. N. (2018). Homo Deus. Homse lühiajalagu. Tallinn: Postimees Kirjastus.
- KALDUR, K., VETIK, R., KIRSS, L., KIVISTIK, K., SEPPEL, K., KALLAS, K., MASSO, M., ANNISTE, K. (2017). Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2017. Balti Uuringute Instituut ja SA Poliitikauuringute keskus Praxis. – <https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/eim2017.pdf>.
- KULTUURIMINISTEERIUM. (2018). Eesti Ühiskonna integratsiooni monitooring 2017. – <https://www.kul.ee/et/EIM2017>.
- KODANIKUÜHISKONNA ARENGUKAVA 2015–2020. (2015). – https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Arengukavad/kodanikuühiskonna_arengukava_2015-2020_0.pdf.
- PARTS, M. (2019). Vene-ekspert: Venemaa üritab võita lahingut Brüsselis. – Postimees, 20. aprill. – <https://www.postimees.ee/6573122/vene-ekspert-venemaa-uritaab-voita-lahingut-brusselis>.
- PUTNAM, R. D. (2008) [2000]. Üksi keeglisaalis. Ameerika kogukonna elu kokkuvarisemine ja taassünd. Tartu: Hermes.
- RAHANDUSMINISTEERIUM. (2019). – <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>.
- RIIGIPILT. (2015). – <http://www.riigipilt.ee/>.
- SCHRAAD-TISCHLER, D., SCHILLER, C. (2016). Social Justice in the EU – Index Report 2016. Social-inclusion-monitor Europe. Bertelsmann Stiftung. – https://www.social-inclusion-monitor.eu/uploads/tx_itao_download/Studie_NW_Social-Justice-Index_2016_02.pdf.
- SIM.Europe. Social Justice Index. – <https://www.social-inclusion-monitor.eu/about-sim-europe/social-justice-index/>.
- ZAKARIA, F. (2005). Vabaduse tulevik. Mitteliberaalse demokraatia ohud tänapäeva maailmas. Tallinn: Varrak.

Eesti riigikogu kodukorra põhimõttelised probleemid



JÜRI ADAMS

VII, VIII, IX ja XIII Riigikogu liige, põhiseaduse üks koostajaid

Kodukorral on kahtlemata mõju parlamendi töö kvaliteedile ja saavutusvõimele.

Riigikogu kodukorra ajalugu ja probleemid on teemad, millega teaduslik tegelemine vajaks vähemalt ühe doktori-töö mahtu. Alljärgnevaid lehekülgi ei saa nimetada akadeemiliseks uurimuseks, kuid parema puudumisel on siiski tege-mist uurimise katsega, kuigi pistelise ja ebaühtlasega. Minu kokkupuuted selle teemaga said alguse 5. oktoobril 1992 ja on kestnud tänini.

Kodukorral on kahtlemata mõju parla-mendi töö kvaliteedile ja saavutusvõimele. Kuid sellest, et parlamendil on parem kodukord, ei tule automaatselt paremat tööd ja töö tulemust. Kehv kodukord aga võib saada tublide inimeste tegevusele oluliseks takistuseks.

See tekst on esimene osa kolmest. Sellel on kindel ajaline piir. Riigikogu VII koos-seis alustas 5. oktoobril 1992. Riigikogu kodukorra ja töökorra seadused jõustusid 16. novembril. Esimesed kuus nädalat kehtis ajutine kodukord, mis oli samal ajal ka edaspidise alalise kodukorra eelnõuks.

Ajutise kodukorra ja töökorra tekste ei ole kunagi kuskil avaldatud. Leidsin

need tekstid siiski arhiivist.¹ Riigikogu Toimetised publitseerib eelnõude tekstid artikli lisana, ja sellega muutuvad need asjast huvitatute jaoks kättesaadavaks. Ilma nendeta ei ole hästi võimalik hinnata kodukorra üksikute elementide arengut.

Püüan sõnu nagu riigikogu, ülemnõu-kogu jmt kirjutada üldiselt väikese tähega, sest see õigekirja „kastisüsteem“, mis algas juba kolmekümnendatel aastatel, on mulle alati olnud üsna vastumeelne.

I OSA. RIIGIKOGU KODUKORRA SÜND. Eellugu. Terminid „kodukord“ ja „töökord“ on eesti keelde tulnud tõlgetena saksakeelsetest sõnadest *die Hausordnung* ja *die Arbeitsordnung*. Vähemalt esimene neist on omakorda jõudnud saksa keelde Inglismaa ajaloost. Sama sõna tähendab ka inglise keeles ju maja, aga on kasutusel ka parlamendist rääkides: *house of lords* ja *house of commons*, mille kohta eesti keeles on aga võetud kasutusele hoopis „koda“ – ülem-koda, alamkoda, parlamendi kojad. Saksa *Haus*’il on eesti keelde tõlkimisel aga kaks põhitähendust: ’maja’ ja ’kodu’. Paraku tuli meil kasutusele just sisuliselt vale vaste. Mõeldud oli ju ikkagi parlamendi koja sisemist tegutsemiskorda. Tagantjärele võib öelda, et mõlemad terminid said üsna sobimatud.

Kodukorra ja töökorra mõisted kju-nesid välja Euroopa parlamentarismi ajaloos; need on olnud aktsepteeritud Euroopa riigiõiguses, ja pea kõigis Euroopa keeltes olid tuntud vastavad terminid, mida kasutati nii avaliku õiguse alusel

tegutsevates organites kui ka eraõiguslike ühingute puhul. (Siiski paistab, et Vene kultuuriruumi kohta see väide ei kehti, sest seal valitses mõisteline segadus.)

Parim asjakohane selgitus, mida olen eesti keeles leidnud, on 1938. aasta põhiseaduse paragrahvis 62. Teises lõikes on töökorra sisuline määratlus, kuigi seda terminit seal ei kasutata:

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

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

Üsna õpetlik on pilguheit meil aastatel 1992–2007 kehtinud riigikogu töökorra seadusesse. Praktiliselt oli selles vaid üks asjakohane teema: reeglid, kuidas inimesed liiguvad riigikogusse asendusliikmeks seal vabanenud kohale või vastupidi, sealt tagasi ära, näiteks siis, kui ministrikohalt lahkunu tuli tagasi riigikogu liikmeks. Sellele miinimumile oli üsna kunstlikult lisatud veel riigikogu kantselei kohta käivaid norme.

Nõukogude pika okupatsiooni üks peamine tagajärg oli kultuurikatkestus. Nende tõlkelaenuliste terminite omaaegsed tähendused ununesid. Praegustele põlvkondadele tekitavad mõlemad terminid hoopis arusaamatust. „Kodukord“ meenutab pigem perekonnas kehtivaid reegleid, näiteks seda, millal lapsed peavad sängis olema. Sama häda on ka „töökorraga“: seal ei olnud juttu mingisugusest töö tegemisest. Töö tegemist parlamendis käsitleb hoopis „kodukord“.

Kodukorrad ja töökord enne II maailmasõda.

Ma ei tea, et oleks olemas spetsiaalseid või võrdlevaid uurimusi sõjaeelsete kodukordade kohta. Nüüdseks on tekkinud eeldused sellega tegelemiseks. Jaak Valge hiljuti ilmunud Eesti parlamentarismi ajaloo monograafias², mis annab tervikliku tausta, ei ole kodukorra küsimustele küll eraldi tähelepanu pööranud. Kuid selle lisades on ära trükitud rida tolle aja kodukordade tekste. Praeguseks on ka kujunenud avaldamiseks paremad tehnilised eeldused. Sõjaeelsed Riigi Teatajad on nüüd kättesaadavad internetis.

Eesti sõjaeelse iseseisvuse loos on olnud neli kodukorra perioodi.

- Esiteks: Asutava Kogu kodukord.³
- Teiseks: Riigikogu kodukord aastast 1921.⁴ See oli kõige kauem kasutusel olnud kodukord, seda muudeti ja täiendati ka korduvalt. Oli kasutusel kuni aastani 1934.
- Kolmandaks: Riigikogu kodukord aastast 1934.⁵ Tegemist oli riigikogu uue kodukorraga, mis valmistati ette seepärast, et põhiseaduse muutmise tulemusel pidi oluliselt muutuma ka riigikogu. Kuigi see kodukord jõustus koos põhiseaduse muudatusega, selle sisu suuremat osa ei olnud enam kunagi võimalik praktiseerida, sest uusi riigikogu valimisi ei korraldatud ja riigikogu vana koosseisu kokku ei kutsutud (peale ühe lühikese erandi 1934. aasta sügisel).
- Neljandaks: Rahvuskogu kodukord ja Riigikogu ajutine kodukord.⁶ Mõlemad andis dekreediga välja riigivanem Konstantin Päts. Tähelepanuväärne nende puhul on see, et kuigi 1938. aasta uue põhiseaduse järgne riigikogu oli kahekojaline, siis kodukord oli neil ühine, st mõlemas kojas kehtis sama kodukord. Selle muutmine oli võimalik vaid mõlema koja ühiskoosoleku otsusega.

1938. aasta põhiseaduse perioodil oli olemas ka eraldi Riigikogu töökorra seadus.⁷ See oli üks osa uue põhiseaduse

rakendamise paketist ja selle andis K. Päts välja dekreediga 17. augustil 1937. Seadus käsitles presidendi, aga ka valitsuse liikmete suhtlemist riigikoguga, valitsuse eelnõude esitamise ja nende riigikogus menetlemise korra küsimusi, riigikogu kodade omavahelist kooskõlastusmenetlust, riigivolikogu uurimiskomisjone (ankeetkomisjonid), riigikogu liikme staatuse küsimusi (kuivõrd ja milles on riigikogu liige riigiametnik, riigiga äriliste suhete keeld jms). Tolles olukorras oli eraldi töökorra seaduse olemasolu üsna põhjendatud, kuigi samu norme oleks olnud võimalik kehtestada ka teistes normatiivaktides või muudes vormides.

Kodukord kui seadus. Ajalooliselt ei ole niisuguseid kodukordasid, mille parlamendid kehtestasid enda jaoks, nimetatud seadusteks. Selline järeldus on igati loogiline, niikaua kuni lähtutakse arusaamast, et seaduste adressaadid on isikud väljaspool parlamenti. Paistab aga siiski, et Eesti juristide jaoks on see olnud probleemiks. Nii ilmub 1932. ja 1933. aasta riigikogu poolt ette valmistatud põhiseaduse muutmise tekstidesse eraldi paragrahv (§ 44), mis on mõlemas eelnõus samasugune: „Riigikogu määrab oma sisemise korra kodukorraga, millel on seaduse jõud. Riigikogu kodukord ei või muuta seadusi.“ 1920. aasta põhiseaduse tekstis riigikogu kodukorda ei mainitud.

Kumbki eespool nimetatud põhiseaduse muutmise kavast ei olnud rahvahääletusel edukas. Aga ka vabadussõjalaste algatatud ja rahvahääletusel 1933. aastal vastu võetud põhiseaduse muudatus sisaldas sama teemat, kuigi hoopis lihtsamal viisil: „§ 44. Riigikogu kodukord kuulutatakse välja seadusena.“ Juriidiline erinevus oli selles, et kui läbikukkunud põhiseaduse muudatuste järgi ei oleks tulevasel riigipeal olnud mitte mingisugust puutumust riigikogu kodukorraga, siis rahva heakskiidetud teksti kohaselt oli teisiti: kodukorrast sai riigipea väljakuulutamise või tagasilükkamise õiguse objekt.

Need kahtlused ja otsingud olid põhjendatud, sest alates 1920. aastast sisaldas riigikogu kodukord ka paragrahve, millega määrati riigikogu liikmete tasud ja majanduslikud soodustused. Need teemad ei ole ajalooliselt olnud kodukordade asi, küll aga seadustega kehtestatavad normid.

Aga nagu näha eeltoodud § 62 tekstist pöörduti 1938. aasta põhiseaduses varasemate arusaamiste juurde tagasi ja sõna „seadus“ ei kasutatud kodukorraga seoses kunagi.

Otsingud ülemnõukogus. Kuigi võitlused Eesti NSV suurema autonoomia eest algasid juba ülemnõukogu XI koosseisu (1985–1990) lõpuaastatel, ei ole käesoleva uurimuse teema seisukohalt selle koosseisu periood oluline. Lähiajaloo mõistmise jaoks oleks küll oluline sel ajal ülemnõukogu presiidiumis⁸ (eriti presiidiumi esimehe läheduses ja presiidiumi juures tegutsenud töörühmades jms) toimunu, aga sellest valdkonnast ei ole mul teada ühtki usaldusväärset uurimust või publikatsiooni. XI koosseisu lõpuni püsis muutumatult varasem nõukogude töökorraldus, mille mehhanism seisis selles, et kõigi tekstide ettevalmistamine toimus ülemnõukogu presiidiumis, mille järel lühikesteks ajavahemikeks (istungjärkudeks) kokku tulnud ülemnõukogu need ilma sisulise menetlemiseta heaks kiitis.

ENSV Ülemnõukogu XI koosseisu lõpus otsustati samal meetodil ülemnõukogu reform, mille tähtsamad aspektid olid, et oluliselt vähendati ülemnõukogu liikmete arvu ja kooskäimine muudeti sisuliselt alaliseks. Reformi alusdokumendiks on ENSV Ülemnõukogu otsus „Eesti NSV Ülemnõukogu kaheteistkümnenda koosseisu ajutise töökorralduse põhimõtetest“ 26. jaanuarist 1990.⁹

Kuid vana mehhanism – presiidiumi juhtfunktsioon – jätkus ka veel 1990. aasta märtsi alguses valitud ülemnõukogu XII koosseisu esimestel kuudel. Varem kehtis ülemnõukogus kodukord nimetusega „Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi

Ülemnõukogu reglement“. Sõna „reglement“ on nõukogudeaegne laen vene keelest (kuigi prantsuse algupära) tähenduses kodukord.

Meie teema seisukohalt on oluline, et 1990. aasta ülemnõukogu XII koosseisu kokku tulemise järel varasemat reglementi enam ei kasutatud, võimalik, et veel eelmise koosseisu lõpus oli vastu võetud ka selle tühistamise otsus. Asemele tuli presiidiumist saadetud uus kodukord. See kandis esialgu nime „Eesti NSV Ülemnõukogu kaheteistkümnenda koosseisu esimese istungjärgu töö- ja kodukord“ ja kinnitati ülemnõukogus 29. märtsil 1990.¹⁰ Järgmise kuu aja jooksul töötati sellega edasi nii ÜN presiidiumis kui ka ülemnõukogus endas ning 2. aprillil kinnitati „Eesti NSV Ülemnõukogu ajutine töö- ja kodukord“,¹¹ mis oli eelmisest oluliselt mahukam.

See peaks olema esimene kord, kui Eestis kasutati jälle termineid „kodukord“ ja „töökord“ (kuigi ainult pealkirjas), ja veel paaris „töö- ja kodukord“, mida enne sõda kunagi ei tehtud. Ülemnõukogu presiidiumi juures tegutsejate hulgas pidi olema isikuid, kes teadsid, et enne sõda olid sellised terminid olemas olnud. Sellised teadmised olid nõukogude haridusega juristide puhul üsna ebatavalised. Olen püüdnud teada saada, kes konkreetselt võis niisugune tagasitooja olla. Mitu küsitletut pakkus oletuse, et selleks võis eeskätt olla ülemnõukogu presiidiumi juures õiguseksperdi ja nõunikuna töötanud Eenok Kornel (1940–2008).

Ei suutnud ka leida usaldusväärseid teateid, kes olid isikud, kes koostasid need üsna mahukad ja põhjalikud tekstid ülemnõukogu XII koosseisu tegutsemise aluseks.

Paistab siiski, et ülemnõukogus ei oldud presiidiumist tulnud kodukorra variantidega rahul ja üsna varsti võtsid XII koosseisu liikmed kodukorra küsimustega tegelemise enda kätte. Kodukorra pealkirjas võetakse taas kasutusele termin „reglement“. Ülemnõukogu 12. koosseisu raamatus on

komisjonide loetelus nimetatud nelja sellesisulist töörühma (*resp.* komisjoni): töögrupp Eesti NSV Ülemnõukogu koosseisu töö- ja kodukorra väljatöötamiseks (29.03.1990), Eesti Vabariigi Ülemnõukogu reglemendi seaduseelnõu koostamise töörühm (28.05.1990), Eesti Vabariigi Ülemnõukogu reglemendi seaduseelnõu kooskõlastuskomisjon (28.05.1990), Eesti Vabariigi Ülemnõukogu reglemendi täiustamise töögrupp (15.10.1990).¹² Paistab, et 1991. aastast kujunes kodukorraga tegelemise kohaks ülemnõukogu õiguskomisjon.

Uus reglement võeti vastu 28. juunil 1990,¹³ kuigi ka töö- ja kodukord jäi vähenatud mahu kehtima. Põhimõtteliselt samasugune olukord püsis ülemnõukogu tegevuse lõpuni, kuid nende kahe aasta jooksul jätkus järk-järgult kodu- ja töökorra mahu edasine vähenemine ning vastavalt reglemendi mahu kasv.

Mul ei ole teada, et keegi oleks ülemnõukogu kodukorra kujunemist eraldi uurinud. Kuna tegemist oli kolme põhitextiga, siis oleks vajalik nende sisuline võrdlemine.

Riigikogu kodukorra eelfaas. Enne käesolevat kirjutist olen avaldanud ühe lühiaurimuse, milles püüdsin jälgida neid arenguid ja mõjusid, mis eelnesid riigikogu kodukorra esimese täisversiooni kehtestamisele. Kuigi see on avaldatud üsna tundmatus väljaandes, on selle tekst õnneks netis olemas.¹⁴

1992. aasta kevadel, kui oli selge, et põhiseaduse assamblee töö tulemuseks on põhiseaduse selline projekt, mille puhul on tõenäoline, et see saabki põhiseaduseks, käivitas tollane justiitsministeerium üsna mahuka tegevusprogrammi, et kindlustada uuele põhiseadusele üleminek normatiivaktidega või nende projektidega.

Assamblee töö lõpufaasis kujunes põhiseaduse projekti tekst selliseks, et selles oli nimetatud arvukalt seaduste nimesid või oli viidatud kavandatavatele seadustele sisuliselt. Midagi niisugust ei

olnud sõjaeelsetes põhiseadustes, kuigi oli ju nimetud ikka vähemalt kodakondsusest rääkimise puhul vastava seaduse vajadust. Kuid nüüd olid juristid-eksperdid suutnud suruda sisse põhimõtte, et kohtades, kus oli juttu õigustest, oli kirjas ka, et selle õiguse täpsema teostamise sätestab seadus, või et piirangud ja kitsendused sätestab seadus vms. Lisaks oli teksti ilmunud ja seal kinnistunud paragrahv (praegu § 104 2. lõige), kus oli pikk seaduste loetelu. Kuidas ja miks selleni jõuti, vajaks eriuurimust. Kummaski põhieelnõus sellist paragrahvi ei olnud. Nüüdseks on selge, et see paragrahv pole põhiseaduses vajalik, on üleliigne. Selle järele ei olnud ei poliitilist ega juriidilist vajadust. Midagi kasulikku see endaga kaasa pole toonud, aga on aastate jooksul põhjustanud hulga tõsiseid õiguslikke ja õigustehnilisi probleeme. Tarbetuid, halbu tagajärgi põhjustanud ja tulevikus ohtu kujutavaid paragrahve on meie põhiseaduses mõned veel.

Hiljemalt 1992. aasta suve alguses hakati justiitsministeeriumis tegema nimekirja tulevatest seadustest, mille olemasolu vajadus tuleneb põhiseaduse tekstist. Tollase justiitsministri Märt Raski teatel saadi kokku nimekirja 51 seadusest.¹⁵ Tegelema hakati siiski väiksema, 25–30 seaduse kavaga. Vastav kava vormistati ülemnõukogu 11. juuni 1992 otsusena „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamisest“¹⁶ – seega 17 päeva enne põhiseaduse rahvahääletust.

Plaan sisaldas endas 21 punkti, millest igäühe sisuks oli ühe või rohkema seaduse eelnõu koostamine (*resp.* seaduse vastuvõtmine). Iga punkti juures olid sellega tegelema hakkavate isikute nimed, neist vähemalt üks ülemnõukogu liige. Lisaks kutsuti veel ellu ekspertgrupp Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude hindamiseks, kokku 12 nime.

Plaani osad ei olnud muidugi pakiliselt omavahel võrdsed. Sisuliselt kõige

kiirem asi oli juba tehtud: riigikogu valimise seadus oli ülemnõukogus vastu võetud juba 6. aprillil 1992.¹⁷ Oli veel vaid üks normatiivakt, mis – lähtuvalt põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 viimasest lõikest – oli vaja vastu võtta juba enne valimiste väljakuulutamist: palkade jms teemal. Seadus „Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta“¹⁸ võeti riigikogus vastu 18. juunil 1992. Selle vastuvõtmise käigus kujunesid ülemnõukogus keskseks hoopis ülemnõukogu enda liikmete pensioni küsimused. Aga selles kavandatud riigikogu töö tasustamise süsteem püsib põhimõtteliselt tänaseni. Selle käigus tekkisid mõned eksitused, mille tagajärgede vaatlemisest me taga-pool ei pääse.

Pakilisuselt järgmine oli vajadus ette valmistada tulevase valitsuse seaduse eelnõu. Ja tõepoolest, sellest sai riigikogu VII koosseisu esimene menetletud ja vastu võetud pikem tervikseadus.¹⁹

Kõigi plaanis nimetatud ülejäänud eelnõude ja pealkirjadega ei olnud tegelikult suurt kiiret. Siiski käsitleti pakilisuselt järgmisena just kodukorda (ja töökorda).

Kodukorra üleminek ülemnõukogust riigikogusse. Formaalselt oli kodukorra ja töökorra eelnõude ettevalmistamise aluseks eespool nimetatud ülemnõukogu 11. juuni 1992 otsus. Kodukorra ja töökorra sellesse nimekirja lülitamise alus oli aga see, et need on nimetatud põhiseaduse § 104 loendis.

Kuidas täpselt riigikogu kodukorra ja töökorra eelnõude ettevalmistamine toimus, seda ei saa me enam kunagi teada. Inimeste hulk, kes sellega kokku puutus, oli üsna suur. Laias laastus kuulusid ühed neist justiitsministeeriumi ekspertide hulka, teised puutusid kodukorra probleemidega kokku ülemnõukogus. Viimati nimetatutest olid osa ülemnõukogu liikmed, teised ülemnõukogu ja selle presiidiumi ametnikud. Kõik nad jagasid arvamust, et see töö on hädavajalik. Ega

nad omavahel kõiges muidugi ühte meelt ei olnud. Eksperdid lähtusid oma teoreetilistest seisukohtadest. Näiteks on säilinud ministeeriumi eksperdirühma esimehe professor Ilmar Rebase üsna mahukas ja kriitiline retsensioon eelnõude kohta. See aga keskendus eelnõude struktuuri küsimustele.²⁰

Ülemnõukoguga seotud inimesed üritasid pigem, lähtudes oma kogemustest, parandada ja edasi arendada ülemnõukogu kodukorda – reglementi. On võimalik kaardistada asjasse puutunute nimed. Ülemnõukogu 11. juuni otsuses olid vastava töörühma liikmetena nimetatud ülemnõukogu liikmed Ülle Aaskivi, Jaak Allik, Illar Hallaste, Peet Kask, neile lisaks S. Hiedel, Advig Kiris, Rein Lang, Heinrich Schneider. Kui I. Hallaste pidas 6. oktoobril 1992 riigikogus kodukorra eelnõu esimesel lugemisel ettekande, siis andis ta teada, et töörühma juhtis Ülle Aaskivi, ja nimetas, et töörühmas tegutsesid ka Karl-William Propst (kes oli olnud ametnik ülemnõukogus ja direktor) ja Erik-Juhan Truuväli (kellest sai varsti õiguskantsler).²¹

Paistab, et peale nende osales kodukorra eelnõu kujundamises Ülo Nugis, kes oli olnud ülemnõukogu juhataja ja kellest sai ka riigikogu VII koosseisu esimees. Mulle on väidetud, et selles tegevuses oli aktiivne Iivi Otto, kes abistas Nugist nii ülemnõukogus kui ka riigikogus. Siiski ei kinnitanud Otto minuga jutuajamises enda kokkupuuteid kodukorra kujunemise tööga.

Ei ole ka kahtlust, et vähemalt riigikogus osalesid sellesisulistest töodes ka Anu Laido (hiljem pikaajaline kõrge riigikogu kantselei ametnik) ja Heiki Sibul (hiljem pikaajaline riigikogu kantselei direktor). Siiski arvan, et 1992. aasta oktoobris-novembris olid nad tegevad pigem riigikogu kantselei ellukutsumise töodes.

Kui kodukorra eelnõu kujunemiskäik on vähemalt põhimõtteliselt ja laias laastus selge, siis töökorra päritolu jääb minu jaoks täielikult saladuseks. See ilmub välja n-ö tühjalt kohalt. Aastast 1938 kehtinud riigikogu töökorra seaduse olemasolu fakt

on kindlasti olnud eeskujuks, aga mitte tolle seaduse sisu. On küll kolm mitte eriti mahukat temaatilist kattuvust, neist olulisemad ametivannete teema ja seaduste presidendi poolse väljakuulutamise teema. Suurem osa eelnõu sisust käsitleb hoopis riigikogu liikmete liikumist valitsuse liikmeks ja sealt riigikokku tagasi tulemist, asendusliikmeks saamist ja sellest jälle lahkumist. Neid teemasid varem Eesti riigiõiguses kunagi ei olnud, järelikult on kõik see osa uudne ja esmakordne. Ei ole võimalik hinnata, kas on kasutatud mõne teise riigi eeskujut. Lõpuks on eelnõule lisatud mõned paragrahvid, mis saavad aluseks riigikogu kantselei loomisele.

Ei ole suutnud leida mingeid andmeid, kes võisid olla selle eelnõu loojad. Ilmar Rebase retsensioonist, mida nimetasin eespool, ilmneb, et ettevalmistamise perioodil on eelnõudel olnud ka seletuskirjad. Riigikogus laiali jagatud tekstide juures aga mingeid seletuskirju ei olnud.

Ajutine kodukord esimesel kuuel nädalal. Riigikogu VII koosseis alustas tegevust 5. oktoobril 1992. Kui oli valitud riigikogule juhtkond, esimeheks sai Ülo Nugis, ja Eesti riigile president, kelleks sai Lennart Meri, jõudis järg kodukorrani. Riigikogule olid välja jagatud ajutise kodukorra ja ajutise töökorra tekstid.

Tekstide autorite nimel tuli pulti Illar Hallaste. Tema esitas ettepaneku, et riigikogu kinnitaks need, st võtaks riigikogu töö aluseks, ajutiselt, kuid mitte kauemaks kui kuueks nädalaks. Kõigile, kellele mõni asi ei meeldi, soovitas ta oma arvamused esitada edasisel menetlemisel muudatusettepanekutena. Pärast lühikest läbirääkimist pani Ülo Nugis otsuse hääletusele. Poolt anti 80 häält, vastu 3 ja 12 oli erapooletut häält.

Kinnitatud tekstidel oli veel ka teine funktsioon: nad olid samal ajal ka kodukorra seaduse ja töökorra seaduse eelnõudeks.

Järgmistel päevadel toimusidki esimesed lugemised, 6. oktoobril kodukord

ja 7. oktoobril töökord. Ettekandjaks oli mõlemal juhul Illar Hallaste. Kodukorra menetlemiseks moodustati ka spetsiaalne komisjon, mille esimeheks sai Mart Nutt.

Lugedes nüüd tagantjärele stenogrammi, avastasin, et 6. oktoobril olin ilmutanud dissidentlikkust ja tõstatanud küsimuse, et ehk me peaksime kodukorra väljatöötamise aluseks võtma mõne ennesõjaaegse riigikogu kodukorra:

„Härra Hallaste, minu küsimus jaguneb vähemalt neljaks alaküsimuseks. Ma püüan nad varustada küüsisõnaga alguses, nad on omavahel seotud, aga algan siiski jutustava lausega. Lugupeetud kolleegid, minu ees on kaks teksti, Riigikogu kodukord aastast 1921, mis täienes vahepealsetel aastatel, ja Riigikogu kodukord 1937. aastast. Esimene alaküsimus on, kas teie töögrupp kasutas neid ja millisel määral ta neid kasutas? Edasi küsiks niimoodi: kas te ei arva, et peaksite oma ettekandes käsitlema ka nende olulisi erinevusi praegu pakutud eelnõust, ning kas ei oleks mõeldav nende paljundamine kõigile Riigikogu liikmetele? Ja kas ma saan öieti aru, et meie siin koos ei ole teinud otsust seda Ülemnõukogu töökomisjoni poolt ettevalmistatud eelnõu oma töö aluseks võtta? Selline otsus on meil ju veel tegemata. Minu isiklikul hinnangul oleksid 1921. ja 1937. aasta tekstid tööalasena vähemalt sama sobivad või isegi sobivamad kui see, mida te välja pakute.“²²

See ketserlik idee tõrjuti aga otsustavalt ja kergelt. Ülemnõukogu kogemuste põhjal koostatud kodukorra kehtestamise toetajaskonna (vähemalt viiendik riigikogu VII koosseisu liikmeid olid olnud ka ülemnõukogu liikmed) mõju oli niivõrd suur, et ühelgi teisel riigikogu liikmel või rühmal, kes ilmutasid kahtlust või teisitimõtlust, ei olnud vähimatki šanssi midagi muuta, eelnõu vastuvõtmise takistamisest rääkimata. Uusi riigikogu liikmeid peeti kogenematuteks ja jõuetuteks ja, tõepoolest, kogenematud ja jõuetud nad olidki.

Kui töökorra menetlemisel läks kõik ladusalt, siis kodukorra puhul tehti nõrk katse vastu hakata ja alternatiivi pakkuda.

Nimelt, kui ajutine töökord kehtestati kuni kuueks nädalaks, siis ajutine kodukord oli esimese ropsuga kinnitatud vaid kolmeks nädalaks, mille taga oli idee, et kodukorraga tegelevast komisjonist võiks tulla uus eelnõu. Nii see ei läinud ja selleks ei oleks olnud ka jõudu. Katse likvideerus sel teel, et ajutise kodukorra kehtivust pikendati veel kolmeks nädalaks.

Olen vaadanud kodukorra ja töökorra menetlemisest säilinud dokumente riigiarhiivis. Jõudsin üldisele järeldusele, et need on üsna lünklikud, nii et nende alusel ei ole võimalik ammendavalt kindlaks teha, milliseid ettepanekuid riigikogu liikmed ja fraktsioonid esitasid ning kuidas nende ettepanekute käsi käis. Riigikogu täiskogu stenogrammide põhjal paistab, et suuremad võitlused olid mõningate kodukorras sisalduvate arvude ümber: riigikogu alatiste komisjonide arv ja fraktsiooni liikmete alampiir. Esimest tõsteti ja teist alandati.

Milles erineb hilisem, alaline kodukord esialgsest kodukorrast, see oleks pidanud ju paistma nende võrdlemisest. Kuid neid ajutisi kordasid ei olnudki nii kerge leida. Selgus, et neid mitte ainult ei ole olemas digiteeritud kujul, aga neid ei ole ka kunagi kuskil avaldatud, ka Riigi Teatajas mitte. Õnneks olid need arhiivist leitavad. Riigikogu Toimetised on korraldanud nende digiteerimise ja publitseerib need tekstid. Loodan esitada nende võrdluse selle uurimuse järgmises osas.

Uute, juba alaliste kordade vastuvõtmiseni jõuti kiiresti: kodukorra seadus võeti vastu 5. novembril, töökorra seadus 11. novembril. Mõlemad jõustusid alates 16. novembrist 1992.²³ See tähendas viit riigikogu istungite nädalat või kuut kalendrinädalat.

Kodukorra lõpphääletuse tulemused 5. novembril 1992 olid: 80 poolt, 3 vastu, 12 erapooletud. Töökorra lõpphääletuse 9. novembril 1992 tulemused: 57 poolt, 4 vastu, 1 erapooletu.²⁴

¹ ERA. 5119. 2. 617 lehed 2–15; ERA. 5119. 2. 166 lehed 1–4.

² Valge, J. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019.

³ Riigi Teataja 1919, nr 46, artikkel 95, lk 361–366. – <https://dea.digar.ee/article/AKriigiteataja/1919/07/16/3>.

⁴ Riigi Teataja 1921, nr 33, art 26, lk 209–216. – <https://dea.digar.ee/article/AKriigiteataja/1921/05/04/3>. Muudatused: RT 1922, nr 159, art 105, lk 776; RT 1923, nr 95, art 74, lk 693; RT 1926, nr 62, art 81, lk 801; RT 1929, nr 30, art 202, lk. 274; RT 1931, nr. 50, art 381, lk 666. Samad tekstid vt. Valge, J. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019. Lisad 7–12, lk 597–615.

⁵ RT 1934, nr 5, art 37, lk 66–90. – <https://dea.digar.ee/article/AKriigiteataja/1934/01/23/4>. Sama: Valge, J. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019. Lisa 14, lk 621–647.

⁶ Rahvuskogu kodukord: RT 1937, nr 10, art 82, lk 167–183. – <https://dea.digar.ee/article/AKriigiteataja/1937/02/05/5>. Selle muutmised: RT 1937, nr 33, art 311 ja RT 1937, nr 49, art 448. lk 1026. Riigikogu ajutine kodukord: RT 1937, nr 71, art 594, lk 1374–1378. – <https://dea.digar.ee/article/AKriigiteataja/1937/09/03/7>. Selle täiendamine RT 1940, nr 30, art 221, lk 397–399. Vt ka Valge, J. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019. Lisad 16–17, lk 671–679.

⁷ RT 1937, nr 71, art 595, lk 1379–1385. – <https://dea.digar.ee/article/AKriigiteataja/1937/09/03/8>.

⁸ Nõukogude pseudoparlamendid ülemnõukogud käisid koos – käsi tõstmas ja valitsejate kõnesid ära kuulamas – harva ja lühiajaliselt. Kuid alaliselt olid ametis ülemnõukogude presiidiumid. Presiidiumi puhul oli tegemist asutusega, kus tegutsesid ülemnõukogu presiidiumi esimees ja aseesimehed (kes olid ka ülemnõukogu kui terviku esimees ja aseesimehed), teatud väike arv ülemnõukogu liikmeid ja ülemnõukogu presiidiumi sekretär. Lisaks neid teenindavad palgalised ametnikud. Presiidiumi põhifunktsioon oli ülemnõukogu heakskiitmisele minevate dokumentide ettevalmistamine. Esimees ja aseesimehed kuulusid nõukogude riigi valitsejate nomenklatuuri hulka.

⁹ Ülemnõukogu ja valitsuse teataja (ÜVT) 1990, 3, 66. Avaldatud: Eesti NSV/Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis 29.03.1990–29.09.1992. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2013, lk 198–199.

¹⁰ Vt Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis, lk 200–204. ÜVT 1990, 12, 174.

¹¹ Vt Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis, lk 205–212. ÜVT 1990, 12, 181.

¹² Vt Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis, lk 110–114.

¹³ Vt Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis, lk 116–124. RT 1990, 2, 33.

¹⁴ Adams, J. Veerand sajandit põhiseaduse vaimus: viimasest ülemnõukogust VII Riigikoguks. Lk 79–80. – Riigikogu aastaraamat 2016/2017. Riigikogu kantselei 2017, 80 lk. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogu-aastaraamat-216-2017.pdf>.

¹⁵ Märt Raski suuline teade J. Adamsile 13. mai 2019.

¹⁶ RT 1992, 27, 356. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/13079663>. Otsuse sisu kirjeldus vt Eesti NSV/Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis, lk 279–281.

¹⁷ RT 1992, 13, 201. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/30593>.

¹⁸ RT 1992, 28, 381. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/30662>.

¹⁹ RT 1992, 45, 574. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/28382>.

²⁰ ERA 5119, 2, 116, leht 5–8.

²¹ <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199210061000#PKP-1900000014>.

²² <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199210061000#PKP-1900000014>.

²³ RT 1992, 46, 584. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/28393>; RT 1992, 46, 582. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/28394>.

²⁴ ERA 5119, 2, 617, lk 22. ERA 5119, 2, 166, lk 39.

LISA 1. Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu. [5.10.1992]*

Eelnõu

RIIGIKOGU KODUKORRA SEADUS

I. Riigikogu juhatus

§ 1. Riigikogu tööd korraldab Riigikogu juhatus, mis koosneb Riigikogu esimehest ja kahest aseesimehest. Kuni Riigikogu esimehe valimiseni juhatab Riigikogu istungit Vabariigi Valimiskomisjoni esimees.

§ 2. Riigikogu esimees ja esimene ning teine aseesimees valitakse Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil salajasel hääletamisel üheks aastaks.

Valimissedelile kantakse tähestiku järjekorras Riigikogu liikmete poolt esitatud Riigikogu esimehe kandidaadid, kes on kandideerimiseks andnud oma nõusoleku.

* Tekst avaldatud muutmata kujul.

Igal Riigikogu liikmel on üks hääl. Riigikogu esimeheks osutub valituks kandidaat, kes saab kõige rohkem hääli. Häälte arvult kaks järgmist kandidaati saavad vastavalt Riigikogu esimeseks ja teiseks aseesimeheks.

Riigikogu esimehe ja aseesimeeste uued valimised toimuvad nende volituste lõppemisele järgneva istungjärgu esimesel istungil.

§ 3. Riigikogu esimees:

- 1) juhatab Riigikogu istungeid ja esindab Riigikogu;
- 2) esitab Riigikogu juhatuse koosolekute päevakorra projekti.

Riigikogu aseesimees täidab Riigikogu esimehe volitustel, tema äraolekul või volituste peatumisel Riigikogu esimehe ülesandeid.

Kui Riigikogu esimees või aseesimees lahkub Riigikogu koosseisust või paneb oma ameti maha, toimub Riigikogu järgmise istungjärgu esimesel istungil Riigikogu esimehe või aseesimehe valimine. Valituks osutub kõige rohkem hääli saanud kandidaat.

§ 4. Riigikogu juhatus:

- 1) korraldab Riigikogu tööd;
- 2) korraldab Riigikogu esindamist;
- 3) otsustab Riigikogu ajutiste komisjonide moodustamise;
- 4) jaotab fraktsioonide ja üksikliikmete vahel kohad Riigikogu komisjonides;
- 5) kinnitab Riigikogu alatiste komisjonide koosseisu;
- 6) registreerib Riigikogu fraktsioonid;
- 7) töötab välja Riigikogu kantseleistruktuuri ja eelarve ning esitab kantselei struktuuri kinnitamiseks Riigikogule;

- 8) koostab Riigikogu istungite päevakorra projekti.

§ 5. Riigikogu juhatus langetab otsuseid kohalolevate liikmete konsensuse põhimõttel.

§ 6. Riigikogu juhatus võib, sõltuvalt arutatavate küsimuste laadist, kutsuda oma koosolekus osalema Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide esimehi, seaduseelnõude esitajaid või teisi ametiisikuid.

Juhatuse koosolekute kohta koostatakse protokollid, kuhu märgitakse koosoleku aeg, kohalolijate nimed, arutamisel olnud küsimused ja vastuvõetud otsused.

II. Riigikogu komisjonid

§ 7. Riigikogus on järgmised alatised komisjonid:

- 1) eelarvekomisjon;
- 2) majanduskomisjon;
- 3) õiguskomisjon;
- 4) riigikaitsekomisjon;
- 5) väliskomisjon;
- 6) hariduskomisjon;
- 7) sotsiaalkomisjon;
- 8) keskkonnakomisjon.

Riigikogu esimees ja aseesimehed ei kuulu ühtegi komisjoni. Teised Riigikogu liikmed kuuluvad igaüks ühte alatisse komisjoni.

§ 8. Riigikogu juhatus võib moodustada ajutisi komisjone, määrates kindlaks nende volituste ulatuse ja kestuse.

§ 9. Riigikogu juhatus jaotab fraktsioonide vahel kohad komisjonides. Kohtade jaotamisel lähtub juhatus fraktsioonide võrdelise esindatuse põhimõttest komisjonides.

Fraktsioon otsustab juhatuselt saadud kohtade alusel oma liikmete osalemise Riigikogu komisjonides.

Fraktsioonidesse mittekuuluvate Riigikogu liikmete osalemise komisjonides otsustab juhatus, lähtudes nende soovist ja töö korraldamise otstarbekusest.

§ 10. Alatiste komisjonide koosseis ja hilisemad koosseisu muudatused kuuluvad kinnitamisele Riigikogu juhatuses ning tehakse teatavaks Riigikogu liikmetele.

§ 11. Komisjoni liikmed valivad komisjoni esimesel istungil endi hulgast komisjoni esimehe ja aseesimehe. Kuni esimehe valimiseni juhatab komisjoni istungit komisjoni vanim liige.

Komisjoni esimehe ja aseesimehe valimised toimuvad salajasel hääletamisel, kusjuures esimeses hääletusvoorus kandideerivad kõik komisjoni liikmed, kes ei ole oma kandidatuuri taandanud.

Igal komisjoni liikmel on üks hääl. Komisjoni esimeheks osutub valituks komisjoni liige, kes saab üle poole häältest. Saadud häälte arvult järgmine kandidaat jääb komisjoni aseesimeheks.

Kui esimeses hääletusvoorus ükski kandidaat ei saa häälteenamust, korraldatakse samal istungil teine hääletusvoor kahe kõige enam hääli saanud kandidaadi vahel.

Kui komisjoni esimees või aseesimees lahkub komisjoni koosseisust või astub oma ametist tagasi, siis korraldatakse uue esimehe või aseesimehe valimine.

§ 12. Komisjoni esimees:

- 1) juhhib komisjoni tööd ja esindab komisjoni;
- 2) koostab komisjoni töökava ja koosolekute päevakorra
- 3) annab komisjoni liikmetele komisjoni tööga seotud ülesandeid.

§ 13. Komisjoni aseesimees täidab komisjoni esimehe volitustel või tema äraolekul komisjoni esimehe ülesandeid.

§ 14. Alatine komisjon on otsustusvõimeline, kui tema korralisel, kodukorraga määratud ajal toimival istungil on kohal vähemalt üks kolmandik komisjoni koosseisust, kuid mitte vähem kui kolm liiget (nende hulgas peab seejuures olema ka komisjoni esimees või aseesimees).

Komisjon on erakorralisel istungil otsustusvõimeline, kui kohal on vähemalt pooled tema liikmetest.

§ 15. Alatine komisjon võtab otsuseid vastu poolthääle enamusega.

§ 16. Alatise komisjoni liikmel on õigus nõuda oma ettepaneku hääletamisele panekut.

§ 17. Alatise komisjoni istungite kohta koostatakse protokollid, kuhu märgitakse istungi aeg, kohalolijate nimed, arutamisel olnud küsimused ja vastuvõetud otsused.

III. Riigikogu fraktsioonid

§ 18. Fraktsioon moodustub ühes üleriigilises nimekirjas kandideerinud või ühte Eestis registreeritud erakonda kuuluvatest Riigikogu liikmetest. Fraktsiooni ei saa kuuluda vähem kui seitse liiget.

Iga Riigikogu liige saab kuuluda ainult ühte fraktsiooni.

Liikmete vastuvõtmise ja väljaarvamise otsustab fraktsioon.

Muudatustest fraktsiooni koosseisus teatab fraktsiooni esimees viivitamatult Riigikogu juhatusele.

Fraktsioon registreeritakse Riigikogu juhatuses. Fraktsiooni nimekirja, samuti fraktsiooni koosseisus toimunud muudatused tehakse pärast registreerimist teatavaks Riigikogu liikmetele.

§ 19. Fraktsioon valib oma liikmete hulgast fraktsiooni esimehe ja mitte rohkem kui kaks aseesimeest, kes ei tohi samal ajal olla Riigikogu esimehe ja aseesimehe ametis.

§ 20. Fraktsioon:

- 1) algatab seadusi;
- 2) algatab Riigikogu otsuseid;
- 3) otsustab Riigikogu juhatusest saadud kohtade alusel fraktsiooni liikmete osalemise Riigikogu komisjonides.

§ 21. Riigikogu liikmed ja fraktsioonid võivad vabalt arendada omavahelist koostööd mitmesuguste ühenduste ja rühmade moodustamise teel.

IV. Tööaeg

§ 22. Riigikogu korralised istungjärgud toimuvad Tallinnas Toompeal Riigikogu istungisaalis jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani.

§ 23. Riigikogu iganädalane töö Tallinnas algab nädala esimesel tööpäeval kell 11⁰⁰ ja lõpeb neljapäeval kell 18⁰⁰. Igal neljandal nädalal täiskogu istungeid ei toimu.

§ 24. Riigikogu töö toimub järgmise ajagraafiku alusel:

1) esmaspäeval kella 11⁰⁰ - 13⁰⁰ on täiskogu istung, kus kinnitatakse päevakord ja toimuvad eelnõude esimesed ja kolmandad lugemised.

14⁰⁰ - 18⁰⁰ - fraktsioonide töö;

2) teisipäeval kella 10⁰⁰ - 13⁰⁰ on täiskogu istung.

Iga kolmenädalase töösükli esimesel ja kolmandal teisipäeval vastavad peaministes, ministrid, Eesti Panga nõukogu esimees, Eesti Panga president, riigikontrolör, õiguskantsler ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja istungi alguses Riigikogu liikmete arupärimistele ja küsimustele. Teisel teisipäeval on istungi alguses vaba mikrofoni Riigikogu liikmetele.

Kell 14⁰⁰ algavad komisjonide istungid, mis kestavad kuni komisjoni päevakorra ammendumiseni;

3) kolmapäeval kella 10⁰⁰ - 13⁰⁰ on täiskogu istung;

14⁰⁰ - 17⁰⁰ on fraktsioonide töö;

18⁰⁰ algab täiskogu istung, mis kestab kuni päevakorra ammendumiseni valitsuse poolt esitatud eelnõude arutamisel;

4) neljapäeval kella 10⁰⁰ - 13⁰⁰ on täiskogu istung Riigikogus algatatud eelnõude arutamiseks.

14⁰⁰ - 16⁰⁰ - töö komisjonides;

16⁰⁰ - 18⁰⁰ - täiskogu istung;

5) reedeti ning Riigikogu tööperioodide ja istungite vaheajal töötavad Riigikogu liikmed oma valimisringkonnas ning täidavad Riigikogu ja tema komisjonide poolt antud ülesandeid.

§ 25. Riigikogu või tema komisjoni tööaja muudatusi võib teha Riigikogu või tema komisjon kahekolmandikulise häälteenamusega.

Istungi juhatajal on õigus täiskogu istungi arvelt anda fraktsioonidele ja komisjonidele lisatööaega.

§ 26. Riigikogu liikmete puhkus on üheaegselt üks kalendrikuu suvel ja kaks nädalat talvel.

V. Istungjärgud ja istungid. Erakorralised istungid

§ 27. Ühe kalendrinädala jooksul toimuvat Riigikogu täiskogu tööd nimetatakse istungjärguks. Istungjärgude nummerdamist alustatakse uue koosseisu valimisega.

§ 28. Riigikogu istungid on avalikud.

Riigikogu istungi ajal tohivad istungisaali siseneda ainult Riigikogu liikmed, Vabariigi President, valitsuse liikmed, õiguskantsler, Riigikogu teenindavad töötajad ja päevakorrapunkti arutamisele kutsutud isikud. Ajakirjanike ja külaliste kohad on rõdul. Filmi- ja videovõtted ning tele- ja raadioülekanded istungisaalist toimuvad juhatause loal.

Riigikogu kinnist istungit võib pidada Riigikogu kahekolmandikulise häälteenamusega tehtud otsuse alusel.

Korra pidamise saalis kindlustab Riigikogu kantselei.

§ 29. Riigikogu erakorralise istungjärgu kutsub kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul.

VI. Menetluse algatamine Riigikogus

§ 30. Seaduste ja otsuste algatamise õigus on:

- 1) Riigikogu liikmel;
- 2) Riigikogu fraktsioonil;
- 3) Riigikogu komisjonil;
- 4) Vabariigi Valitsusel.

Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil.

Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise algatamise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust.

Riigikogu avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste algatamise õigus on Riigikogu juhatusel.

§ 31. Seaduseelnõud ja otsuseprojektid esitatakse Riigikogu hommikuse istungi alguses istungi juhatajale Riigikogu ees enne päevakorras olevate küsimuste arutamist.

Eelnõud jagatakse Riigikogu liikmetele esitatud kujul hiljemalt Riigikogu järgmise istungjärgu alguseks.

§ 32. Riigikogu juhatus määrab esitatud eelnõu läbivaatamiseks juhtivkomisjoni, kes teatab oma seisukoha juhatusele kahe nädala jooksul eelnõu esitamisest.

VII. Riigikogu istungjärgu päevakord

§ 33. Päevakorra projekti koostab Riigikogu juhatus.

§ 34. Päevakord jagatakse Riigikoguliikmetele välja iga istungjärgu esimese istungi alguses. Päevakorra arutamise raames kuulatakse ära ja vajaduse korral hääletatakse läbi protestid. Seejärel kinnitatakse kogu päevakord.

Kui juhatus nõustub päevakorra projekti suhtes esitatud protestiga, siis loetakse protest rahuldatuks hääletamata, kui keegi Riigikogu liikmetest seda ei nõua.

§ 35. Eelnõu või muudatusettepaneku ehitajal on õigus igas menetluse faasis oma algatus tagasi võtta, mille järel selle eelnõu või muudatusettepaneku arutamine langeb päevakorrast ja Riigikogu menetlusest välja.

Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise eelnõu, samuti eelnõu, mille valitsus on sidunud usaldusküsimusega, menetlusest tagasi võtta ei saa.

§ 36. Päevakorraküsimuste arutamise järjekorra teeb istungi juhataja teatavaks iga istungjärgu alguses, täpsustades seda iga istungi eel.

§ 37. Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise eelnõu võetakse päevakorda ja arutusele ülejärmisel istungjärgul, arvates eelnõu esitamisest. Sellist eelnõu hääletatakse samal istungil, millal umbusalduse avaldamise arutelu alustati. Vajaduse korral pikendab juhataja istungit kuni hääletamistulemuse selgumiseni.

§ 38. Vabariigi Presidendi seadluste kinnitamise või tühistamise eelnõu esitab Riigikogu juhatus ja see võetakse viivitamatult päevakorda.

Õiguskantsleri ettepanek seaduse või otsuse vastavusse viimiseks põhiseaduse või seadusega võetakse päevakorda hiljemalt järgmisel istungjärgul, arvates ettepaneku saamisest.

§ 39. Eelnõud Vabariigi Presidendi valimise tulemuste kinnitamise kohta, Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri, kaitseväge juhataja või ülemjuhataja, Riigikohtu liikmete ja Eesti Panga nõukogu liikmete ametisse nimetamise kohta esitab päevakorda juhatus.

§ 40. Väljaspool päevakorda käsitletakse ainult järgmisi küsimusi:

- 1) proteste protseduurireeglite rikkumise kohta;
- 2) teadete edasiandmist;
- 3) töökorda käsitlevaid küsimusi istungi juhataja ettepanekul;

4) Vabariigi Presidendi ja peaministri poliitilisi avaldusi ning informatsiooni 15 minuti ulatuses ja vastuseid sellest tulenevatele küsimustele. Vabariigi President ja peaminister teatavad oma soovist esineda istungi juhatajale, kes leiab selleks sobiva aja istungi raames.

VIII. Ettevalmistus hääletamiseks ja Riigikogu otsustusvõimelisus

§ 41. Riigikogu istungisaalis toimuv transleeritakse Riigikogu üldkasutatavatesse ja Riigikogu liikmete tööruumidesse. Viis minutit enne hääletamisele asumist antakse sellest Riigikogu ruumidesse signaaliga märku.

§ 42. Riigikogu korralisel istungil kvoorumi nõuet ei ole.

Põhiseaduse muutmiseks on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

§ 43. Riigikogu on erakorralisel istungjärgul otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

§ 44. Riigikogu liikmete kohalolekut kontrollitakse iga istungi alguses. Kui keegi Riigikogu liikmetest nõuab, kontrollitakse kohalolekut ka enne hääletamist.

IX. Hääletamise kord

§ 45. Riigikogu langetab otsuseid hääletamise teel.

§ 46. Hääletamine Riigikogus on avalik, välja arvatud järgmistel juhtudel:

- 1) Vabariigi Presidendi valimistel;
- 2) Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel;
- 3) Riigikohtu esimehe ja liikmete ametisse nimetamisel;
- 4) riigikontrolöri ametisse nimetamisel;
- 5) õiguskantsleri ametisse nimetamisel;
- 6) Eesti Panga nõukogu esimehe ametisse nimetamisel ja panga nõukogu liikmete nimetamisel;
- 7) kaitseväge juhataja või ülemjuhataja ametisse nimetamisel;
- 8) Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikohtu esimehe või liikme, riigikontrolöri või õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise küsimuses.

§ 47. Enne hääletamist kordab istungi juhataja kõiki hääletamisele pandavaid ettepanekuid.

§ 48. Enne hääletamisele asumist peab istungi juhataja veenduma, et kõigile Riigikogu liikmetele on hääletamisele pandav küsimus ühtmoodi arusaadav. Kui küsimus on kellelegi arusaamatu, siis kordab juhataja seletust.

§ 49. Enne iga hääletamist võib alatise komisjoni või fraktsiooni esimees või aseesimees nõuda kuni 10 minutit vaheaga.

§ 50. Istungi juhataja otsust mingi küsimuse hääletamisele paneku kohta ei vaidlustata, välja arvatud juhud, kui juhataja rikub Riigikogu kodukorra seadust või kui mõni Riigikogu liige nõuab arutelu katkestamist põhjusel, et muudatusettepanek koos juhtivkomisjoni seisukohaga on Riigikogu liikmetele 24 tundi enne hääletamist välja jagamata.

Kui juhataja on küsimuse hääletamisele pannud sellest haamrilöögiga märku andes, siis pole kellelgi õigust enne hääletamise tulemuse selgumist valjusti mõtteid avaldada.

Kui Riigikogu liige märkab hääletamise käigus protseduurireeglite rikkumist, siis võib ta püsti tõustes nõuda hääletamise peatamist või selle kordamist.

Hääletamise tulemused teatab istungi juhataja valjusti ning kinnitab haamrilöögiga.

§ 51. Kui selgub, et hääletamisele on pandud küsimus, mida siiski on erinevalt mõistetud, siis on juhatajal õigus hääletamise tulemus tühistada ja panna küsimus pärast selgitust uuesti hääletamisele. Muudel juhtudel korraldatakse hääletamist vaid juhul, kui selgub, et küsimuse arutamisel või hääletamisel on rikutud Riigikogu kodukorra seadust või on esinenud tehnilisi rikkeid.

§ 52. Igal Riigikogu liikmel on õigus tutvuda arvuti mälus fikseeritud avaliku hääletamise tulemusega.

X. Päevakorraküsimuse arutamise ja otsustamise kord istungil

§ 53. Kõik esitatud eelnõud peavad olema dateeritud, varustatud koostaja ja esitaja nimega ning Riigikogu liikmetele, kätte jagatud hiljemalt arutamisele eelneva istungjärgu lõpuks.

§ 54. Päevakorraküsimuse arutamine algab eelnõu esitaja ettekandega ja juhtivkomisjoni esindaja kaasettekandega.

Esitaja taotlusel võib juhatus anda loa veel kuni kahe kaasettekande pidamiseks.

Ettekandeks antakse aega kuni 20 minutit ja kaasettekandeks kuni 10 minutit.

§ 55. Kõnepuldist peetakse kõneks on aega kuni seitse minutit, sõnavõtuks kohalt kuni kaks minutit. Kui kõneleja räägib üle lubatud aja, katkestab istungi juhataja kõne või sõnavõtu.

§ 56. Arvamuse avaldamise vormide järjekord on järgmine: sõnavõtt istungi läbiviimise korra kohta, küsimused ettekandjale, kõne, sõnavõtt kohalt. Tavaliselt annab juhataja sõna vastavalt registreerimise järjekorrale. Kõne eesõigus on peaministril. Sõna istungi läbiviimise korra kohta antakse soovijale märguande peale (tõstetud käsi) väljaspool järjekorda.

§ 57. Ühel istungil ei anta ühele Riigikogu liikmele samas päevakorraküsimuses sõna üle kahe korra, kaasaarvatud küsimuste esitamine. See piirang ei kehti kirjalike ettepanekute ja küsimuste kohta.

§ 58. Kõnepidajale ja sõnavõtjale küsimusi ei esitata.

§ 59. Istungi juhataja taandab asjasse mittepuutuvad küsimused ning lõpetab kõne või sõnavõtu, kui see ei puuduta arutatavat päevakorraküsimust või kui seda ei peeta parlamentaarse kultuuriga kokkusobivas vormis.

§ 60. Läbirääkimiste lõpetamise ettepaneku teeb istungi juhataja. Otsus langetatakse hääletamise teel. Enne läbirääkimiste lõpetamise otsustamist registreerunud sõnasoovijatel on õigus esineda. Läbirääkimiste lõpetamise järel võivad fraktsioonide esindajad, ettekandjad ja kaasettekandjad esineda kuni kolmeminutilise lõppsõnaga.

§ 61. Arutelu igas staadiumis võib Riigikogu katkestada küsimuse arutamise. Sellega peab kaasnema otsus arutelu jätkamise aja kohta.

Kui katkestamise ettepaneku teeb eelnõu autor või juhtivkomisjon, katkestatakse arutelu hääletamata. Kui ettepanek tuleb mõnelt Riigikogu liikmelt, pannakse see kohe hääletamisele.

Kui arutelu jätkamisel on aluseks oleva eelnõu tekst muutunud, on juhataja kohustatud avama uued läbirääkimised.

§ 62. Muudatusettepanekud arutatava eelnõu kohta esitatakse kirjalikult juhtivkomisjonile, kes võtab nende suhtes oma seisukoha. Igal Riigikogu liikmel on õigus taotleda arutelu katkestamist, kui muudatusettepanek koos juhtivkomisjoni ja eelnõu esitaja seisukohtadega on Riigikogu liikmetele 24 tundi enne hääletamist välja jagamata.

§ 63. Muudatusettepanekud paneb istungi juhataja hääletamisele enne eelnõu lõpphääletust. Eelarve korrigeerimist nõudvaid muudatusettepanekuid võib juhataja panna hääletamisele ainult pärast eelarvekomisjoni seisukoha ärakuulamist.

§ 64. Kui eelnõu esitaja on nõustunud muudatusettepanekuga, siis ei panda seda ettepanekut hääletamisele, välja arvatud juhud, kui mõni Riigikogu liige seda nõuab.

§ 65. Protseduuriküsimusi käsitlevad ettepanekud esitatakse istungi juhatajale, kirjalikult ja pannakse hääletamisele enne muudatusettepanekuid. Sisulised muudatusettepanekud hääletatakse enne redaktsioonilisi.

§ 66. Juhtivkomisjoni taotlusel võib ettepanekuid hääletamisele panna muudetud sõnastuses, kui sellega nõustuvad eelnõu ja ettepaneku esitajad.

§ 67. Eelnõu loetakse muudetuks, kui muudatusettepaneku poolt hääletab rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu.

Kui kaks või enam muudatusettepanekut üksteist välistavad, siis pannakse need koos põhitektiga konkureerivale hääletamisele. Konkursi igas voorus langeb välja kõige vähem hääli saanud ettepanek. Võrdse hääle arvu korral on määrav juhtivkomisjoni seisukoht.

§ 68. Ettepanekut eelnõu mitte vastu võtta ei käsitleta iseseisva otsusena ega eelnõu muudatusena.

§ 69. Pärast muudatusettepanekute hääletamist paneb juhataja eelnõu hääletamisele parandatud kujul. Kui mõni fraktsioon seda nõuab, peab enne lõpphääletust olema Riigikogu liikmetele kätte jagatud eelnõu lõplik redaktsioon.

§ 70. Istungi juhataja ei tohi asja sisuliseks arutamiseks sõna võtta kohalt. Kõne ajaks peab ta istungi juhutamise üle andma asejuhatajale ning esinema kõnepuldist.

§ 71. Teadaanded Riigikogu liikmetele antakse juhatajale kirjalikult.

§ 72. Istungi juhatajal on õigus edasi anda teadaandeid ning arutusele panna töökorda käsitlevaid küsimusi. Istungi juhataja annab selgelt märku, kui päevakorras oleva küsimuse käsitlemine katkestatakse ning kui selle juurde tagasi pöördutakse.

XI. Seaduseelnõu lugemise kord

§ 73. Seaduseelnõu arutab Riigikogu vähemalt kahel lugemisel, välja arvatud käesoleva seaduse XII peatükis nimetatud juhud.

Riigieelarvet ja selle täitmise aruandeid arutab Riigikogu alati kolmel lugemisel.

§ 74. Seaduseelnõu esimesel lugemisel kuulatakse ära eelnõu esitaja ettekanne ja juhtivkomisjoni kaasettekanne ning esitatakse seejuures ettekandjatele küsimusi ja kuulatakse ära vastused. Kui juhtivkomisjoni hinnang on positiivne ja ükski fraktsioon pole esitanud eelnõu tagasilükkamise ettepanekut, siis lõpetatakse esimene lugemine hääletamata.

§ 75. Eelnõu teisele lugemisele saatmisel esitavad Riigikogu liikmed oma ettepanekud seaduseelnõu täiendamise ja muutmise kohta juhtivkomisjonile hiljemalt eelnõu esimesele lugemisele järgneva istungjärgu viimase tööpäeva lõpuks, kui Riigikogu juhatus juhtivkomisjoni ettepanekul ei määra teisiti.

§ 76. Seaduseelnõu teine lugemine võetakse päevakorda pärast muudatusettepanekute läbiarutamist juhtivkomisjonis, kuid mitte hiljem kui kuu aega pärast esimest lugemist. Seda tähtaega võib Riigikogu oma otsusega pikendada.

§ 77. Teisele lugemisele esitab juhtivkomisjon koos eelnõu koostajaga muudetud redaktsiooni ja kõik õigeaegselt laekunud kirjalikud muudatusettepanekud koos komisjoni ja eelnõu autori hinnangutega. Teise lugemise alguses esineb eelnõu esitaja ettekandega ja juhtivkomisjoni esindaja kaasettekandega, milles selgitatakse esimese ja teise lugemise vahel eelnõuga toimunud tööd ja kommenteeritakse muudatusettepanekuid. Ettekandjatele esitatakse küsimusi ja kuulatakse ära vastused. Teisel lugemisel kuulatakse ära Riigikogu liikmete kõned ja sõnavõttud.

Uusi muudatusettepanekuid võib teha vaid nendes küsimustes, kus seaduseelnõu tekst on kahe lugemise vahel muutunud.

Kui seaduseelnõu teine lugemine katkestatakse, on Riigikogu liikmetel ja komisjonidel õigus esitada juhtivkomisjonile oma täiendavaid ettepanekuid eelnõu kogu teksti suhtes juhtivkomisjoni poolt selleks määratud ajaks.

§ 78. Teine lugemine katkestatakse eelnõu esitaja või juhtivkomisjoni nõudel või siis, kui Riigikogu nii otsustab.

Katkestamisel määratakse tähtaeg teise lugemise jätkamiseks. Teise lugemise jätkamiseks peavad muudatusettepanekud olema juhtivkomisjonis läbi arutatud ja muudetud tekst Riigikogu liikmetele kätte jagatud.

§ 79. Kui eelnõu esitaja on aktsepteerinud juhtivkomisjoni või Riigikogu liikmete poolt seaduseelnõu suhtes esitatud muudatused, siis neid hääletatakse vaid juhul, kui mõni Riigikogu liige seda nõuab. Kõiki teisi muudatusettepanekuid hääletatakse. Enne ettepaneku hääletamist on ettepaneku autoril, seaduseelnõu esitajal ja juhtivkomisjoni esindajal õigus ettepanekut kommenteerida.

§ 80. Kui muudatusettepanekute hääletamise järel pole tehtud ettepanekut teise lugemise katkestamiseks või kolmandaks lugemiseks, siis pannakse teisel lugemisel pärast muudatusettepanekute hääletamist kogu seaduseelnõu tervikuna hääletamisele.

§ 81. Seaduseelnõu tuleb kolmandale lugemisele Riigikogu järgmisel istungjärgul. Teise lugemise järel võib muudatusettepanekuid esitada vaid Riigikogu fraktsioon või alatine komisjon. Need ettepanekud peavad kolmanda lugemise alguseks olema kirjalikult esitatud kõigile Riigikogu liikmeile koos juhtivkomisjoni seisukohaga. Kolmandal lugemisel võib seaduseelnõu kohta sõna võtta vaid iga fraktsiooni või alatise komisjoni poolt selleks volitatud esindaja. Nende nõudmisel võib teisel lugemisel seaduseelnõus tehtud muudatused panna uuesti hääletamisele. Muudatusettepanekute ja kogu eelnõu hääletamine toimub analoogiliselt teise lugemisega.

XII. Seaduseelnõu arutamise erijuhud

§ 82. Seaduseelnõu presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise kohta vaadatakse läbi ühel lugemisel. Sellise eelnõu arutamisel kuulatakse ära peaministri ettekanne, temale esitatud küsimused ja vastused ning avatakse läbirääkimised. Eelnõu hääletamine toimub konkureerivalt seadluse kinnitamise ja tühistamise vahel.

§ 83. Eelnõu, mis on seotud ametiisiku ametisse nimetamisega, arutatakse läbi ja otsustatakse ühel lugemisel.

§ 84. Menetluse igas faasis võib valitsus enda poolt esitatud eelnõu siduda usaldusküsimusega. Sellise eelnõu arutamisel täidab valitsus ise ka juhtivkomisjoni ülesandeid. Sel juhul ei panda valitsuse poolt vastuvõtmata jäänud muudatusettepanekuid hääletamisele.

Lõpphääletust saab läbi viia mitte varem kui ülejärgmisel tööpäeval pärast eelnõu vastuvõtmise sidumist usaldusküsimusega.

Pärast eelnõu sidumist usaldusküsimusega saab eelnõu teist lugemist katkestada ainult üks kord.

XIII. Põhiseaduse muutmisega seotud eelnõu arutamise kord

§ 85. Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil.

Põhiseaduse muutmist ei saa algatada ega põhiseadust muuta erakorralise seisukorra ega sõjaseisukorra ajal.

§ 86. Põhiseaduse I peatüki "Üldsätted" ja XV peatüki "Põhiseaduse muutmine" saab muuta ainult rahvahääletusega.

§ 87. Põhiseadust saab muuta seadusega, mis on vastu võetud:

- 1) rahvahääletusel;
- 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt;
- 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena.

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahet vähemalt üks kuu. Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel.

§ 88. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panekuks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviiendikuline häälteenamus. Rahvahääletus toimub kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest Riigikogus.

§ 89. Põhiseaduse muutmiseks Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt peab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saama Riigikogu koosseisu enamuse toetuse.

§ 90. Otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võetakse vastu Riigikogu neljaviiendikulise häälteenamusega. Põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega.

§ 91. Põhiseaduse muutmise seaduse kuulutab välja Vabariigi President ja see jõustub seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist.

§ 92. Põhiseaduse muutmist ei saa samas küsimuses algatada ühe aasta jooksul, arvates vastava eelnõu tagasilükkamisest rahvahääletusel või Riigikogus.

§ 93. Põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul on vastavalt põhiseaduse rakendamise seadusele Riigikogul õigus teha põhiseaduses muudatusi kiireloomulisena Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise hääleteenamusega. Otsus põhiseaduse muutmise eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võetakse vastu poolthääle enamusega.

Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul ka rahvaalgatuse korras vähemalt kümnel tuhandel valimisõiguslikul kodanikul. Rahvaalgatuse korras esitatud põhiseaduse muudatuse ettepanek võetakse Riigikogus päevakorda kiireloomulisena ja lahendatakse käesoleva paragrahvi 1. lõigus sätestatud korras.

XIV. Riigikogu liikme arupärimine

§ 94. Riigikogu liikme arupärimine on kirjalik pöördumine Eesti Vabariigi Valitsuse või tema liikme, Eesti Panga nõukogu esimehe, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja poole.

Arupärimine esitatakse istungjärgu jooksul Riigikogu juhatuse kaudu.

§ 95. Riigikogu juhatus lülitab arupärimise valitsuse ja Eesti Panga infotunni päevakorda hiljemalt 20 istungipäeva jooksul pärast arupärimise esitamist.

Riigikogu kuulab ära arupärimise adressaadi vastuse. Pärast vastuse ärakuulamist võib arupärimiseks tõstatatud probleemi kohta esitada kuni kolm täpsustavat küsimust üksnes arupärija.

Arupärimisele vastamiseks antakse aega kuni seitse minutit, küsimustele vastamiseks kuni kaks minutit iga küsimuse kohta.

§ 96. Riigikogu liikmete arupärimistele võivad Riigikogus vastata ainult arupärimise adressaadid ise. Arupärija nõusolekul võib seda teha ka ametiisik, kes arupärimise vastamise päevaks on ametlikult määratud arupärimise adressaadi kohusetäitjaks. Kui arupärimise adressaat ei saa tööülesannete tõttu Riigikogu istungil osaleda, võib arupärimisele vastamine lükkuda edasi, kuid mitte rohkem kui kahe nädala võrra.

§ 97. Arupärimised tulevad Riigikogus vastamisele nende Riigikogu juhatusele laekumise järjekorras. Arupärimised registreeritakse ja esitatakse vastamiseks vastavale ametiisikule, valitsuse puhul riigisekretärile.

Arupärimise adressaat on kohustatud informeerima Riigikogu juhatust oma valmisolekust vastata arupärimisele hiljemalt arupärimise kättesaamisele järgneva Riigikogu istungjärgu jooksul.

XV. Infotund

§ 98. Riigikogu liikmete kirjalikele arupärimistele vastamiseks korraldatakse iga kolmenädalase töösükli esimese ja kolmanda teisipäeva hommikul istungil infotund. Täiendav infotund korraldatakse Riigikogu juhatuse otsusel. Arupärimiste puudumisel võib Riigikogu juhatus korralise infotunni ära jätta.

§ 99. Infotunnis viibivad kogu infotunni jooksul peaminister, Eesti Panga president, riigikontrolör, õiguskantsler või ametiisikud, kes on infotunni toimumise päevaks ametlikult määratud nende kohusetäitjaks. Kogu infotunni vältel viibivad infotunnis ka kõik ametiisikud, kes selles infotunnis vastavad Riigikogu liikmete arupärimistele.

§ 100. Pärast arupärimistele vastamise lõppu avab Riigikogu juhataja läbirääkimised arupärimistes tõstatatud küsimuste üle, mille käigus Riigikogu liikmed võivad avaldada oma arvamust infotunni käigus kuuldu kohta. Sellisteks läbirääkimisteks tuleb eraldada 30 minutit. Sõnavõttud ei tohi ületada kolme minutit ning sõna antakse registreerimise järjekorras. Infotunni lõpus võib peaminister esineda kuni viieminutilise selgituse või kommentaariga läbirääkimiste käigus tõstatatud probleemide kohta.

XVI. Reglementeerimata protseduurid

§ 101. Riigikogu kodukorra seaduse või mõne muu seadusega reguleerimata Riigikogu protseduuriküsimusi, samuti korra tagamise istungisaalis otsustab Riigikogu juhatus, arvestades Riigikogu tavasid.

LISA 2. Riigikogu töökorra seaduse eelnõu. [5.10.1992]*

Eelnõu

Riigikogu töökorra seadus

I. Riigikogu liikme volitused

§ 1. Riigikogu liikme volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Samast päevast lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused.

§ 2. Riigikogu esimehe volitused Riigikogu liikmena peatuvad ajaks, mil ta täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid.

§ 3. Riigikogu liikme volitused peatuvad tema Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise hetkest ja taastuvad tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest.

§ 4. Riigikogu liikme volituste peatumisel esitab Riigikogu juhatus viivitamatult Vabariigi Valimiskomisjonile taotluse asendusliikme määramiseks.

§ 5. Kui Riigikogu esimees lõpetab Vabariigi Presidendi ülesannete täitmise või Riigikogu liige vabastatakse valitsuse liikme kohustustest taastuvad nende volitused ülesannete lõpetamise või vabastamise päevale järgnevast päevast. Riigikogu juhatus esitab Vabariigi Valimiskomisjonile vastava teatise asendusliikme volituste lõppemise kohta.

§ 6. Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega:

- 1) tema asumisel mõnda teise riigiametisse;
- 2) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel;
- 3) tema tagasiastumisel käesoleva seadusega sätestatud korras;
- 4) kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma;
- 5) tema surma korral.

§ 7. Riigikogu liikme asumiseks mõnda teise riigiametisse loetakse asumist Riigikogu või Vabariigi Presidendi poolt nimetatavasse ametisse. Muudel juhtudel on tegemist teisele tööle asumisega ning Riigikogust lahkumine toimub tagasiastumiseks sätestatud korras.

Riigikogu liikme asumisel mõnda teise riigiametisse esitab Riigikogu juhatus viivitamatult Vabariigi Valimiskomisjonile Riigikogu liikme avalduse volituste ennetähtaegse lõpetamise kohta ja taotluse asendusliikme määramiseks.

Volituste lõppemise kuupäevaks on teise riigiametisse nimetamise kuupäev.

§ 8. Tagasiastumisel esitab Riigikogu liige motiveeritud avalduse Riigikogu juhatusele. Avalduses peab olema näidatud ka tagasiastumise kuupäev. Motiveerituks loetakse tagasiastumine juhul, kui see toimub terviselikel põhjustel arstliku komisjoni poolt väljaantud dokumendi alusel või Riigikogu liikme valimisel või nimetamisel kohaliku omavalitsuse organi palgalisele ametikohale.

Otsuse tagasiastumise motiveerituse kohta langetab Riigikogu juhatus ja esitab seejärel avalduse ning taotluse asendusliikme määramiseks Vabariigi Valimiskomisjonile. Asendusliiget ei määrata enne ühe kuu

.....
* Tekst avaldatud muutmata kujul.

möödumist tagasiastumise kuupäevast. Motiveerimata avalduse puhul tagasiastumise avaldust ei rahuldata ja asendust ei toimu.

II. Asendusliige

§ 9. Riigikogu liikme volituste peatumisel või ennetähtaegsel lõppemisel astub tema asemele asendusliige. Asendusliikmel on kõik Riigikogu liikme õigused ja kohustused.

§ 10. Riigikogu liikme volituste taastumisel lõpevad asendusliikme volitused.

§ 11. Asendusliikmeks määratakse esimene valimata jäänud kandidaat sama üleriigilise nimekirja kandidaatide hulgast valimisel, kus kandideeris asendatav Riigikogu liige.

Kui esimene valimata jäänud kandidaat ei saa mingil põhjusel Riigikogusse tööle tulla, siis määratakse asendusliige järgmiste sama nimekirja valimata jäänud kandidaatide hulgast vastavalt nende järjekorrale üleriigilises nimekirjas.

Kui asendatav Riigikogu liige kandideeris väljaspool nimekirju või samas nimekirjas rohkem kandidaate polnud, siis jaotatakse üleriigiliste nimekirjade vahel üks lisamandaat.

§ 12. Asendusliikme määrab Vabariigi Valimiskomisjon hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates Riigikogu juhatuse taotluse saamisest.

Riigikogu liikme nimetamisel Vabariigi Valitsuse liikmeks tuleb asendusliige määrata hiljemalt ühe nädala jooksul, arvates taotluse saamisest.

§ 13. Asendusliikme volitused algavad ametivande andmisega Riigikogu ees.

III. Riigikogu liikme tööalane staatus

§ 14. Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis.

Riigikogu liikme põhitöökoht on Riigikogu. Kui Riigikogu liige asub tööle ametikohale, mille ühitamine Riigikogu liikme staatusega on seaduse järgi keelatud, tema volitused peatuvad või lõpevad ennetähtaegselt käesoleva seaduse II ja III peatükis sätestatud korras.

§ 15. Riigikogu liikmele hakatakse maksma Riigikogu liikme ametipalka pärast tööraamatu esitamist Riigikogu kantseelisse.

Iga põhjusega puudunud täiskogu istungi ja komisjoni istungi eest arvestatakse iga kuu maha 1/25 väljaarvestatud Ametipalgast. Põhjendatuks loetakse ainult selline puudumine. Riis oli tingitud Riigikogu liikme haigusest, tema perekonnaliikme haigusest või surmast. Riigikogu poolt antud ülesannete täitmisest või muudest seadusega sätestatud juhtudest.

Vastava arvestuse pidamise korraldab juhatuse.

IV. Ametivande andmine

§ 18. Riigikogu liige annab enne oma kohustuste täitmisele asumist ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale.

§ 17. Riigikogu uue koosseisu liikmed annavad ametivande esimesel istungil pärast seda kui Vabariigi President on istungi avanud.

Igale Riigikogu liikmele antakse ametivande tekst: "Riigikogu liikme ametivanne. Asudes täitma oma kohustusi Riigikogu liikmena Riigikogu koosseisus, annan vande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale. (Nimi. Allkiri. Kuupäev)."

Ametivande teksti loeb ette Riigikogu vanim liige. Seejärel annavad Riigikogu liikmed ametivande allakirjutatuna Riigikohtu esimehele.

§ 18. Asendusliige annab Riigikogu ees ametivande esimese istungi alguses, millest ta osa võtab. Lugenud Riigikogu ees ette ametivande teksti, kirjutab ta sellele alla ja see antakse Riigikohtu esimehele.

§ 19. Vabariigi President astub ametisse järgmise, ametivande andmisega Eesti rahvale Riigikogu ees: "Astudes Vabariigi Presidendi ametisse, annan mina, (ees- ja perekonnanimi), pühaliku töotuse kaitsta vankumata Eesti Vabariigi põhiseadust ja seadusi, õiglaselt ja erapooletult kasutada minule antud võimu ning täita ustavalt oma kohuseid kõigi oma võimete ja parima arusaamisega Eesti rahva ja Vabariigi kasuks."

President annab ametivande pärast valimistulemuste kinnitamist Riigikogus.

§ 20. Vabariigi Valitsus astub ametisse ametivande andmisega. Riigikogu ees. Ametivande andmine toimub esimesel Riigikogu istungil pärast seda, kui Vabariigi President on valitsuse ametisse nimetanud.

Muudatuse korral Vabariigi Valitsuse koosseisus annab uus valitsuse liige ametivande esimesel Riigikogu istungil pärast seda, kui Vabariigi President on ta ametisse nimetanud.

V. Vabariigi Valitsuse liikmete ja õiguskantsleri õigused Riigikogus

§ 21. Vabariigi Valitsuse liikmetel on õigus osa võtta kõigist Riigikogu ja tema komisjonide istungitest.

§ 22. Vabariigi Valitsuse liikmeil on sõnaõigus kõigil Riigikogu ja tema komisjoni istungitel. Riigikogu istungil teatab valitsuse liige oma sõnasoovist istungi juhatajale, kes leiab selleks sobiva aja arutatava päevakorrapunkti raames.

Peaministril on Riigikogu kodukorra seaduse §-de 40 ja 57 alusel õigus esineda väljaspool päevakorda ja väljaspool registreeritud kõnede järjekorda.

§ 23. Õiguskantsler võib sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja tema komisjonide istungitest, kusjuures tal on valitsuse liikmetega võrdsed õigused.

VI. Riigikogu kantsleile

§ 24. Riigikogu, tema juhatause, komisjonide ja fraktsioonide teenindamise tagab Riigikogu kantsleile koos tema juurde moodustatud talitustega, mida juhib Riigikogu juhatause poolt ametisse määratud kantsleiülema.

§ 25. Riigikogu juhatus töötab välja ja Riigikogu kinnitab Riigikogu kantsleile struktuuri.

§ 26. Riigikogu kantsleile tööp personali vormistab tööle Riigikogu kantsleile ülem osakonnajuhataja ettepanekul kooskõlastatult teenindatava üksuse (fraktsiooni, komisjoni) esimehega.

VII. Seaduste ja otsuste avaldamine ja jõustumine

§ 27. Pärast seaduse Riigikogus vastuvõtmist viseerib selle Riigikogu esimees, tema äraolekul istungi juhataja hiljemalt viiendal tööpäeval pärast vastuvõtmist. Seejärel esitab kantsleile ülem või tema asetäitja viivitamatult seaduse väljakuulutamiseks Vabariigi Presidendile.

§ 28. Seaduse kuulutab välja Vabariigi President, kirjutades neljateistkümne päeva jooksul talle esitamise päevast arvates seadusele alla või saadab selle sama aja jooksul koos motiveeritud otsusega Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja, kirjutades sellele alla, või pöördub seitsme päeva jooksul Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja, kirjutades sellele alla kolme tööpäeva jooksul pärast Riigikohtu otsuse saamist.

§ 29. Riigikogu otsustele, avaldustele, deklaratsioonidele ja pöördumistele kirjutab alla Riigikogu esimees (tema äraolekul istungi juhataja) hiljemalt viiendal tööpäeval pärast vastuvõtmist.

§ 30. Seadused, otsused, avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised avaldatakse Riigi Teatajas ühe nädala jooksul pärast nende allakirjutamist.

§ 31. Seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega.

Kaasamine kõrgeimates kontrolliasutustes



EVA-MARIA ASARI
Riigikontrolli audiitor



MART VAIN
Riigikontrolli auditijuht

Kõrgeimad kontrolliasutused määratlevad kõige tähtsamate huvirühmadena auditeeritavaid, seaduseandjaid ning täitevvõimu, seni on aga harvem kaasatud laiemat avalikkust.

Kõrgeimad kontrolliasutused mängivad olulist rolli avaliku raha kasutamise läbipaistvuse ja tulemuslikkuse hindamisel (OECD 2016, 13). Ühtlasi on tegu hea valitsemistava eestvedajatega (Brétéché, Swarbrick 2017, 14). Artikkel keskendub huvirühmade kaasamisele kõrgeimates kontrolliasutustes, mis on üks peamistest hea valitsemistava põhimõtetest (Rahandusministeerium 2011, 13; Independent Commission on Good Governance in Public Services 2004, 23). Artikkel tugineb Riigikontrolli läbiviidud küsitlusele ja annab ülevaate, kuidas kõrgeimad kontrolliasutused määratlevad huvirühmade kaasamist ning kuidas kaasamine võib tõsta nende

asutuste tegevuse mõjusust. Küsitlus oli osa Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni (INTOSAI) arenguinitsiatiivi (IDI) hiljuti lõppenud projektist. Küsimustik saadeti 48 kõrgeimale kontrolliasutusele ning Euroopa Kontrollikoja. Küsimustikule vastasid 39 kontrolliasutust ja Euroopa Kontrollikoda¹. Artikli eesmärk on näidata, millises etapis ja kuidas kõrgeimad kontrolliasutused kaasavad auditiprotsessi erinevaid huvirühmi ning selgitada olulisemaid põhjusi, miks kõrgeimate kontrolliasutuste praktikas liigutakse aina ulatuslikuma kaasamise suunal.

Kõrgeim kontrolliasutus (Supreme Audit Institution) on riigi institutsioon, mis olenemata oma nimetusest, moodustamisest ja ülesehitusest täidab seaduse alusel avaliku sektori sõltumatu välisaudiitori funktsiooni. Eestis on selleks Riigikontroll. (Riigikontroll 2000, 67)

KÕRGEIMATE KONTROLLIASUTUSTE SÕLTUMATUS JA HUVIRÜHMAD KAASAMINE. Üks põhjustest, miks huvirühmade kaasamine kõrgeimate kontrolliasutuste töös on olnud keeruline, seisneb tasakaalu otsimises kõrgeima kontrolliasutuse autonoomia ja auditite mõjususe suurendamise vahel (Pierre, de Fine Licht 2017, 229–230). Auditite

¹ Küsimustikule vastasid Ameerika Ühendriigid, Argentina, Austraalia, Brasiilia, Bulgaaria, Costa Rica, Ecuador, Eesti, Fiji, Filipiinid, Gruusia, Hispaania, Holland, Horvaatia, Iirimaa, India, Itaalia, Kanada, Kasahstan, Kreeka, Küpros, Leedu, Libeeria, Läti, Lõuna-Aafrika, Malta, Mehhiko, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakia, Sloveenia, Soome, Taani, Ungari, Uus-Meremaa, Ühendkuningriik ja Euroopa Kontrollikoda.

mõjukuse tagamiseks ning erapooletu ja objektiivse kontrolli teostamiseks on oluline kõrgeima kontrolliasutuse seadusega tagatud institutsionaalne sõltumatus (Guillán Montero 2012, 1; Ng 2002, 112). Sõltumatus on samuti oluline usaldusväärsuse suhete loomiseks auditeeritava ning väliste huvirühmadega (Tillema, Bogt 2010, 758). Kõrgeimate kontrolliasutuste sõltumatusel on (põhi)seaduslik alus, mis tagab isekorraldusõiguse ja ülesannete valiku vabaduse, ulatusliku ligipääsu teabele, õiguse ja kohustuse aru anda. Samuti on kõrgeimatel kontrolliasutustel ulatuslik kaalutusõigus auditiaruannete koostamisel ning vabadus määrata ja avalikustada aruande sisu. Kontrolliasutuse sõltumatus põhimõtete hulka kuuluvad ka soovitude täitmise tõhusad meetmed ning finantsiline ja majanduslik sõltumatus (ISSAI-d² 1 ja 10).

Huvirühmade kaasamine on üks viis, kuidas levitada auditi põhisõnumeid.

Auditi mõju on auditis tõstatatud probleemkohtade ja soovitude tulemusena toimunud muutus auditeeritava töös, toimimises, tegevustes ning meetmete valikus. Auditi mõjuna võib käsitleda ka auditis toodud ettepanekute põhjal kokkuhoitud ressursse ning olemasolevate struktuuride, protsesside või juhtimisprintsiipide reformimist ja ümberkujundamist. (Put 2018, 20; Lonsdale 1999, 171 alusel)

Kõrgeimad kontrolliasutused erinevad organisatsiooniliste vormide poolest.

- Kontrolliasutus võib olla kollegiaalne, kus auditi lõppjärelused ja otsused võtavad vastu ülesehituselt erinevad

organid (nt koda või ühendatud koda) (Ojasalu 2010, 689). Kollegiaalse juhtimisega kontrolliasutused on näiteks Hollandis, Tšehhis, Saksamaal ja Sloveenias (European Court of Auditors 2019, 17).

- Mõned kõrgeimad kontrolliasutused täidavad finantskohtu funktsiooni (nt Prantsusmaal, Belgias, Portugalis, Hispaanias, Itaalias ja Kreekas (*ibid.*, 10)).
- Kolmanda kõrgeima kontrolliasutuse tüübi moodustavad ainujuhtimisega kohtufunktsioonita kontrolliasutused. Need nn *audit office*'i tüüpi kontrolliasutused on Ungaris, Maltal, Poolas, Soomes, Rootsis ja Taanis, aga ka Eestis. Sanktsioone mitterakendavate kontrolliasutuste soovitud ei ole auditeeritavale siduvad.

Seega tegurid, mis suunavad auditeeritavaid auditis väljatoodud kitsaskohti lahendamisele ning oma senist praktikat muutma, mängivad auditeerimise protsessis olulist rolli. Huvirühmade kaasamine on üks viis, kuidas levitada auditi põhisõnumeid.

KÕRGEIMAD KONTROLLIASUTUSED JA HUVIRÜHMAD KAASAMINE.

Kaasamise olulisus seisneb selles, et see suurendab avatust ja otsuste tegemise läbipaistvust (OECD 2001, 18–20). Kaasamine kasvatab huvirühmade usaldust kõrgeimate kontrolliasutuste vastu ja tõstab ka auditite kvaliteeti. Kaasamine toob auditeerimise protsessi lisateadmisi, uusi seisukohti ning ideid auditi käigus tõstatatud probleemide lahendamiseks (nendelt, keda auditeeritava teema otseselt puudutab). Samuti aitab kaasamine kõrgeimatel kontrolliasutustel tasakaalustada erinevaid ja vastandlikke huve ning tuvastada poliitikate ja seadustega kaasnevaid mittesoovitud ning ettenägematuid praktilisi probleeme ja mõjusid.

Huvirühm on isik, rühm või organisatsioon, kellel on huvi kõrgeima kontrolliasutuse tegevuse vastu ning keda võivad mõjutada kontrolliasutuse tegevus või kes võib mõjutada kontrolliasutuse tegevusi,

² Kõrgeimate kontrolliasutuste standardid ja suunised ehk ISSAI-d (International Standards for Supreme Audit Institutions).

näiteks kellest võib sõltuda auditite mõju ulatus. (INTOSAI Development Initiative 2017 alusel)

Kõrgeimate kontrolliasutuste tegevuse olemus eeldab institutsionaalset sõltumatust, mistõttu on kontrolliasutused seni huvirühmi kaasanud tagasihoidlikult (Guillán Montero 2015, 1). Samas on kaasamise eeliste parem tundmine suurendanud kõrgeimate kontrolliasutuste koostööd huvirühmadega auditi eri etappides (Effective Institutions Platform 2017, 2). Samuti on tähtis kaasata huvirühmi, kasvatamaks kõrgeimate kontrolliasutuste töö väärtust ja kasulikkust kodanike jaoks (Effective Institutions Platform 2014, 5) ning suurendamaks auditiaruannete mõju (INTOSAI Development Initiative 2017, 6; Put 2018, 22).

Kaasamine on planeeritud tegevus, kus asjaosalistele antakse võimalus panustada kokkulepitud tulemuste saavutamisse. Kaasata saab mitmesugusel moel, tulenevalt kõrgeimate kontrolliasutuste ajaloost ja poliitilisest kultuurist (Effective Institutions Platform 2014, 28). Kaasamine on vaadeldav kontiinumina huvirühma võimalikust mõjust tehtavale otsusele (vt joonis 1). Iga järgnev kaasamise aste on eelmisest põhjalikum ning huvirühma mõju tehtavale otsusele suurem. Järgmisele astmele jõudmise eelduseks on eelmise astme läbimine. Pole võimalik tulemuslikult osaleda konsultatsioonides, kui osalejad pole korralikult informeeritud; koostöö eelduseks on hästi toimivad konsultatsioonid (Hinsberg, Kübar 2009, 13).

Redeli alumistel astmetel on teavitamine ja konsulteerimine. Neid iseloomustab ühesuunaline suhtlus, kus huvirühmad on passiivsed teabe vastuvõtjad. Teavitamine tähendab auditiaruannete ülespanemist kõrgeima kontrolliasutuse veebilehele, kohtumisi parlamendi komisjonidega, pressikonverentse ajakirjanikele ning uudiskirju. Teavitamise puhul ei eeldata huvirühmadelt tagasisidet.

Konsulteerimise puhul küsitakse huvirühmade seisukohti auditis tõstatatud

probleemide ja lahenduste kohta, kuid see ei tähenda, et nendega arvestatakse. Konsulteerimise näideteks on fookusgruppide ning auditeeritavate ja väliste huvirühmade tagasiside küsitlused pärast auditi lõppemist. Konsulteerimise alla paigutuvad ka nõuandvad kogud. Enamasti on tegemist selliste erialateadmisi pakkuvate kogudega, kes tegutsevad kõrgeima kontrolliasutuse juures, kuid kelle soovitusel ja otsused ei ole kontrolliasutusele siduvad. Näiteks Soome Riigikontrolli juures tegutsevad peamiselt parlamendiliikmetest ja valdkondlike ministeeriumite esindajatest koosnev nõukoda ning ekspertidest ja teadlastest koosnev teadusnõukogu (National Audit Office of Finland).



JOONIS 1. Kaasamise redel

Allikas: International Association of Public Participation alusel

Alates koostööst on kaasamise vormid kahesuunalised. Kahesuunalisus muudab kaasamise sisulisemaks ning suurendab huvirühmade osalust. See eeldab, et huvirühmadele antakse tagasisidet, milliste nende ettepanekutega on auditis arvestatud. Näiteks Argentiina Riigikontroll korraldab iga-aastasi avalikke kohtumisi kodanikuühendustega, et saada ettepanekuid võimalike audititeemade kohta. Kuigi tegemist on mittesiduva konsulteerimise mehhanismiga, annab kõrgeim kontrolliasutus kodanikuühendustele teada, millised (nende pakutud) teemad arvatakse tööplaani (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia 2011, 3). Partnerlus hõlmab koostööd huvirühmadega kõikides auditite etappides. Näiteks osalevad huvirühma esindajad auditi läbiviimises meeskonnaliikmena. Filipiinide auditikomisjon viib läbi (kodanike) osalusauditeid, kus kodanikuühendusi kaasatakse auditi meeskonda (Roaring 2002). Võimustamine tähistab juhtiva rolli delegerimist huvirühmadele (nt audititeemade valik, soovitude valik jms).

Riigikontrolli läbiviidud küsitluse tulemuste kohaselt määratlesid vastanud kõrgeimate kontrolliasutuste seast rohkem kui kaks kolmandikku kaasamist peamiselt konsulteerimisena. Järgnesid teavitamine ja koostöö (vt joonis 2). Vähesed kõrgeimad kontrolliasutused märkisid kaasamise vormina partnerluse ning kaks

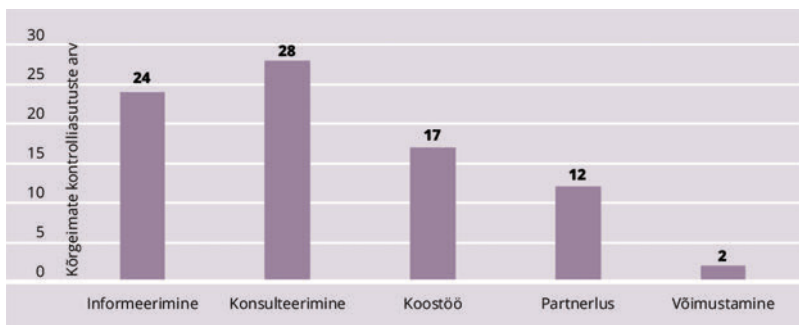
kõrgeimat kontrolliasutust määratlesid kaasamist kui võimustamist.

Huvirühmad vastavad erinevalt kõrgeimate kontrolliasutuste kaasamise meetmetele. Seega kasutavad kõrgeimad kontrolliasutused erinevaid kaasamise tasemeid ning instrumente sõltuvalt huvirühmast. Pooled vastanud kõrgeimatest kontrolliasutustest märkisid, et nad kasutavad huvirühmade kaasamisel rohkem kui ühte lähenemisviisi.

HUVIRÜHMADE KAASAMISE KORRALDUS KÕRGEIMATES KONTROLLIASUTUSTES. Uuringud ning kõrgeimate kontrolliasutuste kogemus rõhutavad, et kontrolliasutuste tegevuse mõju ei olene ainult nende sõltumatusel, vaid ka nende võimest luua tähenduslikke ning toimivaid suhteid väliskeskonnaga (nt seadusandja, auditeeritavate ja kodanikuühiskonnaga) (Cornejo, Guillan, Lavin 2013, 3).

Küsitluse tulemuste kohaselt otsivad kõrgeimad kontrolliasutused aktiivselt võimalusi suurendada oma võimekust huvirühmade kaasamiseks ning selle süsteemsemaks tegemiseks. Küsitluse tulemuste kokkuvõte on esitatud tabelis 1.

80 protsenti küsitletud kõrgeimatest kontrolliasutustest märkis, et kaasamist on mainitud strateegilistes dokumentides ning nende asutused on välja töötanud suunised huvirühmade kaasamiseks.



JOONIS 2. Kaasamise strateegiade eelistused

Märkus: Vastaja võis valida mitu vastusevarianti.

Allikas: Riigikontrolli küsitlus

Kaasamise korralduse meetmed	Jaatavalt vastanute arv
Huvirühmade kaasamine on selgelt mainitud kõrgeima kontrolliasutuse seaduses või strateegilistes dokumentides	33
Huvirühmade kaasamise kohta on olemas suunised	30
Huvirühmade kaasamise põhimõtteid vaadatakse regulaarselt üle	28
Huvirühmade kaasamine on kohustuslik	24
Kõrgeimad kontrolliasutused seiravad kaasamistegevusi	21
Kõrgeimates kontrolliasutustes on eraldi ametikohti huvirühmade kaasamiseks	17
Kaasamistegevustel on eraldi eelarve	12

TABEL 1. Kaasamise korraldus. Iga meetme puhul oli 40 vastajat

Allikas: Riigikontrolli küsitlus

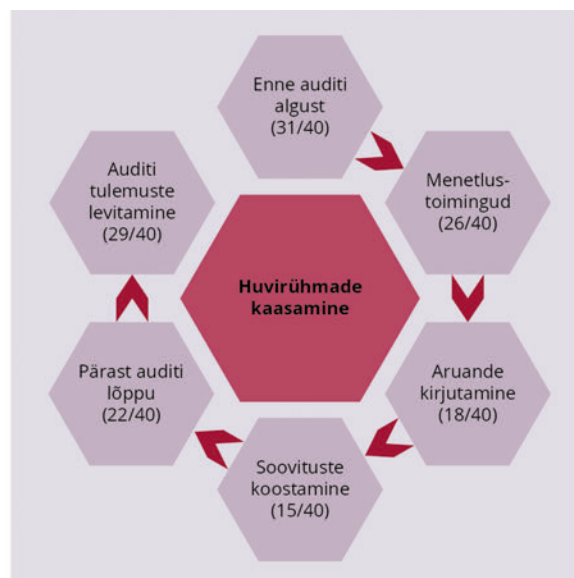
Huvirühmade kaasamine oli nimetatud kõrgeima kontrolliasutuse strateegias, eraldi huvirühmade kaasamise strateegias, kommunikatsioonistrateegias või auditikäsiraamatus. Üle kahe kolmandiku vastanud kõrgeimatest kontrolliasutustest uuendavad regulaarselt huvirühmade kaasamise põhimõtteid ning kaasamine on enamikul juhtudel kohustuslik.

Peamiseks väljakutseks on kaasamistegevuste puudulik hindamine ja seiramine. Kuigi pooled vastanud kõrgeimatest kontrolliasutustest seiravad kaasamistegevusi, on huvirühmade kaasamisele seatud vähe tulemuslikkuse näitajaid. See muudab keeruliseks nende tegevuste asjakohasuse hindamise. Küsitlusele vastanud kõrgeimates kontrolliasutustes ei ole reeglina eraldi ametikohta ega eraldi raha huvirühmade kaasamiseks. Mitmed kõrgeimad kontrolliasutused märkisid, et kaasamise tegevused kuuluvad teiste meeskondade või osakondade (nt kommunikatsiooni-meeskonna või juhtkonna) tegevuste alla. Selline mõtteviis piirab teabe kogumist kaasamistegevuste kulude kohta (nt kui palju töötunde kulub kaasamisele, millised on personalikulud).

Kõrgeimad kontrolliasutused kaasavad huvirühmi sagedamini enne auditi algust ja auditiaruande tulemuste levitamisel (vt joonis 3). Soovituste koostamise

etapis on kaasamine korrapäratum. Viis kõrgeimat kontrolliasutust märkisid, et nad kaasavad huvirühmi kõigis auditi etappides ja kaks kontrolliasutust kaasavad huvirühmi ainult auditiaruande tulemuste levitamisel.

Oluliste huvirühmade kaasamine kogu auditi protsessi määrab, kuidas välised osapooled ja avalikkus võtavad auditiaruande



JOONIS 3. Kaasamine auditi erinevates etappides

Märkus: Vastaja võis valida mitu vastusevarianti.

Allikas: Riigikontrolli küsitlus

vastu, ning suurendab aruande mõju avalikustamisel (INTOSAI Development Initiative 2017, 91). Mida varasemas etapis on huvirühmad kaasatud auditi läbivimisse, seda rohkem on võimalik nende seisukohti arvesse võtta ning neil auditi käekäiku mõjutada. Näiteks kui auditeeritavad tunnetavad, et auditi tulemusel tuvastatud puudujääke ei põhjendata piisavalt ning et nende kommentaaridega ei arvestata, siis tajutakse kõrgeima kontrolliasutuse hinnanguid ebaõiglaste ja arusaamatutena. Seetõttu võivad auditeeritavad olla vähem motiveeritud soovitusi arvestama ja nende alusel oma tegevust muutma (Knaap 2011, 355).

Rahvusvahelised standardid (auditeerimise alusprintsipiibid ja rakendussuunised) sätestavad kõrgeimate kontrolliasutuste kohustused auditeeritavatega suhtlemisel auditi igas etapis (ISSAI-d 100, 200, 300, 400, 1000, 3000, 4000). Suhtlus kontrolliasutusesiseste huvirühmadega on iga asutuse enda otsustada. Eeldatakse (ISSAI-d 1, 10, 12 ja 20), et välise huvirühmade

kaasamist korraldavad kõrgeimad kontrolliasutused ning seega on suuresti iga kontrolliasutuse enda otsustada, kuidas väliseid huvirühmi määratleda ja milliste strateegiate alusel neid kaasata. Kuigi INTOSAI deklaratsioonidel ei ole kohustuslikku iseloomu, on nende autoriteet suur (Ojasalu 2010, 698) ning kõrgeimad kontrolliasutused lähtuvad oma tööd korraldades neist deklaratsioonidest.

Küsitluse tulemuste kohaselt määratlesid kõrgeimad kontrolliasutused kõige tähtsamate huvirühmadena auditeeritavaid, seaduseandjat (parlament) ning täitevvõimu (nt valdkondlikke ministeeriume). Kõrgeimad kontrolliasutused kaasavadki neid huvirühmi kõige sagedamini (INTOSAI Development Initiative 2018, 36). Neli kõrgeimat kontrolliasutust neljakümnest vastanust toovad esile kodaniku ja laiema avalikkuse kui olulisimad huvirühmad (vt joonis 4). Neid huvirühmi kaasatakse aga kõige harvem menetlustoimingutesse ja auditijärgsetesse tegevustesse ning soovitude täitmise jälgimisse.



JOONIS 4. Kõrgeimate kontrolliasutuste huvirühmad

Märkus: Vastaja võis valida mitu vastusevarianti.

Allikas: Riigikontrolli küsitlus

Kodanikele mõeldud tegevused on pigem informatiivsed. Näiteks Prantsusmaa Kontrollikoda korraldab iga-aastasi avatud uste päevi, kus kodanikele tutvustatakse kõrgeima kontrolliasutuse tööd (Cour des comptes). Argentiina Riigikontroll annab keskkoolides külalistundide programmi raames loenguid riigikontrolli tegevuse tutvustamiseks (La Auditoría General de la Nación).

KOOSTÖÖ SEADUSANDLIKU

VÕIMUGA. Seadusandlikud kogud on kõrgeimate kontrolliasutuste olulised koostööpartnerid. Vaid kolm küsitlusele vastanud kontrolliasutust ei märkinud parlamenti oma peamise huvirühmana. Parlamendi jaoks seisneb kõrgeima kontrolliasutuse tähtsus esmalt selles, et auditeid kaudu saab parlament teavet selle kohta, kuidas valitsus on riigieelarve raha kasutanud. Seetõttu on riikide õigusaktides nähtud ette, et kontrolliasutuse aruanded tuleb esitada parlamendile (Fiedler 2003, 21–22).

Eestis teeb Riigikontroll tihedat koostööd Riigikoguga. Näiteks Riigikogu teeb ettepanekuid auditi teemade kohta, kuid auditeid puudutavate valikute tegemise õigus jääb siiski Riigikontrollile. Riigikontroll otsustab iseseisvalt kontrollide tegemise, aja ja iseloomu üle ning Riigikontrollile ei saa anda kohustuslikke kontrolliülesandeid (Riigikontrolli seadus § 37 lg-d 1 ja 2). Riigikontroll esitab auditi aruanded Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjonile. Erikomisjoni avalikul istungil arutatakse auditi tulemusi Riigikontrolli ning auditeeritava osavõtul (Riigikontrolli seadus § 52 lg 1–2 ja 4). Vajadusel arutatakse auditi tulemusi ka alatistes komisjonides. Arutelude tulemusena võib komisjon esitada järelepärimise Vabariigi Valitsusele, kes peab sellele vastama ühe kuu jooksul (Riigikontrolli seadus § 52 lg 5). Parlamendi ja kontrolliasutuse ühine väljaastumine ajendab ühelt poolt täitevvõimu kontrolliasutuse soovitusi täitma ning teiselt poolt aitab

kaasa parlamentaarse kontrolli tugevdamisele (Fiedler 2003, 24).

Kuna *audit office*'i tüüpi kontrolliasutustel ei ole sanktsioonide rakendamise õigust, siis ei ole neil võimalik oma soovitusi auditeeritava tahte vastaselt läbi suruda (Ojasalu 2010, 696). Seetõttu on nii Riigikogu kui ka teiste huvirühmade tugi Riigikontrolli soovitude elluviimisel oluline. Riigikontrolli kaasamise strateegia sarnaneb enamikule teistele küsitluses vastanud kõrgeimate kontrolliasutuste praktikale ning jääb teavitamise ja konsulteerimise vahele. Riigikontrolli huvi kaasamise vastu tuleneb sellest, et auditeeritavad tajuvad, et (tulemus)auditi mõju on tagasihoidlik, kuna nad on enda hinnangul auditis tehtud soovitudele tuginedes muudatusi ellu viinud pigem vähesel määral (Raudla *et al.* 2015, 7).

FORMAALSEST KAASAMISEST

SISULISEMAKS. Riigikontrolli küsitluse tulemused kinnitavad varasema (Effective Institutions Platform 2014, 75), uuringu tulemusi, mille kohaselt kõrgeimad kontrolliasutused keskenduvad peamiselt ühesuunalisele kaasamisele ning piirduvad auditiaruannete tutvustamisega oma veebilehtedel (INTOSAI Development Initiative 2018, 40; INTOSAI Development Initiative 2017, 26). Samas on kasvav teadlikkus kaasamise eelistest muutnud kaasamise kõrgeimates kontrolliasutustes süsteemsemaks ning osalusel põhinevaks, pöörates rohkem tähelepanu huvirühmadelt tagasiside kogumisele.

Küsitletud kõrgeimate kontrolliasutuste keskmine kaasamise tase jäi konsulteerimise ja koostöö vahele. Ainult kolm kõrgeimat kontrolliasutust märkisid, et neil puudub formaalne viis, kuidas huvirühmadelt tagasisidet koguda. Kõik teised kõrgeimad kontrolliasutused küsivad huvirühmadelt erisugustes vormides tagasisidet. Enamasti tehakse seda tagasisideküsimustike või regulaarsete välishindamiste kaudu. Kõrgeimad kontrolliasutused kas küsivad otse tagasisidet

Kõrgeimate kontrolliasutuste koostöö huvirühmadega on eeldus auditite mõjususe suurendamiseks.

auditeeritavatelt ja huvirühmadelt või tellivad küsitlusi ja väliseid hindamisi uuringu- või konsultatsioonifirmadelt. Järgmine samm tagasiside küsimisele on anda huvirühmadele teada, kas ja mida nende ettepanekute põhjal tehti. See aitab huvirühmade arvamusi auditi-aruandes paremini käsitleda ja suunab meeskonna auditi argumentatsiooni täiendama, mis omakorda suurendab auditiaruannete tasakaalustatust ning mõju. Kaks kõrgeimat kontrolliasutust määratlesid kaasamist võimustamisena. Sellist mõjutamise võimalust annavad kõrgeimad kontrolliasutused huvirühmadele harva, kuna neil ei ole õiguslikult võimalik oma otsustuspädevust üle anda. Seega ei muutu võimustamine tõenäoliselt lähitulevikus peamiseks kõrgeimate kontrolliasutuste huvirühmade kaasamise vormiks.

Lähenemine auditites on muutumas tavalisest audiitori ja auditeeritava ühe-kordsest infovahetusest pidevaks dialoogiks. Auditeerimise eesmärk ei ole ainult anda hinnang auditeeritava tegevusele, vaid ka nõustada, kuidas toimida tulemuslikumalt (Pierre, de Fine Licht, 2017, 228). Eelmainitu üheks ajendiks on muuhulgas see, et kõrgeimatel kontrolliasutustel on keeruline üksi ühiskonnas muutusi esile kutsuda. Huvirühmade kaasamine suurendab kõrgeimate kontrolliasutuste positsiooni sõltumatu, objektiivse ja usaldusväärse hindajana, kes toetab avaliku sektori uuendusi. Ühtlasi võimaldab see

kujundada seisukohad, milles on juba arvestatud huvirühmade arvamusi ning kogemust. Kõrgeimate kontrolliasutuste koostöö eri tasandite huvirühmadega on eeldus auditite mõjususe suurendamiseks. Kaasamine võimaldab kõrgeimatel kontrolliasutustel olla paindlikum ja kergemini kohaneda ning liikuda reaktiivselt planeeritud auditeerimiselt agiilsele käsitusele auditiülesannete määratlemisel (Newmark et al. 2018, 25).

KOKKUVÕTE. Huvirühmade kaasamine auditeerimise kõigis etappides on kõrgeimate kontrolliasutuste ametliku mandaadi tõttu keeruline. Selle tulemusena on kõrgeimate kontrolliasutuste kogemused ja suutlikkus huvirühmade mõtestatud ning tulemuslikuks kaasamiseks piiratud. Viimastel aastatel on kõrgeimad kontrolliasutused hakanud tunnistama huvirühmade kaasamise väärtust auditite mõju ulatuse suurendamise vahendina.

Küsitluse tulemused näitavad, et kõrgeimate kontrolliasutuste huvirühmade kaasamise viisid on institutsionaliseerumas ning liikumas huvirühmade osaluse suurendamise suunas ega piirdu lihtsalt auditi tulemuste tutvustamise ja levitamisega. See hõlmab huvirühmade seisukohade kogumist auditi planeerimise etapis ning tagasisidestamist kõikides auditi etappides.

Huvirühmade kaasamise tegevuste seiramine ja hindamine on jätkuvalt väljakutse. Tulemusnäitajate puudumine muudab tegevuste hindamise keeruliseks. Samuti on raske anda hinnangut, kas kaasamise tegevused aitavad saavutada soovitud eesmärgi. See piirab ka kaasamise eeliste kindlakstegemist. Kogu maailmas püüavad kõrgeimad kontrolliasutused huvirühmi aktiivselt kaasata, kasutades selleks vastastikusel avatud kommunikatsioonil tuginevaid meetmeid, mis toetavad auditite mõjususe suurendamist ning selgitavad ühiskonnale ja kodanikele kõrgeima kontrolliasutuste tegevuse väärtust põhjalikumalt.

Küsitluse tulemustele tuginedes saab Eesti Riigikontroll testida huvirühmade kaasamist auditi planeerimise etapis (nt auditi väljatöötamise kavatsusena, sarnaselt seaduseelnõude väljatöötamise kavatsusele) audititeemade puhul, mille

vastu on suur avalik huvi. Väliste asjatundjate hõlmamine auditi uurimisküsimuste täpsustamisse võib laiendada auditi tulemuste kõlapinda nii auditeeritavate kui ka huvirühmade seas.

KASUTATUD ALLIKAD

- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. AULA AGN. – <https://www.agn.gov.ar/participacionciudadana/aula-agn>.
- ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA. (2011). Participatory Planning in the Auditoría General de la Nación, Argentina, Preliminary Report. TPA Best Practices in Supreme Audit Institutions in Latin America.
- BRÉTÉCHÉ, B., SWARBRICK, A. (2017). Developing Effective Working Relationships between Supreme Audit Institutions and Parliaments. – SIGMA Papers, 54. OECD Publishing.
- CORNEJO, C., GUILLÁN, A., LAVIN, R. (2013). When Supreme Audit Institutions Engage with Civil Society: Exploring Lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative. Chr. Michelsen Institute. U4 Practice Insight.
- COUR DES COMPTES. JOURNÉES EUROPÉENNES DU PATRIMOINE. (2018). – <https://www.ccomptes.fr/fr/actualites/journees-europeennes-du-patrimoine-2018>.
- EFFECTIVE INSTITUTIONS PLATFORM. (2014). Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices: A Stocktaking Report.
- EFFECTIVE INSTITUTIONS PLATFORM. (2017). Engagement Practices between Supreme Audit Institutions and External Actors: Mechanisms, Risks and Benefits.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS. (2019). Public Audit in the European Union. The Handbook on Supreme Audit Institutions in the EU and its Member States.
- FIEDLER, F. (2003). Die Unabhängigkeit der obersten Rechnungskontrollbehörde. Budapest.
- GUILLÁN MONTERO, A. (2012). Building Bridges: Advancing Transparency and Participation through the Articulation of Supreme Audit Institutions and Civil Society. Transatlantic Conference on Transparency Research. Utrecht 07.–09.06.2012, 1–41.
- GUILLÁN MONTERO, A. (2015). Understanding Citizen Engagement with Supreme Audit Institutions: Evidence from Costa Rica, Korea and the Philippines. Transparency Research Conference.
- HINSBERG, H., KÜBAR, U. (2009). Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.
- THE INDEPENDENT COMMISSION ON GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC SERVICES. (2004). The Good Governance Standard for Public Services. OPM and CIPFA. – <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/reports/good-governance-standard-for-public-services>.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF PUBLIC PARTICIPATION. Public Participation Spectrum. – <https://www.iap2.org/>.
- INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. (2017). Guidance on Supreme Audit Institutions' Engagement with Stakeholders.
- INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. (2018). Global SAI Stocktaking Report 2018.
- ISSAI 1. Lima deklaratsioon. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 10. Mehhiko deklaratsioon kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatusel. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 12. Kõrgeima kontrolliasutuse väärtus ja kasulikkus kodanike elu paremaks muutmisel. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 20. Läbipaistvuse ja aruandekohustuslikkuse põhimõtted. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 100. Avaliku sektori auditi alusprintsiibid. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 200. Finantsauditi alusprintsiibid. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 300. Tulemusauditi alusprintsiibid. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 400. Vastavusauditi alusprintsiibid. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 1000. Üldised auditisuunised – finantsaudit. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 3000. Üldised auditisuunised – tulemusaudit. – <http://www.issai.org/>.
- ISSAI 4000. Üldised auditisuunised – vastavusaudit. – <http://www.issai.org/>.
- KNAAP, P. (2011). Sense and Complexity: Initiatives in Responsive Performance Audits. – Evaluation, 17(4), 351–363.

- LONSDALE, J. (1999). Impact. – C. Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa, M. Waerness. (Eds.). Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. Oxford: Oxford University Press, 171–193.
- NATIONAL AUDIT OFFICE OF FINLAND. – <https://www.vtv.fi/en/>.
- NG, A. Y. (2002). Public Accountability and Performance Auditing in Government. – International Journal of Auditing, 6(2), 109–118.
- NEWMARK, R. I., DICKEY, G., WILCOX, W. E. (2018). Agility in Audit: Could Scrum Improve the Audit Process? – American Accounting Association, 12(1), Spring, A18–A28. DOI: 10.2308/cia-52148.
- OECD. (2016). Supreme Audit Institutions and Good Governance. Oversight, Insight and Foresight. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris: OECD.
- OJASALU, T. (2010). Kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus. – Juridica, 9, 687–698.
- PIERRE, J., DE FINE LICHT, J. (2017). How do Supreme Audit Institutions Manage their Autonomy and Impact? A Comparative Analysis. – Journal of European Public Policy, 26(2), 226–245. DOI: 10.1080/13501763.2017.1408669.
- PUT, V. (2018). The Impact of Performance Auditing. – International Journal of Government Auditing, 45(2), 20–22.
- RAHANDUSMINISTEERIUM. (2011). Valitsemine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele. – https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/valitsemine.pdf?download=1.
- RAUDLA, R., TARO, K., AGU, C. DOUGLAS, J. W. (2015). The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia. – Public Organization Review, 11115, 1–16.
- RIIGIKONTROLL. (2000). Auditi põhialused.
- RIIGIKONTROLLI SEADUS. (2002). RT I, 21, 117. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017017?leiaKehtiv>.
- ROARING, V. O. (2002). Participatory Audit Manual. Commission on Audit. United Nations Development Programme.
- TILLEMA, S., BOGT, H. ter. (2010). Performance Auditing Improving the Quality of Political and Democratic Processes? – Critical Perspectives on Accounting, 21(8), 754–769.

Ühistranspordi kättesaadavus*



HELERIN ÄÄR

Statistikaameti statistika levi osakonna geoinfo spetsialist

On asustusüksusi, mis tagavad ühistranspordi väga hea kättesaadavuse peaaegu kõigile elanikele, kuid on ka neid asustusüksusi, kus nõutud kriteeriumidega ühistranspordi peatusi üldse ei ole.

Ühistranspordi tähtsuses ei pea tänapäeval kedagi ülemäära veenma. Siiski kujutagem korraks ette ühiskonda, kus ühistransporti ei eksisteeri – kuidas läheme hommikul tööle, kuidas saavad lapsed lasteaeda ja kooli, kuidas läheme õhtul sõprade juurde või nädalavahetusel vanavanemaid külastama? Kui kõik sõidaksid isiklike autodega, meenutaks me tänaseid tippunni ummikuid pealinnas kui „vanu häid aegu“, sest liikluses oleks sellisel juhul täielik kaos või lausa seisak.

Ühistranspordi olemasolu on tähtis mitmes aspektis. Kui hetkel on aktuaalne pigem see, kas ühistransport peaks olema tasuta või tasuline, on hulgale (eriti maapiirkondades elavatele) inimestele palju olulisem see, et ühistranspordi teenust nende elukoha ümbruses üldse pakutakse. Paljud ühistransporditeenusest

ära lõigatud pered on sunnitud omama isiklikku sõiduvahendit, et oma igapäevaseid toimetusi teha.

Transpordiliigi valik sõltub kindlasti ka sellest, kui kaugel kodust asub ühistranspordi peatus. Kui pikka maad ollakse nõus jalutama peatusesse? Kui pikka maad jaksab käia algklasside laps või vanem inimene?

Ühistransport on oluline aspekt ka uut eluaset soetades. Toimiv ühistransport muudab eluaseme kindlasti atraktiivsemaks ning mõjutab kinnisvara hinda. Oluline on ka, et ühistranspordi peatus asuks inimestele piisavalt lähedal ning et ühistransport sõidaks meile olulistel kellaaegadel. Alljärgnevalt on analüüsitud ühistranspordi kättesaadavust ühel oktoobrikuu nädalal, et hinnata teenuse kättesaadavust Eesti inimestele.

METOODIKA. Ühistranspordi kättesaadavuse analüüsimiseks on vaadeldud ajavahemikus 8.–12. oktoobrini 2018 toimunud ühistranspordi sõite. Analüüsi aluseks on Maanteeameti ühistranspordi peatuste ja väljumiste andmed 7. oktoobri 2018 seisuga (Maanteeamet. Ühistranspordiregistri avaandmed). Analüüs tugineb riigisiseste teenuste kättesaadavuse eksperdi Veiko Sepa koostatud kättesaadavuse hindamise kriteeriumidele. Vaatluse all oli maantee- ja raudteetransport (bussi-, trammi-, trolli- ja rongiliiklus).

Ühistranspordi kättesaadavuse hindamiseks sätestati analüüsi kriteeriumid eraldi linnalistele ja maaliste piirkondadele (Statistikaamet 2018). Linnalistes

* Analüüs on tehtud projekti GEOSTAT3, nr 08143.2016.002-2016.752 raames.

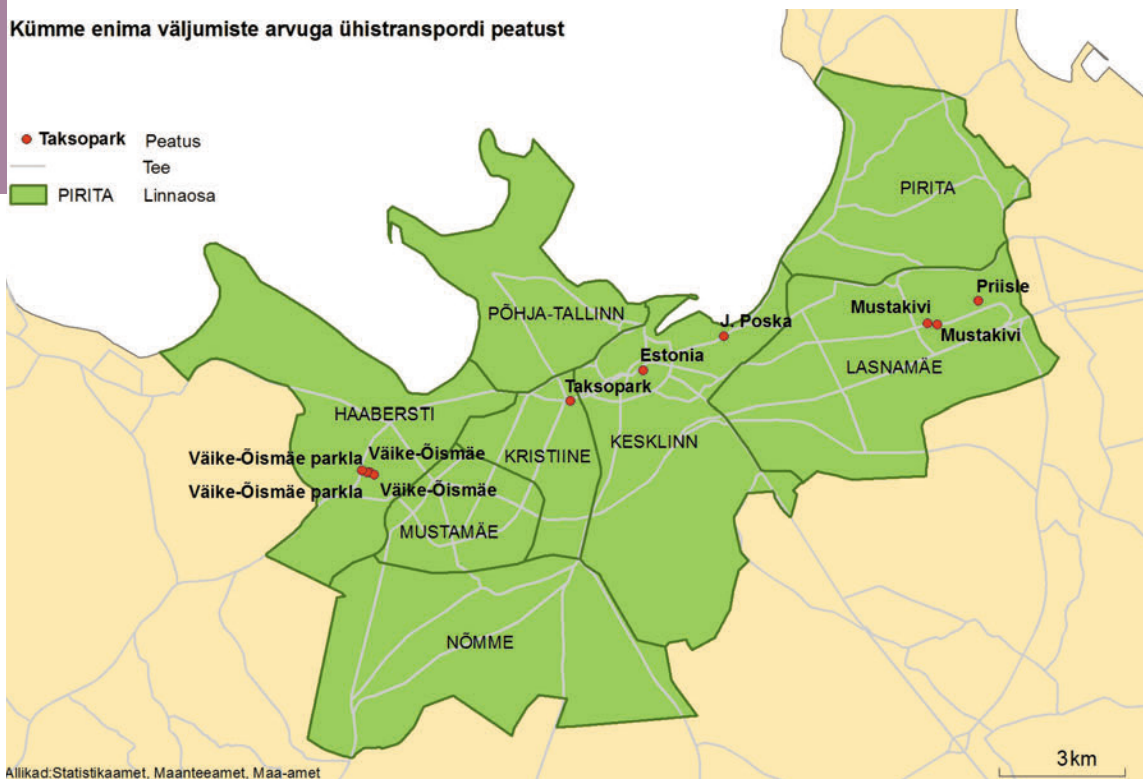
piirkondades peab ühistranspordi hea kättesaadavuse tagamiseks ühistranspordi sõiduk väljuma inimese elukohast kuni 400 meetri raadiuses igal argipäeval vahemikus 6.00–20.00 ning igas tunnis vähemalt kaks korda. Maapiirkondades peab ühistranspordi heaks kättesaadavuseks väljuma ühistransport igal argipäeval inimese kodust kuni ühe kilomeetri raadiuses vähemalt kolm korda päevas vahemikus 6.00–20.00. Kusjuures üks reisidest peab väljuma vahemikus 6.00–9.00, mil suur osa inimestest läheb kooli või tööle, teine reisidest vahemikus 15.00–18.00, mil tullakse tagasi koju ning kolmas kas vahemikus 9.00–15.00 või 18.00–20.00.

ANALÜÜS. 7. oktoobri 2018 seisuga oli Eestis ligi 16 700 ühistranspordi peatust, kusjuures mitte igapäheist neist ei toimunud väljumisi. Väljumisi toimus umbes

15 000 peatusest. Kõige enam toimus vahemikus 8.–12. oktoober 2018 (kellaajast sõltumatult) väljumisi Tallinnas Estonia peatusest (suunaga Estonia pst poole) – 960 väljumist päevas. Teisel ja kolmandal kohal olid Väike-Õismäe peatused (mõlemas suunas) – 949 ja 941 väljumist päevas. Üle 800 väljumise päevas toimus veel seitsmest peatusest (joonis 1). Kõik kümme enima väljumiste arvuga ühistranspordi peatust asusid Tallinnas.

Linnalistes piirkondades on ühistranspordi kättesaadavus hea ligi 690 900 inimesel, mis moodustab kogu linnastu elanikest 76 protsenti. Maapiirkondades on ühistranspordi kättesaadavus hea 75 protsendil elanikest ehk 303 100 inimesel. Eestis kokku teeb see kogu-rahvastikust ligi 76 protsenti, kellel on ühistranspordi kättesaadavus hea.

Kümme enima väljumiste arvuga ühistranspordi peatust



JOONIS 1. Kümme enima väljumiste arvuga ühistranspordi peatust

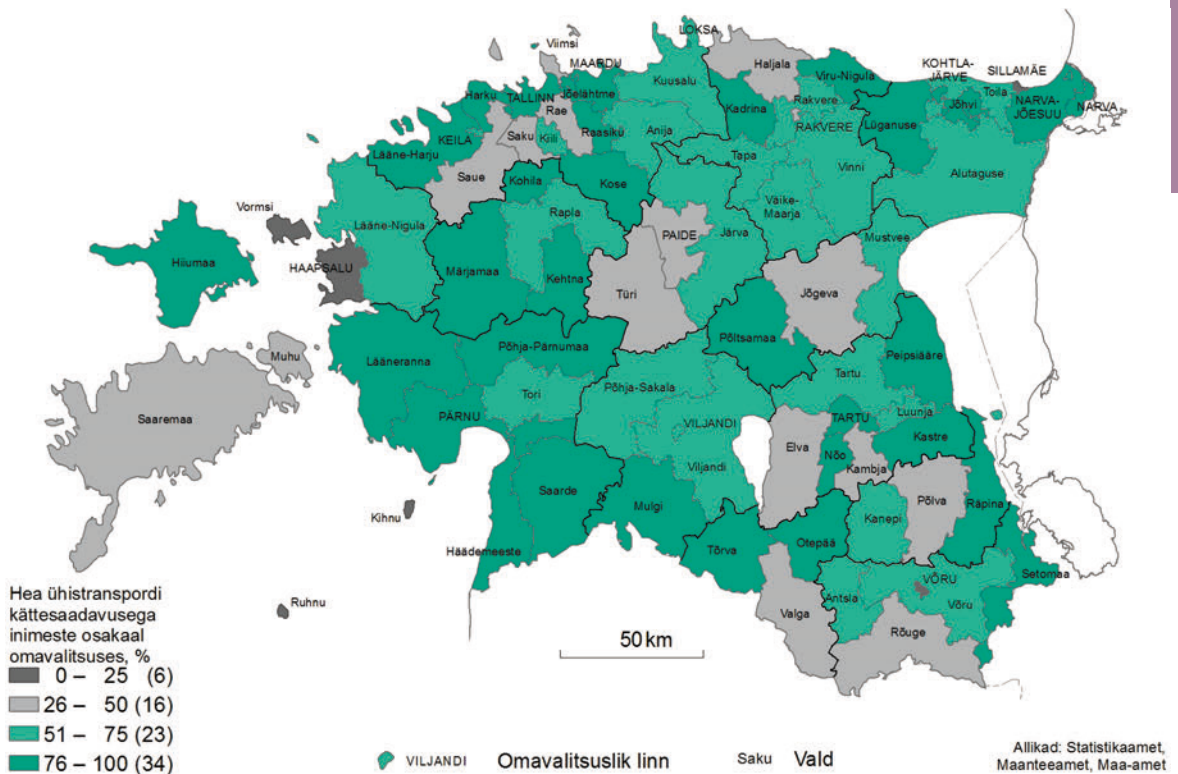
Allikas: autori koostatud

Tulenevalt analüüsis sätestatud hea kättesaadavuse kriteeriumidest ei ole ühistransport igal neljandal Eesti elanikul hästi kättesaadav. Analüüsis kasutati Statistikaameti rahvastiku- ja elukohaandmeid seisuga 1. oktoober 2017.

Ühistranspordi kättesaadavus maakondades. Kõige parem ühistranspordi kättesaadavus on Harju maakonnas, teiseks Pärnu maakonnas ning seejärel Tartu maakonnas. Harju maakonnas on ühistranspordi hea kättesaadavus 86 protsendil elanikest, Pärnu maakonnas 85 protsendil ning Tartu maakonnas 80 protsendil inimestest. Eespool selgus, et keskmiselt on Eestis ühistransport hästi kättesaadav 76 protsendile elanikest. Üle Eesti keskmise on ühistransport hästi kättesaadav lisaks veel Hiiumaale.

Ülejäänud maakondades on ühistransport hästi kättesaadav vähem kui 76 protsendile elanikest. Kõige kehvem on kättesaadavus Lääne maakonnas, kus vaid veerandil elanikkonnast on ühistransport hästi kättesaadav. Vähem kui pooltel maakonna elanikest on ühistransport hästi kättesaadav veel Võru, Järva ning Saare maakonnas. Analüüsis on lähtutud halduspiiridest Maa-ameti 1. jaanuari 2018 seisuga (Maa-amet).

Ühistranspordi kättesaadavus omavalitsustes. Joonisel 2 on näidatud ühistranspordi kättesaadavust omavalitsuspõhiselt. Omavalitsusi, kus vähemalt pooltel elanikest on hea ühistranspordi kättesaadavus, on 57. Kõigil elanikel on ühistranspordi kättesaadavus hea vaid Loksas linnas, tulenevalt selle linna



JOONIS 2. Ühistranspordi hea kättesaadavusega inimeste osakaal omavalitsustes

Allikas: Statistikaamet

väiksusest ja maapiirkonna kriteeriumist. Inimesed elavad lähedistiku kompaktselt suhteliselt väikesel pindalal ehk kõigi inimesteni jõudmiseks ei ole vaja palju ühistranspordi peatusi. Rohkem kui 90 protsendil inimestest on ühistranspordi kättesaadavus hea veel Tallinna (96%), Narva-Jõesuu (95%), Tartu (93%) ning Pärnu linnas (92%).

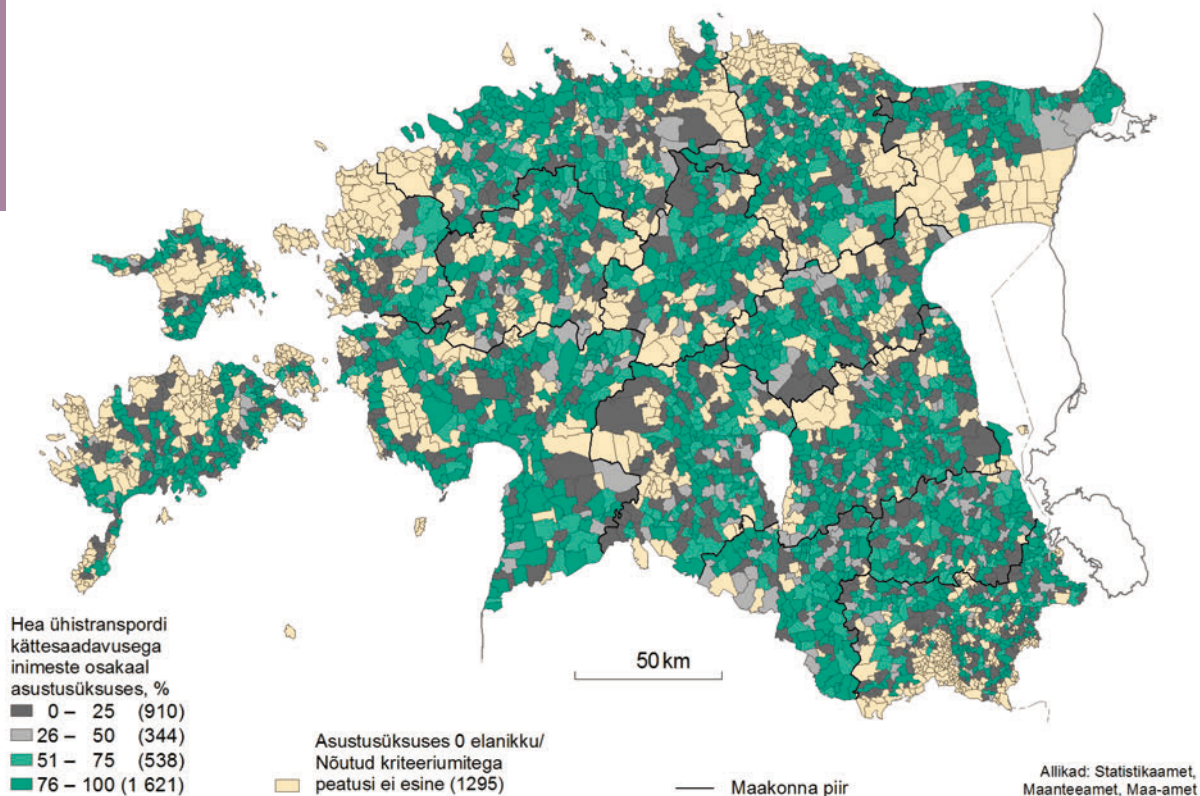
Ühistranspordi kättesaadavust oma-avalitsustes saab vaadata ka Statistikaameti kaardirakendusest (Elanike osatähtsus ... Omaavalitsusüksus).

Vähem kui 20 protsendil elanikest on ühistransport hästi kättesaadav Haapsalu (6%), Sillamäe (13%) ning Võru (19%) linnas. Kui Sillamäe ja Võru linn on eraldiseisvad asustusüksused ehk linnade koosseisus on

vaid üks asustusüksus, siis Haapsalu linna kui omaavalitsuse koosseisu kuulub lisaks Haapsalu linnale veel ka kaks alevikku ja 56 küla.

Kihnus ühistransport puudub, Ruhnu saab bussitransporti kasutada vaid helistamise peale, et vältida tühisõite. Vormsil liinibuss sõidab, kuid sealgi ei vasta ühistransport hea kättesaadavuse kriteeriumidele.

Ühistranspordi kättesaadavus asustusüksustes. Joonisel 3 on toodud ühistranspordi kättesaadavus asustusüksuste kaupa. 100 protsendil ehk kõigil elanikel on ühistranspordi kättesaadavus hea koguni 610 asustusüksuses, mis kõik liigituvad maapiirkondadeks.



JOONIS 3. Ühistranspordi hea kättesaadavusega inimeste osakaal asustusüksustes

Allikas: Statistikaamet

Selliseid asustusüksusi, kus on küll olemas nõutud kriteeriumidega peatus(ed), kuid ühelegi elanikule pole see piisavalt lähedal, on kokku 558 ning neis elab kokku 17 600 inimest, moodustades kogu rahvastikust ühe protsendi.

Ühistranspordi kättesaadavust asustusüksustes kajastab ka Statistikaameti kaardirakendus (Elanike osatähtsus ... Asustusüksus)

Kollasega on joonisel tähistatud asustusüksused, kus ei ela rahvastikuregistri järgi ühtegi elanikku või asustusüksused, kuhu ei jää ühtegi peatust, mis vastaks nõutud kriteeriumidele. Viimaseid on kokku veidi üle 1200 ning seal elab 73 100 inimest, moodustades kogu rahvastikust 5,5 protsenti. Näiteks Uuri külas, kus elanike arv on ligi 180, ei ole ühtegi ühistranspordi peatust (isegi nõuetele mittevastavaid) ja ka naaberkülade peatused ei asu piisavalt lähedal, et ühistranspordi teenus elanikele hästi kättesaadav oleks.

Milline on kättesaadavus suuremates linnades? Tallinnas on kõige parem ühistranspordi kättesaadavus Lasnamäe linnaosas (99%) ning teistest halvem Pirita linnaosas (79%). Tartu linnas on ühistransport hästi kättesaadav 94 protsendile elanikest. Tartu linna asustusüksustest on ühistransport kõigile elanikele kättesaadav Ilmatsalu alevikus, Kandikülas ning Tähtvere külas. Kehvem on kättesaadavus aga näiteks Ilmatsalu külas (37%) ning Märja alevikus, kus ühtegi peatust nõutud (linnalise piirkonna) kriteeriumidega ei ole.

Kas kättesaadavus sõltub asustusüksuse suurusest ja elanike arvust? Nii ja naa. On üsna palju neid asustusüksusi, mis oma väiksuse tõttu tagavad ühistranspordi väga hea kättesaadavuse peaaegu kõigile elanikele. Samas on ka palju neid väikeseid asustusüksusi, kus nõutud kriteeriumidega ühistranspordi peatusi ei olegi.

Erisusi on ka elanike arvu ja ühistranspordi kättesaadavuse seostes. Kõige

suurema elanike arvuga asustusüksus on Lasnamäe linnaosa, kus 99 protsendile elanikest on ühistransport hästi kättesaadav. Samas näiteks Saue ning Jõgeva linnas, kus elanike arv on üle 5000, nõutud kriteeriumidega ühistranspordi peatusi ei ole. Tuleb aga arvestada, et hea ja halva kättesaadavuse vahel on antud analüüsis õhuke piir. Näiteks Jõgeva ei täitnud kriteeriumit seetõttu, et ühes tunnis oli vaid üks väljumine, kriteeriumid nõudsid aga vähemalt kahte väljumist. Selliseid olukordi on kindlasti ka paljudes teistes asustusüksustes.

KOKKUVÕTE. Kokkuvõtlikult võib järeldada, et kolmel inimesel neljast on ühistranspordi kättesaadavus hea ning seda nii linnalistes kui ka maalistes piirkondades. Ühistranspordi kättesaadavus ei ole seotud asustusüksuse pindala või seal elavate elanike arvuga. On üsna palju asustusüksusi, mis oma väiksuse tõttu tagavad ühistranspordi väga hea kättesaadavuse peaaegu kõigile elanikele, kuid on ka neid väikseid asustusüksusi, kus nõutud kriteeriumidega ühistranspordi peatusi üldse ei ole. Tuleb aga arvestada, et „head“ ja „halba“ kättesaadavust võib mõnel juhul eristada vaid üks ühistranspordivahendi väljumine.

Maakondlikus mõistes on ühistranspordi kättesaadavus kõige parem Harju maakonnas, kus 86 protsendil elanikest on ühistranspordi kättesaadavus hea. Kõige kehvem on kättesaadavus Lääne maakonnas, kus vaid veerandil elanikkonnast on ühistransport hästi kättesaadav. Omavalitsuste jaotusest lähtuvalt on Loksas linnas ühistransport kõige paremini kättesaadav, lausa kõigile seal elavatele inimestele. Kõige halvem on olukord Haapsalu linnas, kus ühistransport on hästi kättesaadav vaid kuuel protsendil seal elavatest inimestest.

KASUTATUD ALLIKAD

[ELANIKE OSATÄHTSUS ... Omavalitsusüksus] Statistikaamet. Elanike osatähtsus, kellel on hea ühistranspordi kättesaadavus. – Elanike osatähtsus (Omavalitsusüksus). – https://estat.stat.ee/StatistikaKaart/VKR?app_id=STAT2&user_id=at&LANG=1&resetlegend=1&bbox=147500,6260750,957500,6749250&thm=YHISTROM2018_UHISTR&thmp=5&thma=90&thmj=3.

[ELANIKE OSATÄHTSUS ... Asustusüksus] Statistikaamet. Elanike osatähtsus, kellel on hea ühistranspordi kättesaadavus. – Elanike osatähtsus (Asustusüksus). – https://estat.stat.ee/StatistikaKaart/VKR?app_id=STAT2&user_id=at&LANG=1&resetlegend=1&bbox=147500,6260750,957500,6749250&thm=YHISTRAS2018_UHISTR&thmp=5&thma=90&thmj=3.

MAA-AMET. – <https://www.maaamet.ee/et/uudised/haldusreformijargsed-halduspiirid-nuud-allalaaditavad>.

MAANTEEAMET. Ühistranspordiregistri avaandmed. – <https://www.mnt.ee/et/uhistransport/uhistranspordi-infosusteed>; <http://peatusee.ee/gtfs/>.

STATISTIKAAMET. (2018). Linnalise, väikelinnalise ja maalise asustuspriirkonna tüübi ja klastrite määramise metoodika. – http://metaweb.stat.ee/get_classifier_file.htm?id=4601339&siteLanguage=ee.

Kellele Eestis on vaja vanemaealisi mehi?



TIINA TAMBAUM
Tallinna Ülikooli
ühiskonnateaduste instituudi
teadur



IRIS PETTAI
Eesti Avatud Ühiskonna
Instituudi juhataja

Eesti vajab seenioritöö tegijate täiendusõppe süsteemi, et viia seenioritöö uuele professionaalsele tasandile.

Eesti 60aastaste ja vanemate (60+) meeste sotsiaalset aktiivsust ning passiivsuse põhjusi on seni vähe uuritud. Rahvastik vananeb, kuid pikenev eluiga tähendab vanemaealiste, sealhulgas iseäranis meeste jaoks pigem sotsiaalset eraldatust kui kogukonna tegevustes osalemist ja seeläbi enda kognitiivsete ja füüsiliste võimete vormis hoidmist (Reynolds *et al.* 2015).

Artikli esimeses osas anname ülevaate maailmas tänapäeval aktsepteeritud vananemist käsitlevatest teooriatest ja põhjendustest, mis aitavad lahti mõtestada vanemaealiste meeste passiivsust ja sotsiaalset isoleeritust (Golding *et al.* 2007; Garragher, Golding 2015; Mark, Golding 2012). Artikli teises osas teeme ülevaate vanemaealiste meeste olukorrast Eestis

ning analüüsime, kuidas on mehed kohanenud eluga, kui nad on jõudnud vanemasse keskikikka. Kolmandas osas anname ülevaate Erasmus+ (2016) programmi raames korraldatud projekti „Vanemad mehed ütlevad „jah“ kogukonnale“ („Old guys say „yes“ to community“) mõningatest tulemustest. Projektis intervjueriti 94 eesti meest vanuses 60+ ning uuringus osalesid kohalike omavalitsuste töötajad ja ühenduste esindajad. Artikkel lõpeb soovitusetega omavalitsuste juhtidele, vabaihenduste ja kogukonna eestvedajatele vanemate meeste kaasamiseks ning ettepanekuga luua seenioritöö tegijate täiendusõppe süsteem.

AKTIIVSENA VANANEMISE KÄSITLUS.

Eestis on 65aastaste elada jäänud aastate arv statistiliselt 18,7 aastat (Eurostat 2017). Kaheksateist aastat on sama pikk periood, mil vastsündinust areneb täiskasvanud ühiskonnaliige. Kas ja millist arengut me näeme vanematel inimestel sama pikaks perioodiks? Vananemise sotsiaalteaduslike kontseptsioonide areng näitab, et selline paralleel pole meelevaldne. Rolliteooria, eraldumisteooria ja aktiivsusteooria raamistiku asemel peaks arenenud ühiskond nägema individuaalset vananemist eduka vananemise käsitluse kontekstis (vt Leppik *et al.* 2018). Nimetatud kolme esimese käsitluse kohaselt nähakse vanemaid inimesi homogeense rühmana, kellele justkui saaks kohaldada ühetaolist ja normitud lähenemist. Eduka vananemise käsitlus (Rowe, Kahn 1997) näeb vananeva inimese

tegevuse sihte säilitada tervis, füüsiline ja kognitiivne võimekus, osaleda jätkuvalt sotsiaalses ja/või produktiivses tegevuses ning õppida (Steinberg *et al.* 2007).

Aktiivsena vananemise strateegilise käsitlemise aluse moodustavad õppimise ja heaolu seosed. Õppimise kaudu suureneb inimese kontrollitunne elu üle (Ryff 1989). Mitteformaalne õppimine suurendab vanema inimese tajutud heaolu (Siegrist, Wahrendorf 2009). Õppimine elu teises pooles aitab kaasa vaimsete võimete säilitamisele ning takistab lühiajalise mälu halvenemist (Cohen 2006). Vanemas eas vastastikku rahuldustpakkuv ning tulemuslik sotsiaalne aktiivsus vähendab depressiivsuse sümptomeid (Croezen *et al.* 2013). Vanemaealiste osalemine tegevustes aitab säilitada või isegi parandada kognitiivseid võimeid ning füüsilise passiivsus on seotud kognitiivsete võimete langusega (Adam *et al.* 2007; Aichberger *et al.* 2010).

Pensionile jäädes naised pigem säilitavad väljakujunenud tegevused ja elustiili, meestel ei lähe see protsess nii sujuvalt.

Seejuures tuleb õppimist näha laias mõistes. Sotsiokultuurilise õppimiskäsitluse kohaselt on õppimiseks tarvis sotsiaalseid suhteid ning teadmiste loomise eeldus on interaktsioon kahe või rohkema inimese vahel (Schunk 2012). Teiste sõnadega: õppimine toimub sotsiaalses kontekstis, teadmine on sotsiaalselt konstrueeritud ja selle alus on kogemus (Elkjær 2009).

Hoolimata sellest, et aktiivsena vananemise määratlus sisaldab kestlikku osalemist nii majanduslikes kui ka sotsiaalsetes, kultuurilistes, vaimsetes ja ühiskonna asjades (WHO 2002), keskenduvad praegused poliitikad peamiselt

tööhõive suurendamisega seotud meetmetele (Foster, Walker 2013). Eestis töötas Sotsiaalministeerium 2012. aastal välja „Aktiivsena vananemise arengukava 2013–2020“ (Sotsiaalministeeriumi 2013), kuid see dokument jäi rakenduskavata ning integreeriti hiljem „Heaolu arengukavaga 2016–2023“ (Sotsiaalministeerium 2016). Kahe arengukava ühendamise käigus jäeti esialgsest kavast välja need elemendid, mis olid seotud õppimise ja arenemisega väljaspool tööturu konteksti. Kitsas tööturu fookus täiskasvanuõppes on selgelt näha ka praegu kehtivas „Elukestva õppe strateegias 2020“ (HTM, 2014), milles määratakse õppijatena küll „kõik täiskasvanud“, kuid õppeeesmärgid on piiritletud vaid inimestele vanuses kuni 64 aastat (digipädevustel 74 aastat). Isegi viimase puhul on elukestva õppe sihtgrupist väljas 10 protsenti rahvastikust.

Lisaks aktiivsena vananemise üldisele kitsale fookusele praegustes arengudokumentides, puudub neis arusaam soolistest erinevustest aktiivsena vananemisel (Foster, Walker 2013). Pensionile jäämist kogevad mehed ja naised erinevalt: naised pigem säilitavad väljakujunenud tegevused ja elustiili, meestel pole see protsess sageli sujuv (Findsen 2006). Suur osa meestest õpib pigem informaaalses vormis ehk meeste õppimist iseloomustab „jäämäe efekt“ (Livingstone, Scholtz 2006; Mark, Golding 2012). Seega, aktiivse elustiili säilitamine vanematel meestel ja vanematel naistel võib nõuda erisuguseid meetodeid ja vahendeid. Formosa (2014) on näidanud, et vanemate meeste passiivsuse taga on pakutavate tegevuste sisu ning viis, kuidas nendesse tegevustesse inimesi kutsutakse. Vanemate inimeste kaasamisel eeldatakse sageli, et sihtgrupp on üldiselt avatud uutele võimalustele, oodates vaid kutset. Sellise sisemise motivatsiooni eeldamine võib olla liialdatud (Tambaum, Kuusk 2014; Canning 2009) ning tarvis on üksikasjalikumaid teadmisi motivatsiooni murdjate ja tekitajate kohta.

MILLISED ON EESTI 60+ MEHED.

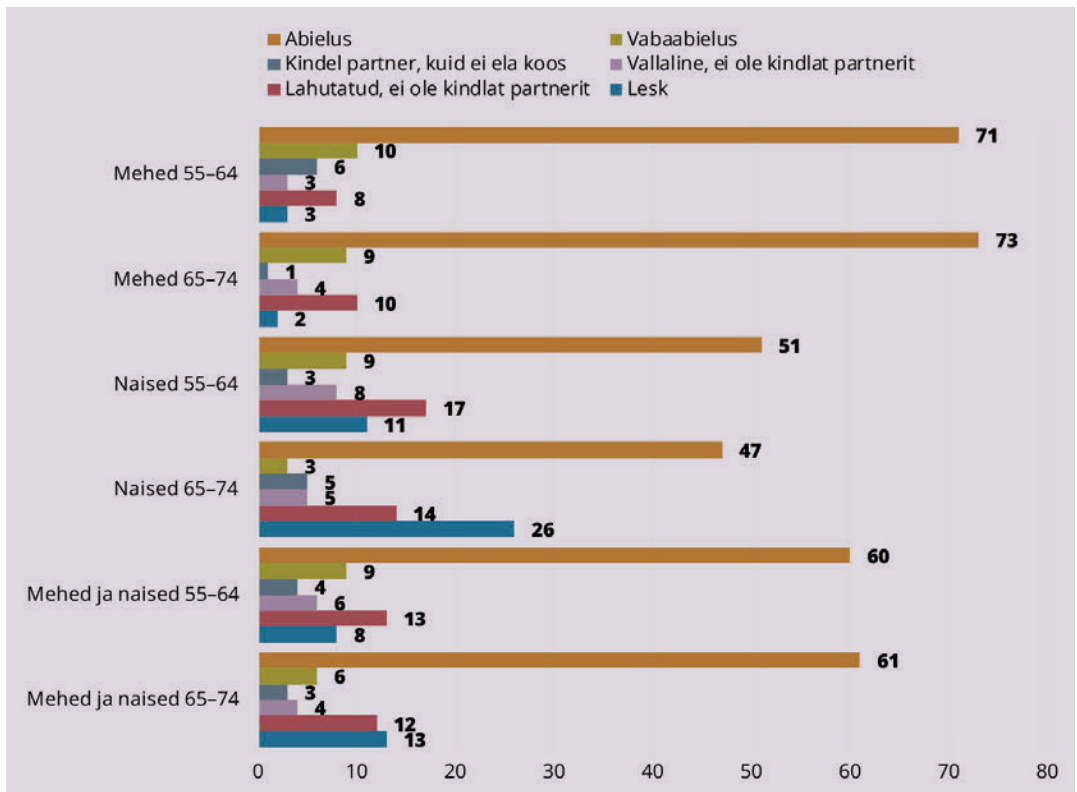
Eestis elab 60aastaseid ja vanemad inimesi 376 070, mis moodustab 28 protsenti elanikkonnast. Selles vanuserühmas on mehi vaid veidi enam kui iga kolmas (35%). Vanuserühmas 55–64 on naiste-meeste suhe 1,32, rühmas 65–85 on suhe 1,94 ja 85+ vanuses elanikest on mehi vaid veidi üle viiendiku. Meeste keskmine eluiga on enamikus riikides madalam kui naistel, nii ka Eestis. Eesti meeste oodatav eluiga sünnimomendil oli 2016. aastal 73,1 ja naistel 81,9 aastat.

Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi (EAÜI) üle-eestilisest uuringust 2018. aastal selgus, et 55–74aastastest meestest on abielus või vabaabielus üle 80 protsenti, sama vanadest naistest 50–61 protsenti (vt joonis 1).

Kõige suurem osa (50%) inimestest vanuses 50–74 elab kaheliikmelistes leibkondades ning 30 protsenti elab üksi. Inimestest, kes on 75aastased või vanemad, elab üksi 49 protsenti (TNS Emor, Praxis 2015).

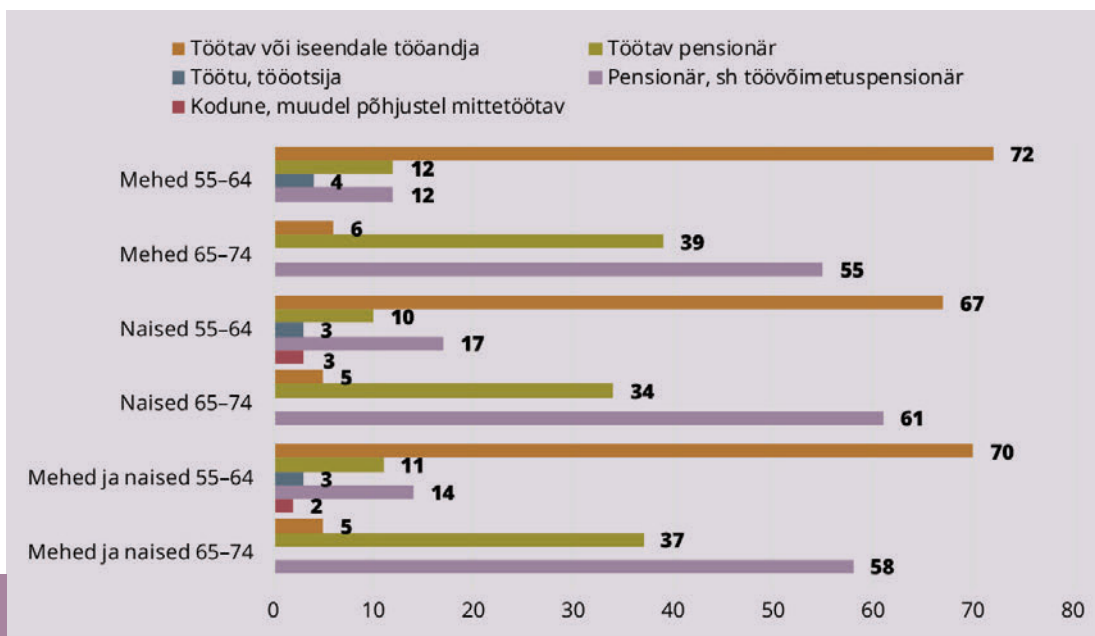
Mehed vanuses 55–64 valdavalt töötavad (72%) ja ka samavanustest naistest töötab enamik – 67 protsenti. Vanemas vanuserühmas (65–74) meestest 6 protsenti on töötavad tööealised, 39 protsenti töötavad pensionärid ja 55 protsenti on pensionil. Sama vanadest naistest on 5 protsenti töötavad tööealised, iga kolmas on töötav pensionär ning 61 protsenti pensionärid (vt joonis 2).

Tervis on igal kolmandal mehel vanuses 55–64 tema enda hinnangul väga hea või hea. Rahuldaval tasemel



Joonis 1. Vanemaealiste perekonnaseis, %

Allikas: EAÜI 2018



JOONIS 2. Vanemaealiste töötamine, %

Allikas: EAÜI 2018

	Mehed ja naised		Mehed		Naised	
	50-64	65+	50-64	65+	50-64	65+
Väga hea või hea	36,1	17,3	34,2	17,9	37,6	17,0
Ei hea ega halb	45,4	48,2	46,0	50,3	45,0	47,2
Halb või väga halb	18,5	34,5	19,8	31,8	17,4	35,8
Kokku	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

TABEL 1. Hinnangud tervisele, %

Allikas: Statistikaameti andmebaas 2018

ütleb tervise olevat 46 protsenti ja halva pea iga viies mees (tabel 1). Samavanuste naiste hinnangud on veidi kõrgemad kui meestel. Meestest vanuses 65+ hindab vaid iga kuues tervist heaks, iga kolmas aga halvaks või väga halvaks.

Mehi elab suhtelises vaesuses vähem kui naisi. Vanuserühmas 50–74 on 38 protsendil inimestest regulaarseks sissetulekuallikaks peale pensioni ka palk või tulu ettevõtlusest, vanemad (75+) elavad peamiselt pensionist (keskmise vanaduspension oli 2018. aastal 441

eurot). Eestile on iseloomulik vanemaealiste kõrge suhtelise vaesuse määr (tabel 2). Kui 50–64aastaste seas elab iga viies suhtelises vaesuses, siis 65aastaste ja vanemate seas juba iga teine. Soolise palgalõhe tulemused mõjutavad naisi ka pensionipõlves, sest nii nagu palgad, on ka naiste pensionid märksa väiksemad kui meestel.

Materiaalse ilmajäetuse määr on vanemaealistel 14–15 protsenti, mis ületab riigi keskmist näitajat ja on naistel märgatavalt kõrgem kui meestel. Raha ei jätku

	Mehed ja naised		Mehed		Naised	
	50–64	65+	50–64	65+	50–64	65+
Suhtelise vaesuse määr	18,9	47,5	19,9	36,1	18,0	53,4
Materiaalse ilmajäetuse määr	14,1	15,0	13,5	10,9	14,6	17,1

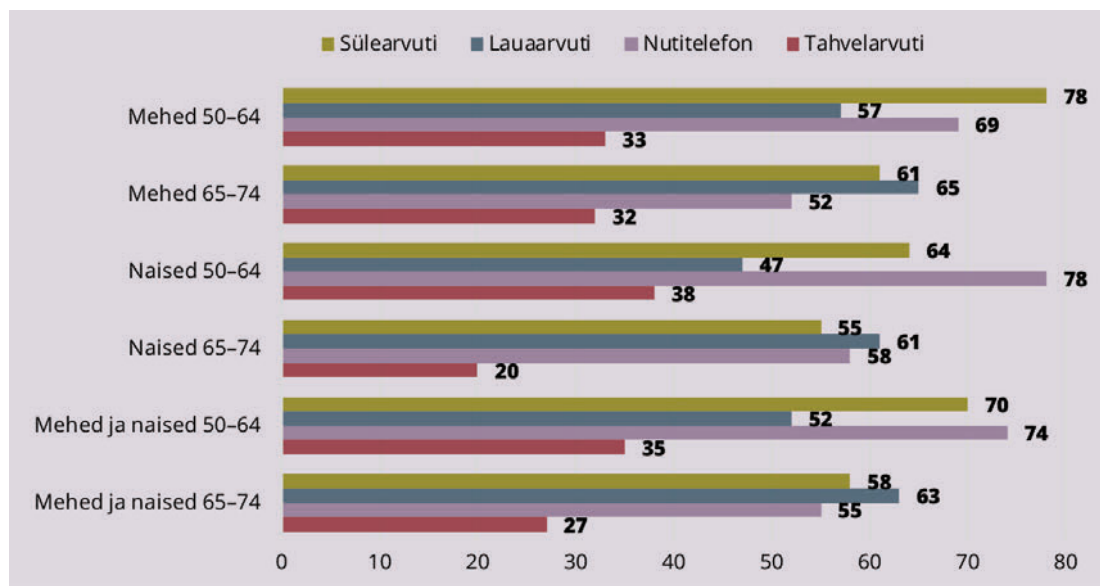
TABEL 2. Vaesus ja materiaalne ilmajäetus, %

Allikas: Statistikaameti andmebaas 2017

ettenägematuteks kulutusteks, kord aastas nädalaseks puhkuseks kodust eemal, auto ostmiseks jms.

Rohkem kui pooltel vanemaealistest meestest ja naistest on süle- ja lauaarvuti ning nutitelefoni. Noorem vanuserühm (50–64) on paremini varustatud arvutite ja nutitelefoniiga kui vanem vanuserühm (65–74). Tahvelarvutit omatakse märksa harvemini, noorematest on see igal kolmandal ja vanematest igal neljandal (joonis 3). Tavamobiiltelefoni või nutitelefoni kasutab 92 protsenti 50–74aastasest inimestest (Statistikaamet 2017).

SHARE uuringu andmetel käib kursustel või koolitustel 10 protsenti meestest vanuses 55–84, samas kui naistest on saanud koolitusvõimaluse ligikaudu 15 protsenti (tabel 3). Kursused ja koolitused on SHARE uuringus küsitud neljast sotsiaalse kaasatuse vormist ainus, mille osalusnäitajad on eesti meestel kuni vanuseni 69 kõrgemad kui teistel SHARE riikide meestel keskmiselt. Kursustel osalemise määrad langevad Eestis märkimisväärselt vanaduspenisoniikka jõudnud inimestel. Vanemate meeste ja naiste seas vähe neid, kes osalevad kursustel.


JOONIS 3. Varustus arvutite ja nutitelefonidega, %

Allikas: EAÜI 2018

Vanuse- rühm	Vabatahtlik tegevus			Kursused ja koolitused			Klubiline tegevus			Pol. tegevus või kohalik juhtimine		
	M	N	SHARE M	M	N	SHARE M	M	N	SHARE M	M	N	SHARE M
55–59	11,1	17,3	14,6	19,9	34,0	14,1	17,9	27,2	26,4	4,4	5,5	7,1
60–64	6,9	14,2	14,9	14,1	26,9	10,8	14,4	23,1	25,5	5,0	3,5	7,5
65–69	9,5	11,3	16,1	9,5	16,1	7,0	16,4	19,4	26,1	5,6	3,1	8,0
70–74	7,9	9,5	16,5	5,4	7,0	6,5	13,9	22,1	27,5	4,3	2,8	8,0
75–79	7,1	7,9	13,9	4,1	4,0	4,4	12,0	17,3	25,0	4,1	3,0	6,8
80–84	5,6	5,8	9,5	3,5	2,5	2,9	6,6	11,7	20,8	2,5	2,2	5,5
Kokku 55–84	8,2	11,0	14,7	10,0	14,9	8,0	14,1	20,2	25,6	4,5	3,3	7,4
55–64	8,9	15,6	14,8	16,9	30,1	12,2	16,1	25,0	25,9	4,7	4,4	7,3
65–74	8,8	10,5	16,2	7,7	11,8	6,8	15,3	20,7	26,7	5,0	3,0	8,0
75–84	7,1	7,9	13,9	4,1	4,0	4,4	12,0	17,3	25,0	4,1	3,0	6,8
75+	4,7	4,2	7,5	3,0	1,7	2,5	8,3	9,7	17,3	1,8	2,5	4,3

TABEL 3. Eesti vanemate meeste, naiste ning SHARE teiste riikide vanemate meeste osalemine sotsiaalsetes tegevustes viimasel 12 kuul, % vanuserühmast

Allikas: SHARE 2017

Klubilises tegevuses osaleb vaid 14 protsenti 55–84aastastest meestest, samas kui klubiliselt aktiivsed on viiendik naistest ning veerand SHARE ülejäänud riikide meestest. Eesti meeste osalusmäär on võrdlemisi stabiilne kuni 84. eluaastani, sealhulgas on osalusmäär sarnane vanaduspensionieelses ja pensionäride vanusrühmas (15–16%).

Vabatahtlikus tegevuses osaleb 8 protsenti 55–84 aasta vanustest meestest ning 11 protsenti naistest. SHARE teiste riikide meeste osakaal vabatahtlikus tegevuses on kolmandiku võrra kõrgem. Eestis on vanaduspensionieas meeste-naiste erinevus osalemismäärades väiksem kui kaks protsendipunkti, mis võib näidata selle tegevusvormi sobivust just meestele.

Osalusmäärad poliitilises tegevuses või kohalikus juhtimises on eesti meestel vanusevahemikus 60–84 suuremad kui eesti naistel, samas näitajad ise on madalad, sh ligikaudu kaks korda madalamad SHARE teiste riikide meeste vastavatest näitajatest.

KAS MEHED ÜTLEVAD KOGUKONNALE „JAH“? Eesti osales rahvusvahelises projektis „Vanemad mehed ütlevad „jah“ kogukonnale“, kus 2017. aastal intervjueeriti Ida-Virumaal ja Kagu-Eesti kolmes maakonnas kokku 94 vanemat meest (60+). Uuringuga selgitati, kuidas mehed on kohanenud töölt lahkumise ja pensionipõlvega, kui paljud osalevad kogukonnavaluses, mis on iseloomulik aktiivsetele ja passiivsetele meestele, mis aitab aktiivsusele kaasa ning millised on takistused. Töö esimesed tulemused on saanud 47 Lõuna-Eesti mehe intervjuude analüüsil. Vastajatest 44 olid vanaduspensionil ning kolm eelpensionil või töövõimetuspensionil. Vanaduspensionil olivatest viis töötas täiskoormusega. Kaks viiendikku meestest olid passiivsed ja kolm viiendikku olid kas tööga seotud või osalesid regulaarses kogukondlikus tegevuses. Vastajatest 33 olid abielus või kooselus, seitse lesed ja seitse elasid üksinda (lahutatud või eluaegsed poissmehed).

Lõuna-Eestis on silmapaistvalt aktiivne Puuetega Inimeste Koda, mis pakub välja märkimisväärsel hulgal võimalusi vanematele meestele. Koja teenuste toel saab ennast füüsiliselt arendada, säilitada liikuv elustiil, avardada silmaringi. Osalemine pakub turvatunnet, suhtlemisvõimalust ja kogemuste vahetust. Nagu nimigi ütleb, osalevad selles organisatsioonis puuetega inimesed. Meestel, kel ei ole puuet, on valik oluliselt kitsam. Tegemist on kahetsusväärse olukorraga, kus meeste väljavaadete füüsilist ja vaimset allakäiku ennetada on väiksemad võrreldes võimalusega leevendada allakäigust tingitud tagajärgi.

Sagedasti peeti ühistegevuses osalemisel tähtsaks, et saab ise midagi ära teha, olla kasulik, mõnel juhul ka seda, et sai osaleda juhtorganis. Formosa (2014) on välja toonud tõsiasja, et kuigi tegevuste lihtliikmetena osaleb kogukondlikes tegevustes vanemaid mehi proportsionaalselt vähem kui naisi, on neid vanemaealiste organisatsioonide juhtimises proportsionaalselt rohkem. Ka selles uuringus osales mitu vallavolikogu liiget ning allolevas näites on mees juhataste liige sellises organisatsioonis, kuhu kuuluvad peamiselt naised.

„Seal olen ma juhataste liige. See on juba üle kümne aasta. See tegeleb põhiliselt tantsuga. Naistantsurühm on põhiline. Lektorid käivad ja igasuguseid etendusi on.“

Tantsu- ja lauluseltsid olid meeste tegevusvalikutes Puuetega Inimeste Koda pakutavast esinemissageduselt järgmised. Neis tegutsesid aga mehed, kes olid ka varasemas elus laulnud või tantsuga tegelenud. Selle kõrval, et sai tegeleda hobiga, millest oli elu jooksnud kujunenud harjumus, nimetasid mehed motiveeriva tegurina esinemisi, võõrustamisi ja laulupidusid.

„Tullakse vaatama, kui on esinemised. Pidu peal lähed kohe tantsima, ei oota, et keegi sind kutsub. Sünnipäevi peame. Me käime esinemas ka – Lätis, Leedus. Mujal ka. L-Eesti memmetadi peo korraldame iga kord.“

Viiendik intervjuueeritavatest olid mehed, kes polnud kunagi ühessegi

organisatsiooni või klubisse kuulunud (välja arvatud kohustuslik ametiühing) ega kuulu ka nüüd. Teine osa passiivsetest meestest nimetas kunagist kuuluvust komsomoli, komparteisse, rahvamalevasse ning teistesse ühingutesse, mis praeguseks on tegevuse lõpetanud.

„Vene ajal olin ametiühingus. Siis pidid kõik sinna kuuluma. Enam ei taha kuhugile kuuluda.“

Lisaks nimetati neid positsioone, mida mehed enam pidada ei saa: volikogu liige, vabatahtlik pritsimees. Vaid kolm praegu mitteaktiivset meest on osalenud organisatsioonis, milles oleks saanud osaleda ka praegu (Muinsuskaitse klubi, rahvamaja näitering, MTÜ juhatus).

Sagedasti peeti ühistegevuses osalemisel tähtsaks, et saab ise midagi ära teha, olla kasulik.

Kõige enam põhjendati oma passiivsust halva tervisega. Tervist omakorda käsitleti sageli kui vanadust, mille tõttu on kadunud soov midagi tahta. Vanaduse tõttu ei mõelda enam õppimisele või millegi tegemisele. Sageli ei ole tervis otsene takistus, vaid tervises seisundi tõttu kaob tahtmine pingutada.

„Praegu koolitusel ei ole. Tulevikus? noh ei. Tervis ei luba. Muud ei oskagi öelda. Aega oleks küll ja kõik.“

Tervis takistab osal meestest ka otseselt kodust välja minna, näiteks neil, kellel on raske kõndida või pikemalt istuda. Intervjuudest ilmnes nii see, et sobiva pakkumise korral on mehed kehva tervise takistusi valmis ületama, kui ka see, et tervis ei luba midagi teha.

Tervise kõrval teine sageli nimetatud takistus on ajapuudus, sest maal elades on palju igapäevaseid kohustusi. Samas

esines intervjuudes ajapuuduse argument ka teatud vabandusena, mille tagant näeb tegelikke põhjusi: pakutavad kohalikud tegevused on liiga sagedased või mees tegelikult ei usu, et on võimeline osalema.

„Mul ei ole takistusi osaleda, kui selliseid... puht hingelised. Aga mul on takistused, füüsilised takistused. Mul on need tööd teha, mis ma pean lõpetama.“

Mitimest intervjuust ilmnes, et passiivsuse põhjus on otseselt pakkumise puudumine ning transpordiprobleem või siis ei näe mehed pakutavas enda jaoks sisu ja mõtet.

„Lihtsalt seal käia ja aega veeta ei ole mõtet. Ainukene tõesti oli see Inseneride Liit, mis mulle midagi andis, aga kõik muu tegevus mind ei köida. Mul on siin oma tegevus ja miks ma peaks kuhugi minema osalema lihtsalt ... Ma suudan ise selle aja sisustada palju paremini.“

**See, kes on olnud
nooremana aktiivne
vaba aja tegevustes,
on seda ka
hilisemas elus.**



Räpina meeste šõutantsurühm Hokitantsu esitamas.

Foto: Tiit Lääne

REGULAARSUS JA ÜKSTEISELT ÕPPIMINE.

Meeste kogemuste põhjal tulenevad takistused kogukonna tegevustes osalemiseks nii indiviidist kui ka kogukonnast. See, kes on olnud nooremana aktiivne vaba aja tegevustes, on seda ka hilisemas elus.

Rääkides vanemaealistele suunatud tegevustest kohalikes omavalitsustes, osutatakse sageli vallas silmapaistvalt tegutsevatele memme-taadi laulu- ja tantsurühmadele. Sageli peetakse selle asjaoluga vanemaealiste sotsiaalse aktiivsuse vajadused justkui rahuldatuks. Tantsu- ja lauluoskus ning -tahe, nagu teisedki oskused ja tahted, kujunevad elu käigus, mitte ei ilmne inimestel vanaduspensioniiikka jõudes, seetõttu on meelevaldne piirduda vanemaealistele tegevuste pakkumisel rahvakultuuriga. Harjumuse kõrval nimetasid mehed olulise motiveeriva tegurina esinemisi või võõrustamisi, mis osutab väljundi vajalikkusele meeste tegevuses.

Ilmnes huvitav asjaolu, et vanemate meeste kaasamiseks kogukonda peab ennekõike silmas pidama tegevuse regulaarsust, kuid kokkusaamiste sagedus on hoopis vähem tähtis. Paljud kõnelejad pidasid loomulikuks ja piisavaks, et koos käiakse mitte sagedamini kui kord kuus või isegi kord kolme kuu tagant. Teades seda, ei peaks olema raske ületada logistilisi takistusi.

Mitu intervjuueeritavat osalesid Sangaste Häärasmeeste Seltsi tegevuses. Tegemist on maailmas populaarsust koguva meeste garaažide liikumise (*men's shed*) eesti variandiga, kus kogu initsiatiiv ja korraldus tuleb meestelt endilt.

„Ühesõnaga saab juttu ajada. Saab vestelda, mis on küla peal olnud. Ma aitan süüa teha, organiseerin. Vastlapäeval ma olen teist aastat seajalgu keetnud, kiidavad. Ma saan rõõmu endale. Lähen koju, mul on hea meel. Ta annab mulle, et ma pean korralikult käituma, olema viisakas. Lähen õhtul magama, meenutan neid.“

Sotsiokultuurilise õppimiskäsitluse kohaselt on õppimise eeldus ühe või



Et õppida vanemas eas, ei pea tingimata võtma kursusi või konsulteerima professionaaliga, samavõrra õpitakse üksteiselt.

Foto: Rein Parm

mitme inimese vaheline interaktsioon. Teiste sõnadega, et õppida vanemas eas, ei pea tingimata võtma kursusi või konsulteerima professionaaliga, samavõrra õpitakse ka üksteiselt. Nii Sangaste Härrasmeeste Seltsi tegevus, kui ka näiteks Südamesõprade Selts vastab sellele aluspõhimõttele. Viimane iseloomustab üksteiselt õppimise vormi äärmuse kaudu, kus kogemuste vahetus aitab sõna otseses mõttes püsida elus.

Konkreetselt meesteklubi loomise mõttekuse kohta küsiti uuringus igalt vastajalt. Suuremal osal ei olnud selle uudse idee kohta oma arvamust, kuid leidus idee otsesed mahategijaid. Nähtust „klubi“ seostati suhtlemisega, mis osasid heidutas, ning mõte, et siis peab „kõikidega läbi käima“ tekitas samuti tõrksust. Kokkuvõttes võib öelda, et meeste garaažide formaadis tegevust võiks katsetada, seejuures võttes maha suhtlemisega seotud hirmud.

Vanemas eas mõjutab kogukondlikku aktiivsust meeste keskeas välja kujunenud harjumus olla kogukondlikult aktiivne. Nii kunagise kuuluvuse kohustuslikkus

kui ka see, et hingelähedane hobigrupp oli likvideeritud, mõjutas suhtumist praegusesse aktiivsusse pigem negatiivselt. Seda, kas nõukogudeaegne sunduslik aktiivsus ühingutes on mõjutanud initsiatiivi leida vanemas eas endale kogukondlik tegevus, peaks eraldi uurima.

Sagedasti nimetatud takistus kogukonnategemistes osalemiseks oli halb tervis. Haridusgerontoloogia käsitleb õppimist igas eluetapis, sealhulgas neljandas eas¹, kus inimene on osaliselt või täielikult teistest sõltuv. Nii ei ole haridusgerontoloogia põhimõtete kohaselt inimese liikumispiirang põhjus, miks talle ei saa pakkuda arendavat keskkonda. Arvestades, et vananevas ühiskonnas jääb liikumispiiranguga inimeste osakaal suureks, tuleks kaaluda kogukondlikku tegevust ka vormis, mis vastab liikumispiiranguga inimeste võimetele. Me ei peaks näiteks pidama veidraks, et inimesed on kaasatud

¹ P. Lasletti nelja eluetapi mudeli järgi on kolmas iga see, kus inimene ei pea tööl käima leivateenimise eesmärgil ja tal pole kohustusi ülalpeetavate ees ning ta ei ole oma seisnudi tõttu teistest sõltuv. Neljas eluetapp on samasugune, kuid inimene on teistest sõltuv.

pikali asendis või tantsukava pakutakse rulaatoriga või tugiraamiga liikujatele.

Ajapuuduse argumenti kasutati põhjendatult, aga mõnikord ka vabandusena, mille tagant kumavad tegelikud põhjused: pakutavad kohalikud tegevused on liiga sagedased, sisu ei paelu või mees tegelikult ei usu, et on võimeline osalema. Samuti väljendati arvamust, et kui oleks kuskil käia, siis oleks see põhjus aega leida: „Ma usun, et oleks küll hää olnud, kui neil oleks oma klubi. Siis leiaks endale ka vaba aega rohkem võtta.“

JÄRELDUSED JA SOOVIKES.

Uuringust selgus, et Lõuna-Eestis on küll vanematele inimestele suunatud organisatsioone, kuid siiski on võimalused paikkonniti erinevad. Väikestes külates, kus elab vähe inimesi, kust noored on lahkunud ja puudub tugev külakogukond, pole sageli ka seltsielu, pole eestvedajaid ega kohta, kus koos käia (puudub koolimaja, kultuurimaja, raamatukogu, päevakeskus). Tihti puuduvad 60+ meestel transpordivõimalused, et sõita naaberlinna või -külla üritusele või huviringi. Sageli on väikestes külates mehed sotsiaalselt passiivsemad, hoolitsevad rohkem oma kodumajapidamise ja pere eest. Tõsine probleem on passiivsemate meeste ülesleidmine, nendega kontakteerumine, kodunt välja tulema motiveerimine.

Suuremates linnades ja külates on rohkem organisatsioone, kus vanemad mehed saavad osaleda. Kohalikul tasandil sõltub palju sellest, kuidas omavalitsus näeb vanemaalisi, kas ta märkab ja väärtustab vanemaid mehi ja naisi, kas pakutakse ruume, rahalist toetust, kas toetatakse juhendajaid ja eestvedajaid.

Paljud vanemaaliste organisatsioonid on peamiselt mõeldud naistele, pole märgatud, et mehi ei pruugi pakutav huvitada. Pole selgitatud, milliste tegevussuundadega seltsides mehed osaleksid ja kuidas korraldada üritusi, mis kaasaks ka mehi.

Kuidas vanemaalisi mehi innustada, millest võiks alustada? Arutlesime projekti raames Võru linna ja valla juhtide,

vabaihenduste ja kohalike organisatsioonide esindajate ja aktivistidega sobiva tegevuskava ja esimeste sammude üle. Saime häid mõtteid ja ettepanekuid omavalitsuste juhtidele, vabaihendustele ja kogukonna eestvedajatele vanemate meeste kaasamiseks.

- Kaardistada, kui palju on piirkonnas vanemaid mehi, kui paljud neist elavad üksi, kaugemates maanurkades.
- Töötada välja tehnoloogiakasutuse tugisüsteem: näiteks arvuti ja interneti tugiisiku telefon, väljaõppe saanud kooliõpilaste tugivõrk, päevakeskuses arvuti individuaalõpe ja tehniline tugiisik.
- Määratleda sihtgrupile sobivad kanalid ja tagada, et vajalik info alati nendeni jõuab. Esimese sammuna eelistatakse otse ja individuaalset suhtlust.
- Värvata aktiivsemaid vanemaid mehi kutsuma üritustele ja tegevustesse oma vähemaktiivseid sõpru. Töötada välja värbamise kava – näiteks iga uue osaleja toonud inimene ja tema uus kaaslane saavad tasuta kohvi või muid eeliseid.
- Vaadata läbi transpordikorraldus – nii busside liikumise kellaajad kui ka marsruudid, et üksikutes külates ja taludes elavatel vanematel inimestel oleksid võrdsed võimalused ühiskonnaelus osalemisel.
- Pakkuda tegevusi, mis huvitavad eelkõige mehi. Kui näiteks sisustada töökoda, siis selliste pinkide ja tööriistadega, mida meestel kodus pole. Töötada välja skeem, kuidas töökoja kasutamisel oleks tagatud ohutus ja samas ei jääks tegevus ohutusnõuete alla seisma.
- Organiseerida ühiskülastusi ja reise kohtadesse, mis huvitavad ennekõike mehi, näiteks tehnikamess, õllemuuseum, vanatehnika varjupaik.
- Organiseerida vanematele meestele tervisepäevi, mille kavas on meeste tervisega seotud loeng, tervisekontroll ja tervisespordi üritus.

- Oskuste rakendamise, töökohtade ja osalise töötamise võimaluste leidmine vanematele meestele vastavalt nende oskustele ja tervislikule seisundile. Määrata ametnik, kes tegeleb tööturu-teenuste osutamisega spetsiaalselt vanemaealistele. Meestele, kellel on liikumine raskendatud, tuua tegevused koju kätte (nt materjalid/joonised). Leida võimalusi valminud toodete müügiks.
- Põlvkondade sidususe suurendamiseks leida võimalusi, kuidas vanemad mehed saaksid edasi anda oma kogemusi noortele, aga ka vastupidi. Koostöö koolidega.
- Päevakeskuses korraldada tutvumis-õhtuid teiste (vanemate) meestega, korraldada erialapäevi või (kunagistel) hobidel põhinevaid üritusi.
- Leida võimalusi, kuidas tublimaid vanemaid mehi tunnustada nende panuse eest kogukonda – näiteks luua traditsioon kinnitada infotahvleid ehitistele, rajatistele ja paikadesse, kus inimesed on midagi üles ehitanud, midagi korda saatnud, loonud, teinud korralikult oma igapäevast tööd.

Vanemate inimeste sotsiaalne kaasatus aitab vähendada kulutusi tervishoiule ja hoolekandele ning suurendab inimeste tajutud heaolu.

Vanemaealiste meeste kaasamine ja aktiveerimine on Eesti riigi tuleviku jaoks nii oluline teema, et selle eest ei saa vastutama panna vaid kohalikke sádeinimesi. Vanemate inimeste sotsiaalne kaasatus aitab vähendada kulutusi tervishoiule ja hoolekandele ning suurendab inimeste tajutud heaolu. Seenioritöö tuleb viia uuele professionaalsele tasandile. Eesti vajab koolitatud seenioritöö spetsialiste kõigis kohalikes omavalitsustes, kes on suutelised koondama ja kaasama ka passiivseid vanemaealisi mehi ja selleks on tarvis luua vastav täiendusõppe süsteem.

KASUTATUD ALLIKAD

- ADAM, S., BONSANG, E., GERMAIN, S., PERELMAN, S. (2007). Retraite, activités non professionnelles et vieillissement cognitif. Une exploration à partir des données de SHARE. – Économie et Statistique, 403–404, 83–96. – <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/9249/1/84.%20Economie%20et%20Statistique%20403-404%20Adam%20et%20a.pdf>.
- AICHBERGER, M. C., BUSCH, M. A., REISCHIES, F. M., STRÖHLE, A., HEINZ, A., RAPP, M. A. (2010). Effect of Physical Inactivity on Cognitive Performance after 2.5 Years of Follow-Up. Longitudinal Results from the Survey of Health, Ageing and Retirement (SHARE). – The Journal of Gerontopsychology and Geriatric Psychiatry, 23(1), 7–15. – DOI: 10.1024/1662-9647/a000003.
- CANNING, R. (2011). Older Workers in the Hospitality Industry: Valuing Experience and Informal Learning. – International Journal of Lifelong Education, 30(5), 667–679. – DOI: 10.1080/02601370.2011.611904.
- COHEN, G. D. (2006). The Mature Mind: The Positive Power of the Aging Brain. New York: Basic Books. – DOI: 10.1080/01924788.2013.784944.
- CROEZEN, S., AVENDANO, M., BURDORF, A., LENTHE, F. J. (2013). Does Social Participation Decrease Depressive Symptoms in Old Age? – A. Börsch-Supan, M. Brandt, H. Litwin, G. Weber (Eds.). Active Ageing and Solidarity between Generations in Europe. First Results from SHARE After the Economic Crisis. De Gruyter, 391–402. – DOI: 10.1017/S1474747214000298.
- EAÜI. (2018). Üle-eestiline esinduslik elanikkonna uuring (1000 vastajat), mille viis Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi tellimusele läbi uuringufirma Norstat 2018. aastal.
- ELKJAER, B. (2009). Pragmatism: A Learning Theory for the Future. – K. Illeris (Ed.). Contemporary Theories of Learning: Learning Theorists ... in Their Own Words. Oxon, UK: Taylor & Francis, 74–89. – DOI: 10.4324/9780203870426.

- EUROSTAT. (2017). – https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=sdg_03_10.
- FINDSEN, B. (2006). Active Citizenship and the Third Age of Learning: Economic and Social Dimensions. – C. Duke, L. Doyle, B. Wilson (Eds.). Making Knowledge Work. Sustaining Learning Communities and Regions. Leicester: NIACE, 175.
- FORMOSA, M. (2014). Four Decades of Universities of the Third Age: Past, Present, Future. – *Ageing & Society*, 34(1), 42–66. – DOI: 10.1017/S0144686X12000797.
- FOSTER, L., WALKER, A. (2013). Gender and Active Ageing in Europe. – *European Journal of Ageing*, 10(1), 3–10. – DOI: 10.1007/s10433-013-0261-0.
- GARRAGHER, L., GOLDING, B. (2015). Older Men as Learners: Irish Men's Sheds as an Intervention. – *Adult Education Quarterly*, 65(2), 152–168. – DOI: 10.1177/0741713615570894.
- GOLDING, B., BROWN, M., FOLEY, A., HARVEY, J., GLEESON, L. (2007). Men's sheds in Australia. Learning Through Community Context. A National Vocational Education and Training Research and Evaluating Program Report. Australia: NCVER. – <https://www.ncver.edu.au/research-and-statistics/publications/all-publications/mens-sheds-in-australia-learning-through-community-contexts>.
- HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUM (2014). Eesti elukestva õppe strateegia 2020. – <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>.
- LIVINGSTONE, D. W., SCHOLTZ, A. (2006). Work and Lifelong Learning in Canada: Basic Findings of the 2004 WALL. Ontario Institute for Studies in Education at the University of Toronto. – <https://wall.oise.utoronto.ca/resources/WALLSurveyReportFINALMarch2007.pdf>.
- LEPPIK, L., SAKKEUS, L., ABULADZE, L., TAMBAUM, T. (2018). Kohanemine rahvastiku vananemisega kui rahvastikupoliitika keskne väljakutse. – *Riigikogu Toimetised*, 38, 59–71.
- MARK, R., GOLDING, B. (2012). Fostering Social Policies for Social Engagement of Older Men in Learning and Improvement of Their Health and Wellbeing. – *International Journal of Education and Ageing*, 2(3), 221–236. – <http://www.forage-network.eu/database/item/245-2012-fostering-social-policies-for-engagement-of-older-men-in-learning-and-improvement-of-their-health-and-well-being/>.
- REYNOLDS, K. A., MACKENZIE, C. S., MEDVED, M., ROGER, K. (2015). The Experiences of Older Male Adult throughout Their Involvement in a Community Programme for Men. – *Ageing & Society*, 35, 531–551. – DOI: 10.1017/S0144686X13000858.
- ROWE, J. W., KAHN, R. L. (1997). Successful Ageing. – *The Gerontologist*, 37(4), 433–440. – DOI: 10.1093/geront/37.4.433.
- RYFF, C. D. (1989). Happiness is everything, or is it? Explorations on the Meaning of Psychological Well-Being. – *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(6), 1069–1081. – DOI: 10.1037/0022-3514.57.6.1069.
- SCHUNK, D. (2012). Learning Theories: An Educational Perspective. Boston: Pearson.
- SHARE. (2017). – <http://www.share-research.org/about/about-share/>.
- SIEGRIST, J., WAHRENDORF, M. (2009). Participation in Socially Productive Activities and Quality of Life in Early Old Age: Findings from SHARE. – *Journal of European Social Policy*, 19(4), 317–326. – DOI: 10.1177/1350506809341513.
- SOTSIAALMINISTEERIUM. (2013). Aktiivsena vananemise arengukava 2013–2020. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena_vananemise_arengukava_2013-2020.pdf.
- SOTSIAALMINISTEERIUM. (2016). Heaolu arengukava 2016–2023. – <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>.
- STATISTIKAAMET. (2017). Eesti Statistika Kvartalikiri, 3/2017. Tallinn: Statistikaamet.
- STEINBERG, M. A., KEARNS, P. B., REGHENZANI, D. M., PEEL, N. M. (2007). Harnessing the New Demographic: Adult and Community Learning in Older Populations. An Australian Focus with General Implications. PASCAL Observatory. – <http://eprints.qut.edu.au>.
- TAMBAUM, T., KUUSK, H. (2014). Passing on Skills and Knowledge as Part of Learning for Older Men – Readiness and Obstacles among Older Men in the Municipality of Tartu. – M. Radovan, S. Jelenc Krašovec (Eds.). – *Older Men Learning in the Community: European Snapshots*, 29–48. Ljubljana: Ljubljana University Press; Algarve University. – https://www.academia.edu/14192968/Passing_on_Skills_and_Knowledge_as_Part_of_Learning_for_Older_Men_Readiness_and_Obstacles_among_Older_Men_in_the_Municipality_of_Tartu_pp_29-48.
- TNS EMOR, PRAXIS. (2015). Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. – https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015Saruanne_tnsemorsapraxi_final.pdf.
- WHO. (2002). Active Ageing: A Policy Framework. World Health Organization. – http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67215/1/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf.

Euroopa Liidu andmekaitse üldmääruse olemasolu on vastuolus aluslepingutega¹



MARIO ROSENTAU
Tartu Ülikooli võrdleva
õigusteaduse lektor

Europarlamendi uue koosseisu kohustus on võtta ette Euroopa Liidu aluslepingute muutmine.

Eelmise aasta 25. mail, kaks nädalat pärast Euroopa päeva, hakkas kehtima ELi isikuandmete kaitse üldmäärus (The General Data Protection Regulation, GDPR). Selle eesmärkidest, mõjudest, nõuetest ja valmistumise sammudest on räägitud päris palju nii praktilisel kui ka õigusteaduslikul tasandil (mahukamate käsitlustest vt Voigt, Bussche 2017; Lambert 2018). Lühidalt võib nentida, et üldmäärus on üldiselt hea ja vajalik: see hakkab jõuliselt kaitsma Euroopa inimeste isolemise ja enesemääramise põhiõigusi võrgustatud digiühiskonnas. Tasub märkida, et Suurbritannia kavatseb ka pärast Brexitit oma seadusega jätta jösse enam-vähem samad reeglid (A New Date... 2017).

Selles andmekaitseasaginas pole aga märgatud üht hoopis teist laadi põhimõttelist asja: andmekaitse üldmäärus on vastuolus ELi aluslepingutega! See tähendab, et üldmäärus rikub sellisena ELi n-ö konstitutsioonilist korraldust. Kuidas nii? Vastuolu tekib kahe põhjuse koostoimes. Esiteks, GDPR on olemuselt Euroopa seadus. Teiseks, Euroopa seadused on ELi aluslepingutega keelatud!

EUROOPA SEADUSI EI TOHIKS OLEMAS OLLA. Alustan teisest põhjendusest. Selle mõistmiseks tuleb kõigepealt ajas umbes 15 aastat tagasi minna.

Prantsusmaa eestvedamisel alustas 2002. aasta veebruaris tööd Euroopa Tuleviku Konvent, sihiga töötada välja ELi põhiseaduslik leping või konstitutsioon (põhiseadus). Juuniks 2003 sai põhiseaduse eelnõu valmis ja oktoobris 2004 saadeti see ELi liikmesriikidele ratifitseerimiseks. Paraku tabas senini kõige ambitsioonikamat Euroopa Liidu reformimise kava juba esimestel referendumitel täielik krahhi: 29. mail 2005 hääletas projekti vastu 55 protsenti Prantsusmaal hääletanud valijaist ja kaks päeva hiljem, 1. juunil hääletas selle vastu 61,6 protsenti Madalmaadel hääletanuist. Ehkki varem oli õnnestunud kordusreferendumitega (Taanis ja Iirimaa) päästa Maastrichti

¹ Eelretsenseeritud artikkel. Inglisekeelne versioon artiklist: Rosentau, M. (2018).

ja Nice'i lepingud, ning mõned maad, sealhulgas Saksamaa ja Austria üritasid ka ELi põhiseaduse loomise protsessi jätkata, ehmatas vastuseis eestvedajaid sedavõrd, et põhiseadusliku lepingu kavast loobuti. Selle asemel sõlmiti 2007. aastal Lissaboni leping, millega muudeti ELi lepingut ja EÜ asutamislepingut oluliselt vähemal määral.

Põhiseaduse kehtestamise lepingu eelnõu (Draft Treaty ... 2003, art 10, 32, 33) nägi ühe olulise uuendusena ette kaks liikmesriikides otse kohaldatavat ja nende õiguse suhtes ülimuslikku õigusakti: Euroopa seadus (*European law*) ja Euroopa raamseadus (*European framework law*). Euroopa seaduste suhtes polnuks liikmesriikide seadusandjatel – pärast nende vastuvõtmist Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt – enam midagi öelda, Euroopa raamseadus võis aga mõned küsimused delegeerida ka parlamentidele.

ELi direktiivid on seni olnud Euroopa õiguse põhilised kujundajad.

Seejuures praegused direktiivid oleks nimetatud määrusteks (*regulations*) ja praegused määrused (samuti *regulations*) oleksid Euroopa seaduste kõrvalt ebavajalikuks kadunud.

Euroopa seadusi ei tulnud – need lükati ühes ELi põhiseadusega tagasi. Kui küsida, mis ELi põhiseaduse eelnõus oli föderalistlikku, siis kahtlemata olid seda muuhulgas just Euroopa seadused ja raamseadused. Sealjuures oli paljude põhimõtetlike ja tehniliste küsimuste seas keskne küsimus ELi integratsiooni sügavusest, sh valikutest föderatsiooni, konföderatsiooni või „kolmanda tee“ vahel. Ise toetasin kolmandat ehk uut

tüüpi liidu ideed (Rosentau 2002a; 2002b; 2003a; 2003b). ELi praegu kehtivas seadusandlikus korralduses moodustavad ELi n-ö konstitutsiooni kaks nn aluslepingut: Euroopa Liidu leping ja Euroopa Liidu toimimise leping (ELL ja ELTL, nende konsolideeritud versioonid, 2016/C 202/01). Aluslepingute järgi on ELi seadusandlikeks aktideks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivid, määrused ja otsused (ELTL art 288 jt). Olgu mainitud, et samanimelisi akte võivad võtta vastu Parlament või nõukogu üksinda, samuti ka teised ELi institutsioonid, aga ilma seadusandliku menetluseta ei ole need seadusandlikud. Seadusandlik menetlus liigitub tava-menetluseks (ELTL art 289 lg 1 ja art 294) ja erimenetluseks (ELTL art 289 lg 2). Aluslepingutes ettenähtud juhtudel peab nõukogu eelnevalt konsulteerima Euroopa Parlamendi (nt ELTL art 81 lg 3) vmt ELi institutsiooniga, mõnel juhul on vajalik Parlamendi nõusolek (nt ELTL art 86).

ELi direktiivid on seni olnud põhilised Euroopa õiguse kujundajad. Direktiivide üldist eelistamist määrustele kinnitavad muuhulgas suhteliselt värsked ELi Komisjoni soovitusel ELi seadusandjatele (ELi tegevuskava 2015) Direktiivi eripära võrreldes riigi seadusega seisneb selles, et direktiiv ei ole otsekohaldav. ELi direktiiv on kohustuslik ELi liikmesriikide seadusandjatele: riigisisese seadusega tuleb kehtestada sarnane (mitte identne!) regulatsioon, mis üle Euroopa ühtlustaks õigust ja õiguskorda. Seda protsessi nimetatakse direktiivi implementeerimiseks. Direktiiv ei hakka kunagi otse kehtima: liikmesriigis on endiselt ülimuslik ja otsekohaldav seadus, millesse direktiivi reeglid üle võeti. Küll aga jääb direktiiv kohustuslikuks seaduse tõlgendamise allikaks juhtumitel, kui liikmesriigi seadused käsitavad direktiivi reguleerimisest arusaamatult, puudulikult või valesti. (Euroopa Kohtu otsus 2003) Direktiividega taotletakse ELi õiguse harmoniseerimist, ühtlustamist. ELi õiguse harmoniseerimise eesmärk on õilis, kasulik ja vastuvõetav vähemalt seni, kuni

see vastab Euroopa kui õhtumaise kultuuri ja moraali² ühistele joontele ja väärtustele.

ELi määrused on kohustuslikud ja otsekohalduvad kõigis ELi liikmesriikides. Selles mõttes sarnanevad need seadustega. Ent Liidu volitused kehtestada Euroopa õigust otse määrustega on riigisisese seadusandlusega võrreldes oluliselt piiratud. Liikmesriikide põhiseadused tavaliselt ei sätesta, milliseid teemasid või valdkondi tohib seadustega reguleerida ja milliseid mitte: riigi õigus ja vabadus anda seadusi on demokraatliku õigusriigi suveräänsuse tähtsaim atribuut. Inimõigustele jt olulistele väärtustele tuginevad piirangud on enamasti n-ö valdkonnaneutraalsed. ELi aluslepingutes seevastu on käsitletavate teemade ja valdkondade puhul ühtlasi sätestatud, milliste menetluste ja õigusaktidega tuleb neid valdkondi reguleerida. Andmekaitse valdkonna kohta on sätestatud üldiselt – õigusakti liiki nimetamata –, et reeglid kehtestatakse ELi seadusandlikus tavamenetluses (ELTL art 16 lg 2). Seadusandlikke määrusi peab ja tohib EL kasutada umbes 20–30 teema ja valdkonna reguleerimiseks. Nendeks on näiteks konkurentsieeskirjad jt majanduse üldpõhimõtted, üldist majandushuvi pakkuvate teenuste põhimõtted, ELi dokumentide avaldamist või ligipääsu reguleerivad põhimõtted, kodanikualgatuste esitamise kord ja tingimused, üleeuroopaliste erakondade rahastamise eeskirjad, ühise kaubanduspoliitika rakendamise raamistik jmt. Samuti tuleb määrusi kasutada liidu institutsioonide (nt Europoli ja ELi Kohtu) ja ELi liikmesriikide halduskoostöö korraldamiseks. Mõned määrused reguleerivad väga kitsaid, valdkonnaspetsiifilisi

küsimusi (nt mobiilside sagedusribade jaotust), teised üpris üldisi liikmesriikide piiriülese täitemenetluse ja seaduste rakendamise küsimusi (nt määrus 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades ja 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma I“)).

Direktiivide ja määruste erinevus on silmatorkav seoses Brexitiga. Ühendkuningriigi lahkumisega kaotavad kõik ELi määrused riigis kehtivuse, kuid direktiivid jäävad kehtima seaduste kaudu. Vältimaks õiguslünkade teket, peab Suurbritannia taaskehtestama määruste regulatsioonid rahvusliku seadusandlusega – tõenäoliselt nn Tagasivõtmiseadusega (EU Withdrawal Bill, nimetatud ka Great Repeal Bill, vt Emerson 2017).

Ehkki nii mõnedki ELi määrused puudutavad suurt hulka inimesi ja isikuid, ei ole ükski määrus kunagi puudutanud põhimõtteliselt kõiki Euroopa isikuid, kodanikke ja elanikke – mis ei ole tavaline isegi riigi seaduste puhul selle riigi alamate suhtes. Taolises piiratud kasutuses määrused ei riiva ELi kodanike ja elanike põhiõigusi ja -vabadusi ega nende õigustatud huve. Pigem vastupidi: määrused sunnivad professionaalseid toimijaid tegutsema põhiõigusi ja -vabadusi kaitsval viisil. Samuti ei ole senised ELi määrused riivanud ega rikkunud liikmesriikide nn liiduga jagatud ega ka nn endale hoitud suveräänsust.

Aluslepingute ülalmainitud temaatilis-valdkondlik ettekirjutus on põhimõtteliselt piirav ja ammendav. ELi ülesehituse ehk konstitutsioonilise korralduse aluspõhimõtete järgi ei saa liit seada liikmesriikidele ega nende alamatele kohustusi või piiranguid, mis väljuvad aluslepingute raamidest. Aluspõhimõtted ütlevad seda ise:

- liidule antakse pädevus aluslepingutega (ELL art 5 lg 1 ja lg 2);
- pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele (ELL art 4 lg 1 ja art 5 lg 2 – põhimõtet

² Mida on õigusega pistmist moraali? Hästi lühidalt ja lihtsustatult: väärtusjurisprudentis on õiguse alus moraal. Põhilised moraalinormid – ära tapa, ära varasta, ära peta kasu saamiseks jne – on õiguse primaarnormid. Taolisi keelde seadustest me reeglina ei leia. Seadustega kehtestatakse sekundaarnormid – ametnikele mõeldud nn reaktsiooninormid. Näiteks kriminaalõiguse seadused sätestavad, mida ametnikud peavad tegema, kui keegi kasu saamise eesmärgil valetas ja tekitas sellega teisele isikule kahju..

on õiguskindluse mõttes sõnastatud lausa kaks korda);

- c) eelmainitud printsiipe täiendavad subsidiaarsuse ehk lähimuse (ELL art 5 lg 1 ja lg 3) ja proportsionaalsuse ehk võimu kasutava meetme sobivuse, tarvilikkuse ja mõõdukuse (ELL art 5 lg 1 ja lg 4) põhimõtted.

Subsidiaarsuse põhimõtet on Euroopa Parlamendi Euroopa Liidu teabelehel selgitatud järgmiselt: [EL] raamistikus reguleeritakse subsidiaarsuse põhimõtte abil pädevuse kasutamist valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust [andmekaitse ei kuulu ELi ainupädevusse (ELTL art 3 lg 1) – autori märkus]. Subsidiaarsuse põhimõtte välistab liidu sekkumise, kui liikmesriigid on võimelised reguleerima teatavat valdkonda tõhusalt keskvalitsuse, piirkondlikul või kohalikul tasandil, ning annab liidule õiguse kasutada oma pädevust, kui liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmäärke piisavalt saavutada ja kui liidu tasandil meetme võtmine võib anda lisaväärtust. Vastavalt [ELL] artikli 5 lõikele 3 eeldab liidu institutsioonide sekkumine subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt kolme tingimuse olemasolu: a) tegemist ei tohi olla liidu ainupädevusse kuuluva valdkonnaga (jagatud pädevus); b) liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmäärke piisavalt saavutada (vajadus); c) kavandatud meedet saab selle ulatuse või toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil (lisaväärtus).

Niisiis, GDPRi ja ELi aluslepingute vastuolu esimene eeldus sai põhjendatud: Euroopa seadused ei ole lubatud, kuna aastal 2005 lükati need tagasi ja praegu kehtivad aluslepingud seadustele sarnaseid Euroopa õigusakte ette ei näe.

GDPRi OLEMUS: EUROOPA (RAAM) SEADUS.

Järgmiseks vaadake, mille tõttu GDPR on olemuslikult (Euroopa) seadus: kellele see on mõeldud, mis on kehtivuse ruumiline ulatus ja millised on mõjud, sh õiguslikud tagajärjed?

Esiteks, GDPR puudutab potentsiaalselt kõiki Euroopa elanikke – tõsi: üksikisikutele õigusi lisavas ja vabadusi kaitsvas võtmes. See on hea ja tulevased ELi üldmäärused võiksid olla üksnes sama-suunalise mõjuga. Teiseks, GDPR on suunatud praktiliselt kõigile juriidilistele isikutele ja ettevõtjatele, kes kohapeal või võrgu kaudu tegutsevad Euroopa õigusruumis – ka neile, kes tuvastavad, et nad võiksid isikuandmete töötlemisest loobuda või ei pea muul alusel üldmäärusega kehtestatud lisakohustusi täitma. Nead järgivad GDPRi isikuandmete töötlemisest hoidumisega. Andmetöötlejatele, kes peavad hakkama isikutelt isikuandmete töötlemiseks nõusolekut küsima, pannakse kulukad õiguslikud ja tehnilised kohustused. Paraku on ka nende



Andmetöötlejatele, kes peavad edaspidi küsima isikutelt nõusolekut isikuandmete töötlemiseks, kaasnevad olulised ja kulukad õiguslikud ja tehnilised kohustused.

Foto: <https://pixabay.com/>

andmesubjektide elu, kes tõepoolest soovivad andmekasutust piirata, kibedaks tehtud: mitu suurt tegijat paneb teenuse kasutaja valiku ette: kas läbid tüütavate küsimuste ja kordusküsimuste kadalipu või lööd käega ja klikid kõikekatvale „Jah, nõus!“. Kolmandaks, GDPR on adresseeritud liikmesriikidele: muuhulgas peavad nad liidestama andmekaitse järelevalve-asutused n-ö ühtseks kontaktpunktide mehhanismiks. Lisaks kohustab üldmäärus liitu ennast: luuakse andmekaitseinspektorigu ja Euroopa andmekaitseinspektori amet, samuti saavad kohustusi Euroopa Komisjon ja Euroopa Kohus.

GDPR kehtib ELis piirideülesena ja hõlmab kogu liidu. Sellel on laiendatud mõjuulatus ka väljaspool ELi paiknevatele teenusepakkujatele: kui teenus on suunatud ELi andmesubjektidele, peavad nad täitma kõiki GDPRiga ettenähtud kohustusi, kusjuures EL võtab endale õiguse nende võrgukäitumist jälgida.

GDPRi mõjud kohustatud subjektidele on väga suured. Kõigepealt nõuab nende täitmine märkimisväärsed kulutusi või investeeringuid. Seda nii ettevalmistavas faasis kui ka töö käigus. Iseenesest on need asjakohased, ent küsitav on liidu pädevus neid kehtestada. Märkimisväärsed on ka rikkumiste õiguslikud tagajärjed: astmeline trahv kuni 10 või 20 miljonit eurot või kaks kuni neli protsenti ettevõtte ülemaailmsest aastasest kogukäibest (üldmääruse art 83). See tähendab, et GDPR näeb ette vastutuse, mis on oluliselt raskem juriidilise isiku kriminaalvastutusest mistahes teo eest Eesti karistusseadustiku järgi.

Seega, GDPRi regulatsiooni ulatus, sügavus ja mõju ületavad kõik piirid, mis ELi määrustele on aluslepingutega lubatud. Kõige tipuks – aluslepingud ei tunne üldse terminit „üldmäärus“! Olgugi, et nimetus „Isikuandmete kaitse üldmäärus“ on pealkirjas n-ö peidetud sulgudesse, on mõistagi just see saanud üldtuntuks.

Andmekaitse üldmäärus sellisena vastab Euroopa seaduse tunnustele. (Kuna mõnede küsimuste lahendamine on

delegeeritud liikmesriikide seadusandjatele, on GDPRil ka „Euroopa raamseaduse“ tunnused, kuid see ei muuda asja.) Endine eurosaadik Marju Lauristin ütles ühel vebinaril otsesõnu, et GDPR on „nagu seadus“. Ja veel üks huvitav seik: ELi põhiseaduse eelnõu nägi ette, et tulevased isikuandmete kaitse reeglid tuleb kehtestada Euroopa seadusega (Draft Treaty... 2003, art 50 lg 2) – mainitud säte on aga peaaegu identne ELTLi artikliga 16, millele GDPR (vt preambuli 1. lause) otsesõnu tugineb. (Praegu kehtiv ELi toimimise leping näeb samaks otstarbeks *ette seadusandliku tavamenetluse*, st mistahes seadusandliku akti (ELTL art 16 lg 2)). Seega: üldmäärus istub nagu valatult sellel kohal, mille ELi põhiseadusliku lepingu projekt reserveeris isikuandmete kaitse Euroopa seadusele.

Aga mis siis? Küsimus on selles, kui sügavat ELi poliitilist integratsiooni ja liikmesriikide suveräänsuse loovutamist liitu astunud Euroopa rahvad soovivad ja sallivad. Näiteks enamik Brexiti põhjuste analüüse esitab ühe tegurina – olgu see põhjus näiv või tegelik – liikmesriigi suveräänsuse minetused. Sellise järelduseni on jõutud paljudes uuringutes (Cunha Rodrigues 2017, 66, 73, 76; Schnapper 2017, 85–87; Bongardt, Torres 2017, 112, 114–115, *passim*; Ntampoudi 2017, 246, *passim*; Glencross 2016, 61–70, *passim*; McGowan 2018, 8, 12, 20, *passim*; Liddle 2016, 37, 57, 66, 116–118; Merritt 2016, 11, 14, 164, *passim*; Welfens 2017, 14, 35, 49, 214, 271–272, *passim*).

**GDPRi
regulatsiooni ulatus,
sügavus ja mõju
ületavad kõik piirid,
mis on ELi määrustele
aluslepingutega
lubatud.**

GDPRi ja aluslepingute vastuolu võib illustreerida järgmise mõttelise katsega. Tõenäoliselt hakkab Eesti oma e-riiki varem või hiljem põhiseadusesse kirjutama. Kujutlegem, et e-riigiga seoses soovib Eesti seadusandja sätestada põhiseaduses ka isikuandmete kaitse põhimõtteid, kuid meie e-riigi kogemus osutab, et mõned GDPRiga kehtestatud

***Euroopa seadusandluses
on märgata
kahte kalduvust:
määrused on
paisumas seadusteks
ja asunud asendama
direktiive.***

regulatsioonid tuleks ümber mõtestada ja muuta. Kas Riigikogu tohib isikuandmete kaitset sätestada põhiseaduses teisiti kui GDPR seda ette näeb? GDPRi loogika järgi ei tohi. Aluslepingute loogika järgi tohib. Järelikult: GDPRi ja aluslepingute loogikad on vastuolus – m.o.t.t.

Võimalik, et otsene vastuolu üldmääruse ja Eesti põhiseadusliku korra vahel ongi juba tekkinud. Eesti rahvas võttis 2003. aasta 14. septembril rahvahääletusel põhiseaduse täiendamiseks vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS). Seaduse § 2 kõlab: „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“ Kas me liitumislepingut sõlmides võisime teada ja arvestada, et ühel hetkel hakkavad tulema üldmäärused, mida ELi aluslepingud ette ei näe?

Nimelt – GDPRiga lugu ei lõpe! Silmapiiril on järgmine ELi määrus – nn e-privaatsuse määrus (SWD(2017) 6 final) –, mis samuti asendab varasema (tõesti aegunud) direktiivi. Ent kui tendents asendada

direktiive otsekohalduvate määrustega jätkub, on tegemist n-ö hiilivalt föderaalse seadusandlusega.

Seega on Euroopa seadusandluses märgata kahte rööbitist kalduvust: määrused on paisumas seadusteks ja asunud asendama direktiive. Selles protsessis loobuvad liikmesriigid oma suveräänsusest suuremal määral, kui aluslepingutega kokku on lepitud. Jah, võib ju küsida, et miks lüüa häirekella pelga suitsulõhna peale, ent kas peaksime tegutsemiseks tulekahju ootama!?

GDPR tuli, et jääda. Sest see põhistab või suisa loob uue põhiõiguse: iga inimene on oma isikuandmete ainuomanik ja kasutaja. Inimene ise otsustab, kas ja kes võib tema andmeid töödelda, sealhulgas koguda (see on õiguse „olla unustatud“ esimene pool), kas töötleja peab andmeid jagama inimese endaga (nõudeõigus andmetega tutvuda ja andmete väljastamisele) või mõne teise töötlejaga (nõudeõigus andmete ülekandmisele), või tuleb andmed kustutada (õiguse „olla unustatud“ teine pool). Paraku ei õigusta isegi nii üllas eesmärk ELi aluslepingute rikkumist.

KUIDAS VÄLTIDA ALUSLEPINGUTE

RIKKUMIST. Aluslepingute rikkumise vältimiseks oli põhimõtteliselt kaks võimalust. Esiteks, kehtestada andmekaitse reeglistik direktiivina. Tõsi, see oleks tähendanud direktiivi aeganõudvat ja tõenäoliselt vaevalist implementeerimist liikmesriikide seadustesse. Aga see oluiks õige tee. Teine õige tee oluiks muuta esmalt aluslepinguid. Vajalikkude aega, vaeva ja poliitilist tahet korrutades oleks tõenäoliselt saadud tulemuseks, et „ülesanne on praktiliselt võimatu ...“. Ometi – kui me ei soovi, et Brexitile järgneks kogu liidu *Break-up-exit* – tuleb aluslepingute muutmine nüüd ikkagi ette võtta. Peatselt valitavale Europarlamendi uuele koosseisule on see ülesanne mitte võimalus, vaid kohustus!

Sestap tuleks ELi aluslepinguid tõepoolest täiendada üldmääruse seadusandliku meetmega. Seejuures peaks üldmääruste kasutus olema piiratud vähemalt kahe tingimusega:

1. Üldmäärusi võib kehtestada eranditult inimeste (üksikisikute) põhiõiguste ja -vabaduste, sh isikliku turvalisuse kaitseks. Lisaks võiks kaaluda üldmäärustega reguleeritavate valdkondade määramist (isikuandmete kaitse mõistagi juba kuuluks sinna hulka).

2. Mistahes kaitsemeetmete, näiteks terrorismivastase võitluse kattevarjus neid samu põhiõigusi ja -vabadusi liidu tasemel otse ega kaude piirata ei tohi, st riiveõigus jääks endiselt iga liikmesriigi ainupädevusse.

Euroopa Liidu seadusandlik protsess peab olema täiesti läbipaistev ja üksnes aluslepingutega korraldatud (seda ei saa teha nt Euroopa Kohtu otsustega). Õilsad eesmärgid ei või õigustada Euroopa „põhiseaduse“ ja liikmesriikide põhiseaduste rikkumist.

KASUTATUD ALLIKAD

- A NEW DATA PROTECTION BILL: OUR PLANNED REFORMS. (2017). Statement of Intent of the Department for Digital, Culture, Media & Sport, 7 August. – https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/635900/2017-08-07_DP_Bill_-_Statement_of_Intent.pdf.
- BONGARDT, A., TORRES, F. (2017). A qualitative change in the process of European integration. – N. da Costa Cabral *et al.* (Eds). After Brexit: Consequences for the European Union. Palgrave Macmillan, 101–127.
- CUNHA RODRIGUES, N. (2017). Brexit and the Future of the EU: Move Back or Move Forward? – N. da Costa Cabral *et al.* (Eds). After Brexit: Consequences for the European Union. Palgrave Macmillan, 65–82.
- DRAFT TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE. (2003) CONV 850/03, submitted 18 July. – <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>.
- ELI TEGEVUSKAVA. (2015). Parema õigusloome paremate tulemuste saavutamiseks. COM(2015) 215 final. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52015AE3697>.
- [ELL] ja [ELTL] (2016). Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, 2016/202/01. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=FR>.
- EMERSON, M. (2017). Which Model for Brexit? – N. da Costa Cabral *et al.* (Eds). After Brexit: Consequences for the European Union. Palgrave Macmillan.
- EUROOPA KOHTU OTSUS C-101/01, 6.11.2003. – <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=et&jur=C,T,F&num=C-101/01&td=ALL>.
- [GDPR]. (2016). The General Data Protection Regulation GDPR. – <https://gdpr-info.eu/>; EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – Euroopa Liidu Teataja L119/1. 4.5. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ET>.
- GLENCROSS, A. (2016). Why the UK Voted for Brexit: David Cameron's Great Miscalculation. Palgrave Studies in European Union Politics.
- LAMBERT, P. B. (2018). Understanding the New European Data Protection Rules. CRC Press. Taylor & Francis Group.
- LIDDLE, R. (2016). The Risk of Brexit: The Politics of a Referendum. – Policy Network. Rowman & Littlefield International.
- McGOWAN, L. (2018). Preparing for Brexit: Actors, Negotiations and Consequences. Palgrave Studies in European Union Politics.
- MERRITT, G. (2016). Slippery Slope: Europe's Troubled Future. Oxford University Press.
- NTAMPOUDI, I. (2017). Post Brexit Models and Migration Policies: Possible Citizenship and Welfare Implications for EU Nationals in the UK. – N. da Costa Cabral *et al.* (Eds). After Brexit: Consequences for the European Union. Palgrave Macmillan, 245–270.
- [PSTS] Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.
- ROSENTAU, M. (2002a). Constitution of the EU – the Need or a Dream? – ERA-Forum (Scripta Iuris Europaei. The European Law Journal), 4, 215–223.
- ROSENTAU, M. (2002b). Euroopa konstitutsioon – kas vajadus või unelm? – Juridica, 6, 409–420. – https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2002_6_euroopa_konstitutsioon_kas_vajadus_voi_unelm_&pdf=1.

ROSENTAU, M. (2003a). Visioon Euroopa konstitutsioonist. – Akadeemia, 7, 1347–1357.

ROSENTAU, M. (2003b). Suveräänsus Euroopa Liidus. – Riigikogu Toimetised, 8, 11–26. – <https://rito.riigikogu.ee/eelmsed-numbrid/nr-8/suveraansus-euroopa-liidus/>.

ROSENTAU, M. (2018). The General Data Protection Regulation and its Violation of EU Treaties. – *Juridica International*, 27. – https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2018_1_36.pdf; – DOI: 10.12697/ji.2018.27.03.

SCHNAPPER, P. (2017). Brexit and the Risk of European Disintegration. – N. da Costa Cabral *et al.* (Eds). *After Brexit: Consequences for the European Union*. Palgrave Macmillan, 83–99.

SWD. (2017). Executive Summary of the Ex-post REFIT Evaluation of the ePrivacy Directive. 6 final. European Commission. Brussels, 10.1. – <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2017:0006:FIN:EN:PDF>.

TEABELEHED EUROOPA LIIDU KOHTA. (2018). Subsidiaarsuse põhimõte. Euroopa Parlament ja Euroopa Liit. – <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/7/subsidiaarsuse-pohimote>.

VOIGT, P., von dem BUSSCHE, A. (2017). *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Practical Guide*. Springer.

WELFENS, P. J. J. (2017). *An Accidental Brexit: New EU and Transatlantic Economic Perspectives*. Palgrave Macmillan.

Riigikogu valimised – mõned üldistused



REIN TOOMLA

Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi võrdleva poliitika õpetaja

Me ei saa olla kindlad, et Riigikogus esindatud erakondade vähenemine tooks igal juhul kaasa vaidlusküsimuste leevenemise ühiskonnas.

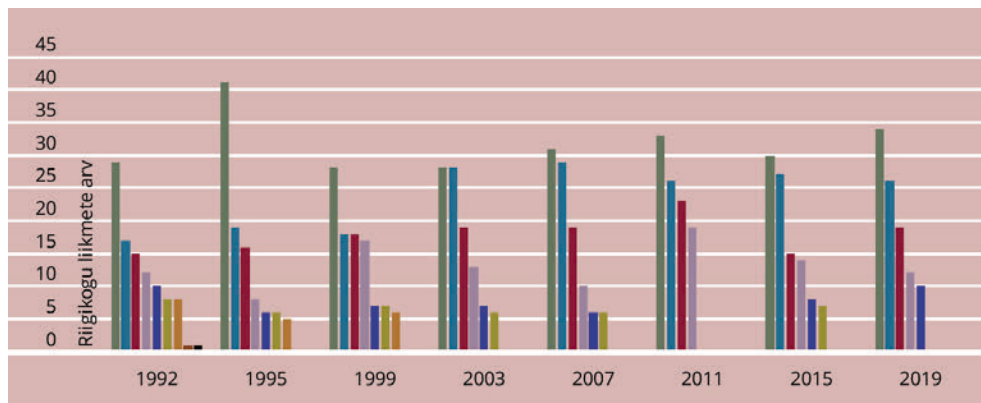
Parlamendi valimised on toimunud kaheksa korda, kas meil on õigust hakata neid üldistama? Kindlasti leidub vastuvaidejaid, võib-olla tuletatakse meelde omaaegse Hiina peaministri Zhou Enlai vastust küsimusele Prantsuse revolutsiooni tähtsusest, et – vara veel hinnangut anda! Aga teiselt poolt? Teoreetikud on veendunud, et kuskil võiks tõepoolest olla piir, millest allapoole on tegemist üksikjuhtumiga, kuid ülespoole juba süsteemiga. Siiski tuleb märkida, et suhtumine ajas on muutunud. Kolme valimisperioodi pidas piisavaks üks selle valdkonna klassikuid Giovanni Sartori (1976, 199), kuid mida aeg edasi, seda pikemaks on seda perioodi venitatud – kuni viite valimiseni või paarikümne aastani (vt Siaroff 2019, 74). Seega mahume kaheksa valimise ja pea kolmekümne aastaga kenasti ka kõige pessimistlikematesse raamidesse. Lisaks eelnevale ei saa umbes kolmandik meie elanikest isegi teoreetiliselt mäletada, mis toimus 1990. aastate algul. Tegelikke

mäletajaid võiks olla umbkaudu pool. Järelikult tuleb selleks et ammuks ajad täielikult unustusehõlma ei vajuks, neid kui mitte pidevalt, siis ikkagi perioodiliselt meelde tuletada.

***Umbes kolmandik
meie elanikest
ei saa isegi
teoreetiliselt mäletada,
mis toimus
1990. aastate algul.***

Kuid mida see üldistamine tähendab? Selles artiklis vaatlen ja analüüsin valimistulemuste abil kolme valdkonda. Vaatluse ja üldistuse alla langeb kõigepealt erakondlik esindatus: kas me näeme nende aastate jooksul mingeid seaduspärasusi, mille alusel võiks väita, et tulevased Riigikogu koosseisud on prognoositavad. Edasi tulevad kaks hinnangulist iseloomustust Riigikogus kujunenud fraktsioonidele ja seega siis ka tervele Riigikogule. Kas me saame rääkida väljakujunenud süsteemist ja milline on meie parlament vasak-parempoolsuse skaalal? Kas senised suundumused võiksid jätkuda ka tulevikus?

ERAKONDLIK ESINDATUS. Joonisel 1 on esitatud Riigikogu fraktsioonide kohtade jaotus, nii nagu nad tekkisid kohe pärast valimisi. Seega jäävad välja mitmesugustest põhjustest tingitud



JOONIS 1. Riigikogu fraktsioonid järjestatuna liikmete hulga alusel

Allikas: Valimised

muutused – nn aknaaluseid siinkohal ei vaadelda. Jooniselt puuduvad erakondade nimetused – huviline tunneb need isegi ära –, me ei vaatle siinkohal ühe või teise erakonna edukust või taandarengut, tähelepanu all on Riigikogu poliitiline struktuur koos tema muutustega. Seetõttu on erakonnad joonisel järjestatud vastavalt nende suurusele.

Pilk sellele joonisele märkab ennekõike kirevust, mis küll ajaliselt mõnevõrra on vähenenud. Algusaastate üheksast rühmitusest – kus kahte neist esindas ainult üks rahvasaadik – on nüüdseks alles jäänud viis. Enam-vähem ühtlase vähenemise kõrval on sees ainult üks jõnks: 2011. aastal kokku tulnud Riigikogus oli esindatud neli erakonda. Paratamatult kerkib üles küsimus, kui palju erakondi võiks Riigikogus esindatud olla? Proportsionaalne valimissüsteem lubab, et ühiskonnas olemasolevad olulised poliitilised arusaamad võiksid olla esindatud ka parlamendis. Kui Riigikogus on esindatud viis-kuus erakonda, kas me siis võiksime väita, et Eestis ongi enam-vähem niipalju olulisi poliitilisi arusaamu?

Üle 30 aasta tagasi pakkus Hollandi politoloog Arend Lijphart välja mõtte, et ühiskonnas olemasolevad vaidlusküsimused panevad aluse erakondade tekkimisele. Selle käsitluse järgi võib igas demokraatlikus ühiskonnas kokku pörkuda seitsme

universaalse vaidlusküsimusega – rikaste ja vaeste olemasolu, rahvuslik kirevus, religioosne kirevus, maa ja linna vastasseis, vastuseis või toetus olemasolevale valitsemiskorrale, välispoliitilised probleemid ja nn postmaterialistikud vastandumised, nagu näiteks roheliste liikumine, feminism, seksuaalvähemuste kaitse (vt Lijphart 1984, 128–149). Iga probleemi olemasolule tuleks anda hinnang kolmesel skaalal: 0 – kui probleemi pole, 0,5 – kui probleem on kergelt olemas ja 1 – kui probleem on teravalt olemas. Tulemusi kokku liites saaksime sellele ühiskonnale, täpsemalt küll selle riigi parlamendile, ootuspärase erakondade hulga. Seega – parlamenti pääsenud erakondade hulk ei sõltu niivõrd poliitikute väljapakutud seisukohtadest ja lahenduskäikudest, vaid selle taga on ühiskonnas tegelikud probleemid. Vähem probleeme – vähem erakondi. Erakondade suur kirevus näitab seda, et ühiskonnas on midagi lahti.

Minu arvates võiks neid probleeme kokku lugedes saada Eesti tulemuseks 4,5. See tähendaks, et Riigikogus võiks olla esindatud 4–5 erakonda. Seega Lijpharti mõttekäiku järgides tunduvad meie parlamendi viimase aja koosseisud olevat üsna optimaalsed. Varasemate aegade, eriti 1990. aastate koosseisude suuremat kirevust saabki üsna lihtsalt seletada ka ühiskonna ees olnud probleemide

teravusega. Pole vist kuigi palju kahtlejaid, et toona olid majandusküsimused aktuaalsemad, et välispoliitiline orientatsioon vajas selgeks vaidlemist, et eestlaste-venelaste suhted olid pingestatumad ja et maaelu probleemid muutusid järsku teravaks. Kuid kas siis 2011. aastal ja 2019. aastal olid vaidlusküsimused leevenenud, kuna erakondi oli Riigikogus vähem? Me teame, et esimesena nimetatud valimisi varjutas majanduskriis, mis tõi teravalt esile paljude inimeste materiaalse heaolu languse. Me teame, et 2019. aasta valimiskampaanias tõusis mõnevõrra ootamatult esile välispoliitiline orientatsioon. Võib-olla oli tegemist ühekordsete kõrvalekalletega, kuid võib-olla peaksime ka teoreetilistesse mõttekäikudesse suhtuma paindlikult.

Samas me teame, et Riigikogu siiski väga proportsionaalselt meie valijaskonna eelistusi ei esinda. Parlamendis esindatud erakondade hulka on võimalik suurendada või vähendada kunstlikult. Kõige lihtsam viis seda teha on künnise kehtestamise kaudu. Meil on selleks viieprotsendiline künnis – head põhjendust polegi, miks just nii. Tavaliselt on seletatud ja seletatakse tänapäevani selle vajalikkust sooviga vältida parlamendi liigset killustatust. Nii et tahaks olla võimalikult proportsionaalne, kuid mitte täielikult proportsionaalne. Alljärgnevalt näitan, kui palju hääli on jäänud meil selle künnise alla ehk teisiti öelduna – kui suur osa valijaskonnast on jäänud Riigikogus esindamata (tabel 1).

1992	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2017
14,6	12,7	8,4	4,9	3,4	10,5	1,8	9,0

TABEL 1. Viieprotsendilise künnise alla jäänud hääled, %

Allikas: Valimised

Pea paarkümmend aastat võisime arvata, et kaduma läinud häälte probleem leiab pikapeale lahenduse – nende osakaal on muutunud lihtsalt nii väikeseks, et midagi polegi vaja ette võtta. Seda arusaama võimendasid veelgi 2015. aasta valimistulemused, nii et 2011. aastal üsna järsku kaduma läinud häälte hulga suurenemist sai võtta kerge hälbena. Kuid tänavu tuli see probleem tagasi. Keda me sellega kaotasime, et seadusandluses oli paika pandud viieprotsendiline piirjoon? Riigikogus on 101 liiget, õige pisut ümardades saame tõdeda, et üks protsent parlamendi koosseisust ongi üks Riigikogu liige. See üks protsent on praktiliselt ka nn loomulik künnis. Ülihea vedamise korral võib ka pisut väiksema tulemusega oma esindatuse kätte saada, kuid ärme juuksekarva pooleks ajama hakka. Mismoodi oleks meie vastvalitud Riigikogu selle üheksa protsendi toel kirevamaks muutunud?

Kindlasti oleks välja jäänud Ühendatud Vasakpartei oma 0,1 protsendiga ja ka

kõik üksikkandidaadid, kelle poolt kokku hääletas 0,3 protsenti valijaskonnast. Kuid sisse oleks saanud tervelt neli erakonda. Aga seda väga ideaalsetel tingimustel – kui proportsionaalsust silmas pidada. See tähendaks, et peale künnise kaotamist oleks terve riik olnud ka üks valimisringkond. Kui me jääme siiski selle juurde, et valimisringkondi on 12 ja kohad neis ringkondades jagatakse vastavalt praegustele seadusesätetele isiku- ja ringkonnamandaatide kaudu ja et sisuliselt künnise kaotamine puudutab ainult neist mandaatidest ülejäänud kohti. Sellisel juhul pilt nelja erakonna suhtes nii optimistlik ei ole.

Kui neid kõiki agasid arvesse võtta, siis oleks Riigikogus olnud neli Eesti200 esindajat ja üks roheline. Muidugi oleks praeguste Riigikogu erakondade esindatus kokku selle viie liikme võrra väiksemaks jäänud. Kuid kolm protsenti oleks ikkagi jäänud katmata – ei Vabaerakond ega Elurikkuse Erakond poleks suutnud oma

kandidaati läbi suruda. Nii et kui me tahaksime tõepoolest maksimaalset proportsionaalsust, siis peale künnise tuleks kaotada kõik olemasolevad valimisringkonnad ja nende asemel teha terve riik üheks ringkonnaks. Siis me võiksime rääkida praegu üheksast parlamendi erakonnast; senise kirevuse rekordaastal 1992 oleks Riigikogus olnud esindatud 13 rühmitust.

Kui me jätame korraks kõrvale need 1992. aasta valimised, siis nüüdisaja teoreetilised näitajad jäävad aga üsna kaugele maha omaaegsetest tegelikest näitajatest. Kirevuse rekordvalimised toimusid Eestis pea sajand tagasi, 1923. aastal, mille tulemusena toonases Riigikogus hakkas tegutsema 14 poliitilist rühmitust. Siis oligi riik üks valimisringkond ja toimis nn loomulik künnis.

Kas oleksime 2019. aastal saanud väita, et kui Riigikogusse pääsenuks nii Eesti200 kui ka rohelised, siis oleks meil ühiskonnas rohkem probleeme? Seda ilmselt mitte, kuid me oleksime võinud väita, et need kaks erakonda pühendanuks

Ükski Eesti Vabariigi valitsus pole suutnud püsida võimul Riigikogu kogu nelja-aastase koosseisu vältel.

oma tähelepanu nendele probleemidele, mis ülejäänud parteidele olulistena ei tundunud. Rohelised oleksid muidugi heidelnud kirglikult keskkondlikel teemadel, Eesti200 arvatavasti kodaniku-ühiskonnaga seondult. Nii oleksid nad toonud parlamenti teravdatult arutelu valdkondade üle, mis on Lijpharti järgi postmaterialistlikud.

Kuid kirevusega käib paraku kaasas ebastabiilsus. Eesti on parlamentaarne demokraatia, mis tähendab, et valitsus vastutab parlamendi ees ning viimane võib praktiliselt ka ilma põhjuseta

valitsuse maha võtta. Mida kirevam on parlament, seda keerulisem on kokku panna enamusvalitsust ning mida rohkem on valitsuses osapooli, seda raskem on neid koos hoida – see kõik toobki kaasa valitsuse ebastabiilsuse. See väljendub sagedases valitsuskoalitsiooni lagunemises ja uue tekkimises. Parlamenti taoline kirevus suurt ei mõjuta, sest parlament ennast ise laiali saata ei saa ja erakorraliste valimiste esilekutsumine on äärmiselt keeruline. Vaatame seda valitsuskoalitsioonide lagunemist veidi täpsemalt.

Tabelis 2 esitan andmestiku valitsuste vahetustest. Iga kord ei toonud need kaasa peaministri lahkumist (Vähi ja Ansip), kuid koalitsioon muutus. Kaks korda toimus peaministri vahetus ühe erakonna sees (Ansip-Rõivas ja Vähi-Siimann), esimesel juhul muutus sellest ka koalitsioon, teisel mitte. Korra jäi koalitsioon enam-vähem samaks, kuid peaminister lahkus (Laar 1994. aastal).

Kõige ilmselgem järeldus sellest andmestikust: ükski Eesti Vabariigi valitsus pole suutnud püsida võimul Riigikogu kogu nelja-aastase koosseisu vältel. Märkimisväärselt üle kahe aasta on suutnud püsida Laari II valitsus 1999–2002 ja Ansipi III valitsus aastatel 2011–2014. Meie ametlik käsitus (vt Vabariigi Valitsus) loetleb alates 1992. aasta valimistest kuni 2019. aasta valimisteni kokku 14 valitsust. Kui me lisaksime siia juurde Ansipi II valitsusega aastatel 2007–2011 toimunud muutuse, siis saaksime 15 valitsust. Ei ole suurt vahet, kas 14 või 15 – keskmine valitsuse iga jääb ikka üsna korralikult alla kahe aasta. Isegi nelja erakonnaga parlament ei anna kindlust, et valitsus suudaks vastu pidada lõpuni. Kiuslik küsimus – kui pikalt suudab ametis olla 2019. aasta valimiste tulemusena moodustatud valitsus? Teoreetikud on välja pakkunud vastava valemi ja pikemalt selle keerdkäikudesse laskumata annab arvutus selle valitsuse elueaks mõned kuud enam kui kaks aastat (vt arvutusmeetodeid Taagepera, Shugart 1989; Taagepera 2002; Taagepera, Sikk

Riigikogu koosseisud	Erakondi Riigikogus	Peaminister valitsuse moodustamisel	Valitsuse vahetumine	Uus peaminister
VII Riigikogu 1992–1995	9 erakonda	Mart Laar	November 1994	Andres Tarand
VIII Riigikogu 1995–1999	7 erakonda	Tiit Vähi	November 1995 November 1996 Märts 1997	Tiit Vähi Tiit Vähi Mart Siimann
IX Riigikogu 1999–2003	7 erakonda	Mart Laar	Jaanuar 2002	Siim Kallas
X Riigikogu 2003–2007	6 erakonda	Juhan Parts	Aprill 2005	Andrus Ansip
XI Riigikogu 2007–2011	6 erakonda	Andrus Ansip	Mai 2009	Andrus Ansip
XII Riigikogu 2011–2015	4 erakonda	Andrus Ansip	Märts 2014	Taavi Rõivas
XIII Riigikogu 2015–2019	6 erakonda	Taavi Rõivas	November 2016	Jüri Ratas
XIV Riigikogu 2019–2023	5 erakonda	Jüri Ratas		

TABEL 2. Valitsuste vahetumised Riigikogu koosseisu ajal

Allikas: Valimised

2010; ülevaated Toomla 1999; 2011). Kui nii läheb, siis umbkaudu 2021. aasta teisel poolel ootab meid ees uue koalitsiooni moodustamine.

Kui me lisame juurde umbusaldusavaldused peaministrile – nende taga on samuti olnud soov saada valitsusest lahti –, siis muutub pilt veelgi segasemaks. Ajavahemikul 1992–2019 on toimunud seitse taolist umbusaldusavaldust, millest kahe tulemusena peaminister lahkus, kuid viie tagajärjel sai ta oma ametis jätkata. Umbusaldusavaldustest neli toimus kõige kirevamate koosseisude ajal – Laarile kolm korda ja Vähile korra.

Seega me peame harjuma mõttega, et mida üksluisem on Riigikogu koosseis, seda stabiilsem on valitsus. Ja muidugi ka vastupidi.

ERAKONDLIK SÜSTEEM. Kui meil on Riigikogus olnud neli kuni üheksa erakonda, siis mida me selle teadmisega peale hakkame? Teoreetikud on püüdnud näha

nende arvude taga süsteemi. Mõned neist on olnud lihtsamad, mõned keerulisemad. Kõige detailsemalt on süsteemikujundamisega tegelnud Kanada politoloog Alan Siaroff – ta on alustanud paarkümmend aastat tagasi keerulisemalt ja jõudnud nüüdseks mõnevõrra tagasihoidlikuma käsitluseni. Mida ta siis on teinud?

2000. aastal pakkus Siaroff välja, et parlamente saab rühmitada vastavalt seal esindatud erakondade hulgale kaheksa kategooria vahel. Esitame need: kahepartei süsteem, kaks-ja-pool süsteem, mõõdukas mitmeparteisüsteem koos predominantse erakonnaga, mõõdukas mitmepartei-süsteem kahe domineeriva erakonnaga, mõõdukas mitmeparteiline tasakaalus-tatud süsteem, äärmuslik mitmepartei-süsteem koos ühe domineeriva parteiga, äärmuslik mitmeparteisüsteem koos kahe domineeriva parteiga ja viimaseks – äärmuslik mitmeparteiline tasakaalus-tatud süsteem (vt Siaroff 2000, 69–71). Tema uurimuse teises, veidi kohendatud

väljaandes on mõned eeltoodud süsteemid kokku liidetud ja neid on alles jäänud viis. Kokku on pandud süsteemid, mis varem olid esitatud erinevate mitmeparteiliste süsteemidena, endisest kuuest süsteemist on saanud kaks (vt Siaroff 2019, 75):

- Mõõdukas mitmeparteiline süsteem, kus erakondi võiks olla viis-kuus. Viimane sellisel juhul, kui kahel suuremal erakonnal on kohti rohkem kui 55 protsenti.
- Kõrge (*highly*) mitmeparteiline süsteem. Võib-olla oleks siinkohal parem termin tema 2000. aasta seisukohtadest – äärmuslik (*extreme*) mitmeparteiline süsteem. Erakondi on sellisel juhul juba üle kuue.

Vaadeldes ülaltoodud joonist 1, mahuksid Riigikogu koosseisud 1992–1999 valimistel äärmusliku variandi sisse, alates 2003. aasta valimistest kuni viimasteni välja saaksime rääkida mõõdukast mitmeparteilisest süsteemist. Enam-vähem selliselt arvab Siaroff ka Eesti kohta, ehkki miskipärast leiab ta, et 1992. aastal oli meil tegemist mõõduka süsteemiga (Siaroff 2019, 235).

Kuid keerulisemast täielikult loobuda polegi nii lihtne. Siaroff lisab juurde, et mõlemal tüübil saab eristada nelja all-varianti. Need oleksid (vt Siaroff 2019, 76):

- predomineeriv variant – suurimal parteil on üle 50 protsendi kohtadest,
- domineeriv variant – suurima partei kohtade hulk jääb 40 ja 50 protsendi vahele,
- kahe peamise erakonnaga variant – kahel suurimal erakonnal on 65 kuni 80 protsenti kohtadest,
- tasakaalustatud kolme suurima parteiga variant.

Vaatleme pisut termineid. Predomineerimise ja domineerimise eristamine on vana vaidlus, mis läheb tagasi 1970. aastatesse ning tavaliselt seostatakse seda Itaalia politoloogi Giovanni Sartoriga. Tema järgi predomineerimine tähendab tugeva ülekaalu omamist, domineerimine aga sellist olukorda, kus partei suudab parlamendis teiste tegevust kontrollida

(vt Sartori 1976, 192–199; ülevaadena Toomla 1999, 67–68). Tuleme nüüd Eesti juurde.

Predomineerivat süsteemi me Riigikogu valimiste tulemusena ei leia. Ilmselt on takistuseks just selline proportsionaalne valimissüsteem, nagu me pea muutumatult oleme kasutanud alates 1992. aasta valimistest. Kuid siin on siiski üks aga – kohalikel valimistel oleme võinud korduvalt näha, kus mõni nimekiri on saavutanud absoluutse enamuse nii häältel kui ka kohtadest linna või valla volikogus. Seega päriselt ei saa välistada sellist lahendust ka Riigikogu tasandil, ehkki tõenäolisena see ei tundu.

Domineerivat süsteemi oleme näinud ühe korra ja sedagi ainult minimaalse võimalusena. 1995. aasta valimistel saavutas valimisliit Koonderakond ja Maarahva Ühendus Riigikogus 41 kohta – see mahub õige napilt Siaroffi skeemi. Selle saavutuse kordamine tundub keerulisena, ehkki mõnikord on avaliku arvamuse küsitlused näidanud mõne erakonna hetketoetust nii kõrgena, et valimistel oleks võinud see ületada 40 protsendi piiri.

Kahe juhtiva erakonna süsteemi näeme juba sagedamini – 2003. aastal, 2007. aastal ja vast ka 2015. aastal valitud Riigikogu koosseis mahub selle alla. Kuid Siaroffi piirjooni arvesse võttes – 65 protsenti kuni 80 protsenti kohtadest nende kahe partei käes – ei mahu ükski nimetatud koosseis selle süsteemi raamidesse. Kohti kahe erakonna käes on lihtsalt vähevõitu. Kuid ma arvan, et võime selle kitsenduse rahumeeli kõrvale jätta, kuna nimetatud valimiste tulemusena kerkib täiesti selgelt esile kahe erakonna ülekaal, see oli nii selge, et kunagi arvasin sellest kujunevat Eesti mudeli, tõsi küll – ikkagi jutumärkides (vt Toomla 2011, 150–152).

Neljandat varianti, kus üsna võrdsetel positsioonidel oleksid kolm erakonda, meil pole olnud. Kas kunagi tuleb? Võib-olla, välistada ei saa, kuid isegi küsitlused ei ole näidanud kolme erakonna enam-vähem tasavägist konkurentsi.

Nelja valimistulemuse suhtes raamid puuduvad: 1992, 1999, 2011 ja praegune – 2019. Mida me nende kohta saaksime arvata? Neist kahte – 1992 ja 1999 – võiksime paigutada ühe erakonna domineerivasse süsteemi. Eripära tuleks välja 1999. aastal, kui üks erakond domineeris küll teiste üle, kuid valitsusse ta kohe ei saanudki. 2011. aasta ja 2019. aasta valimistulemuste põhjal kokku tulnud Riigikogu ei mahu kuidagi etteantud teoreetilistesse raamidesse – kui me nende all peame silmas mitmeparteilist süsteemi. Pigem sarnanevad need kaks koosseisu süsteemiga, mida Siaroff nimetab kaks-ja-pool süsteemiks. Seda nii 2000. aasta kui ka 2019. aasta arusaamade järgi. Selle järgi võib erakondade hulk kõikuda kolme ja viie vahel. Lisakriteeriumid teevad asja küll keerulisemaks, kuid põhimõtteliselt võiksime selle klassifikatsiooni omaks võtta.

Võtame kokku. Senine kogemus ütleb, et kui Riigikogu muutub väga kirevaks, kaasneb sellega ühe erakonna domineerimine. Kui erakondade hulk kahaneb kuueni, siis saame tõdeda kahe erakonna ülekaalu teiste suhtes. Ja kolmas võimalus – kui erakondi jääb veel vähemaks, siis tekib kaks-ja-pool süsteem. Kas kõige selle abil võiks prognoosida tulevikku? Kindlasti võib, kuid pole mingit garantiid, et ennustus täitub.

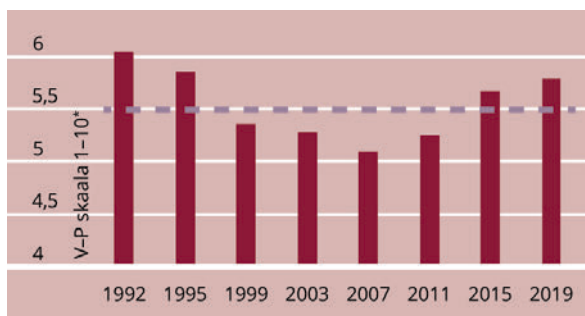
RIIGIKOGU POLIITILINE STRUKTUUR.

Poliitiliselt on iga parlamenti mõttekas mõõta, lähtudes seal tegutsevate erakondade paiknemisest vasak-parempoolsuse skaalal. Olen seda teinud ühe rahvusvahelise ühenduse – Valimisplatvormide Uurimisgrupi (Manifesto Research Group, MRG) eeskujul, mis on demokraatlike riikide erakondade asetsemist sellel skaalal uurinud üle paarikümne aasta, tehes paljude riikide suhtes seda ka tagasiulatuvalt alates 1945. aastast. MRG tegutseb Berliinis asuva Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung juures (vt täpsemalt MRG). MRG paigutab erakonnad 200-pallisele skaalale, alates –100 kuni +100. Olen selle skaala teisendanud kümnepalliseks:

Kui Riigikogu muutub väga kirevaks, kaasneb sellega ühe erakonna domineerimine.

1–10, kusjuures 1 tähistab võimalikku äärmist vasakpoolsust ja 10 – võimalikku äärmist parempoolsust. Mõõtmise aluseks on erakondade valimisplatvormid. Olen võtnud arvesse kõik erakonnad, mis valimiste tulemusena on saanud Riigikogus oma esindatuse. Hindamaks ühe või teise Riigikogu koosseisu paiknemist, olen võtnud aluseks üksikliikme paiknemise vastavalt tema erakonna valimisplatvormile. Tulemus seega ei näita erakondade paiknemise keskmist vasak-parem skaalal, vaid Riigikogu 101 liikme asetsemise keskmist. Aluseks võtsin ma mõnevõrra vaieldava eelduse – ühe erakonna kõik Riigikogu liikmed asuvad erakonna valimisplatvormiga samas skaalapunktis. Kuna skaala on 1–10, siis selle keskpunkt asub 5,5 kohal (katkendlik joon). Joonisel 2 on esitatud Riigikogu koosseisude keskmised.

Koosseisude paiknemise tulemused jagunevad täpselt pooleks – neljal korral



JOONIS 2. Riigikogu koosseisude paiknemised vasak-parem skaalal

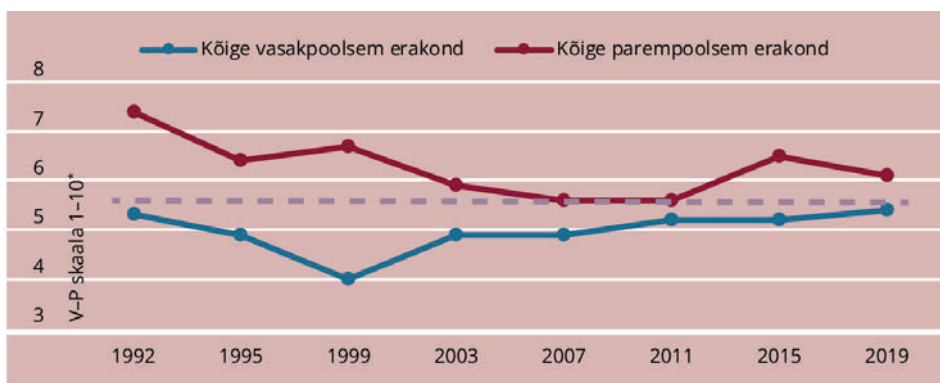
Märkus: *1 – äärmine vasakpoolsus, 10 – äärmine parempoolsus.
Allikas: MRG ja autori arvutused

ollakse üle keskjoone ja neljal korral sellest allpool. Kuid olulisematenä tundu- vad suundumused. Alustasime sellistelt positsioonidelt, milleni hiljem pole kunagi jõudnud, kuid ega isegi 1992. aastal see positsioon kuigi parempoolne polnudki. Järgnevatel neljadel valimistel liikusid Riigikogus esindatud erakonnad järjest rohkem vasakule. Ilmselt tõdesid kõik, et rahvas pole kuigi jõukas ja sotsiaal- küsimused on need, mis peavad kõigepealt mingisuguse lahenduse leidma. Sealt edasi, alates 2011. aasta valimistest on järjest liigitud pisut paremale. 2011. aastal kannustas selleks arvatavasti majanduskriis, erakonnad said aru, et kriisist väljumiseks tuleb rangemad abinõud tarvitusele võtta. 2015. aasta valimisi varjutasid sündmused Ukrainas – kaitseküsimused olid need, mis nõudsid parempoolsemat poliitikat. Mis oli siis 2019. aastal selleks paremale sundivaks jõuks? Arvan, et selleks oli riigireform – just kavatsustes riigiparaadi efektiivsust suurendada. See aga on suuresti parempoolne poliitika.

Kuid me ei tohi unustada, et tervikuna on olnud Riigikogu üsna tsentristlik, ilma suuremate kõikumisteta ei vasakule ega ka mitte paremale. Tänapäeva demokraatlike ühiskondade puhul on see võrdlemisi tavaline – nii valijad kui ka erakonnad on osutunud üsna mõõdukateks. Kuid kuna

keskmiste varjus võib väita, et äärmused on tegelikult olemas, siis järgmisel joonisel esitatud andmestik peaks ka taolise seisukoha ümber lükkama. Joonisel 3 toon välja iga Riigikogu koosseisu kõige vasemal ja kõige paremal seisva erakonna näitajad. Pole praegu kuigi oluline, mis konkreetse erakonnaga on tegemist, kuid märkin, et tegemist on mõlemal juhul mitme erakonnaga – ükski Eesti erakond ei saa väita, et ainult tema on Riigikogus olnud alati kas siis kõige vasemal või kõige paremal.

Sellest andmestikust tuleb ennekõike esile erakondade kokkusurutus vasak-parempoolsuse skaalal (keskpunkt asub 5,5 kohal – katkendlik joon), kusjuures laias laastus võetuna on see muutunud kitsamaks. Suurimaks erandiks on 1999. aastal valitud Riigikogu, kus vasakpoolsete ja parempoolsete kaugus üksteisest oli kõige märkimisväärsim. Kõige tõenäosem seletus võiks olla seos ülemaailmse majanduskriisiga, mille haripunkt langes 1998. aasta lõppu, mil valmisid erakondade valimisplatvormid. Kriisi parimaks lahenduseks nägid parempoolsed erakonnad parempoolsemat poliitikat ja vasakpoolsed vasakpoolsemat. Eespool olen ma kriisiga seostanud ka 2011. aasta valimisi, kuid siis hakkas kriis juba vaikelt ühele poole saama ja sellest lõplikult väljumiseks



JOONIS 2. Riigikogu koosseisude äärmuspiirid erakondade alusel vasak-parem skaalal

Märkus: *1 – äärmine vasakpoolsus, 10 – äärmine parempoolsus.

Allikas: MRG ja autori arvutused

nägid ka toonased vasakul olevad erakonnad parempoolseid abinõusid. 1999. aasta valimised olid aga kriisi keskmes. Samas on märkimisväärne, et ka siis oli vahe kõige vastandlikumate erakondade vahel ainult 2,7 palli ja seda 10-pallisel skaalal.

Kuid selline lähedus on paljuski kaasa aidanud valitsuste moodustamisele. Kui kõik erakonnad Riigikogus pole üksteisest kuigi kaugel, on enamusvalitsuse kokkupanemise kombinatsioone üsna arvukalt. Paraku pole see kaasa aidanud valitsuste püsimisele. Võib-olla on selle taga mõtteviis, et küll järgmise koalitsiooni kokkupanek on sama lihtne nagu eelnevagi puhul – erakonnad on ju lähedased.

KOKKUVÕTTEKS. See pilt, mis nende andmete põhjal kujunes, võiks sisendada rahulikkust – enam kui veerand sajandi jooksul pole toimunud meie niiviisi mõõdetud erakondlikul maastikul radikaalseid muudatusi. Kuid suhtumine ja hinnangud viimastesse valimistesse on vaevalt süvendanud rahulikkust. Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna valimisedu ja kaasamine valitsusse on kujundanud võimaluse rääkida ka Eestis äärmusparempoolsuse märkimisväärselt tugevnemisest. EKRE ei paikne vasak-parempoolsuse skaalal sugugi mitte paremas servas, tegemist on hoopiski tsentriparteiga. Kuid samas seisus on terve rida üle Euroopa äärmusparempoolsetena tuntud erakondi – Perussuomalaiset Soomes, Front National Prantsusmaal, Alternative für Deutschland Saksamaal, Lega Nord Itaalias või Sverigedemokraterna Rootsis. Pea kõik neist paigutuvad oma programmiliste arusaamade järgi tsentrisse, 10-pallisel skaalal 5 ja 6 vahele, AfD jääb õige pisut

veel paremale (vt MRG andmestik). Kuid ometi räägitakse neist kui äärmus-erakondadest. Üks soliidne üle-euroopaline võrdlusandmestik kasutab nende kohta tunnussõnana paremääre populistid (*right-wing populism*), välja arvatud

Kui erakonnad Riigikogus pole üksteisest kuigi kaugel, on enamusvalitsuse kokkupaneku kombinatsioone üsna arvukalt.

Alternative für Deutschland. Samuti ei kasutata seda väljendit EKRE iseloomustamiseks (vt Parties and Elections ...). Võib-olla seetõttu, et ülejäänud mainitud erakondadest on tegutsenud sellises vaimus juba paar aastakümnet, näivad EKRE koos AfDiga veel uustulnukadena. Oma retoorikas on EKRE sellest uustulnuka staatusest juba väljas. Kuid tuleme selle loo algusse, erakondliku esindatuse juurde tagasi – mis peitub EKRE kasvanud populaarsuse taga? Millised ühiskonnas seni peidus olnud vaidlusküsimused on kujunenud nii teravaks, et on toonud kaasa sellise muutuse? Kas ainult välispoliitiline orientatsioon? Kas me suudame selle vaidluse lahendada ühiskonna kui terviku huvides? Kas selleks peaks muutuma ka meie poliitiline süsteem? Kui me neile küsimustele oskaksime vastata, siis oleksime suutelised prognoosima ka poliitilist lähitulevikku. Praegu jäävad need küsimused paraku vastusetä.

KASUTATUD ALLIKAD

LJPHART, A. (1984). Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven and London: Yale University Press.

[MRG] MANIFESTO PROJECT. – <https://manifesto-project.wzb.eu/>.

PARTIES AND ELECTIONS IN EUROPE. – <http://parties-and-elections.eu/countries.html>. VALIMISED. – <https://www.valimised.ee/et/>.

SARTORI, G. (1976). Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. New York: Cambridge University Press.

SIAROFF, A. (2000). Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945. New York and London: Routledge.

SIAROFF, A. (2019). Comparative European party systems. An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945. Second Edition. London and New York: Routledge.

TAAGEPERA, R., SHUGART, M. S. (1989). Häälestest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad. Tallinn: Eesti Majandusjuhtide Instituut.

TAAGEPERA, R. (2002). Limiting Frames of Political Games: Logical Quantitative Models of Size, Growths and Distribution. Center for the Study of Democracy. – <https://escholarship.org/uc/item/03n3r00m>.

TAAGEPERA, R., SIKK, A. (2010). Parsimonious model for predicting mean cabinet duration on the basis of electoral systems. – Party Politics, 16(2). DOI: 10.1177/1354068809341058.

TOOMLA, R. (1999). Eesti erakonnad. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

TOOMLA, R. (2011). Eesti erakonnad 2000–2010. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

VABARIIGI VALITSUS. – <https://www.valitsus.ee/et/valitsus/varasemad-valitsused>.

Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika ja innovatsiooni toetamine Kesk- ja Ida- Euroopas: kriitiline ülevaade*



CRISTINA SERBANICA
Constantin Brâncoveanu
Ülikool, Rumeenia



**DANIELA LUMINIȚA
CONSTANTIN**
Bukaresti Majandusülikool,
Rumeenia

SISSEJUHATUS. Postsotsialistlikul üleminekuajal on innovatsiooni toetamine olnud Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide jaoks, mis liitusid Euroopa Liiduga 2004. aastal (Tšehhi, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia ja Sloveenia), 2007. aastal (Bulgaaria ja Rumeenia) ning 2013. aastal (Horvaatia), oluline strateegiline eesmärk. Üleminekufaasis on KIE riigid silmitsi seisnud paljude üldiste probleemidega, kuigi nad pole enam eraldiseisvad ja homogeensed piirkonnad. Pole kahtlust, et KIE riigid

on viimastel kümnenditel asunud kindla ja püsiva arengu teele (Aghion *et al.* 2011). Samuti on nad saavutanud vaieldamatut edu sotsiaalses arengus, elatustaseme tõstmises ning poliitilistes ja institutsionaalsetes reformides. Pärast 1990. aastaid on need riigid kogenud märkimisväärset sotsiaal-majanduslikku pööret ja avanud oma turud ülemaailmsele kapitalile ja välistele teadmisallikatele (Capello, Perucca 2013), samas integreerudes Euroopa ja ülemaailmsetesse tootmisstruktuuridesse. Madal tööjõukulu tooteühiku kohta ühendatuna hea väljaõppe, haritud tööjõu ja laienevate turgudega on regiooni meelitanud suured välismaised otseinvesteeringud ja olulised investorid (Gauselmann *et al.* 2011). Ometi on KIE regiooni kiire tootlikkuse kasvu ja innovaatilise võimekuse arendamise vahel selge lõhe (Gorzalak 2017). Mõned autorid pakuvad, et KIE riigid kannatavad tõsise „innovatsioonidefitsiidi“ all (Havas, Keenan 2008) ja hoolimata massiivsetest välismaistest otseinvesteeringutest ja modernsete tootmis- ja juhtimismeetodite juurutamisest ei ole tehnoloogia ja oskusteabe välismõjud siseriiklikule majandusele piisavad (Economist Intelligence Unit 2008). Selle tulemusena on need riigid ikka veel kaugel tehnoloogia piirtasemest

* Originaalartikkel Serbanica, C., Constantin, D. L. (2018). EU Cohesion Policy and Innovation Support in Central and Eastern Europe: A Critical Review. – CESifo FORUM, 19(1), 24–31.

(Aghion *et al.* 2011; Estrin *et al.* 2014), neil on soodumus innovatsiooniks vähene (Becker *et al.* 2010) ning ebaefektiivsed riiklikud ja regionaalsed innovatsioonisüsteemid (Kravtsova, Radošević 2012).

Mõned selgitused sellele fenomenile on seotud kommunistliku pärandi ja sünkroniseerimise efektiga. Näiteks organiseeriti sotsialismiajal innovatsiooniprotsesse teaduse stimuleerimise lineaarse innovatsioonimudeli järgi ning interaktiivsed õppeprotsessid olid vähe arenenud või puudusid (Koschatzky *et al.* 2001). Üleminekul turumajandusele ei kasvanud KIE riikide majandus teadusest juhitud innovatsiooni baasil (Radošević 2017). Selle asemel oli kasv ettevõtete tasemel tihedalt seotud ekspordi vertikaalse spetsialiseerumise, mitte teadus- ja arendustegevuse innovatsiooniga (Radošević, Stancova 2015) ning suurem osa ettevõtetest lülitus innovatsiooniprotsessi uute seadmete omandamise ja tootmisvõimsuste valdamise vormis (Tiits *et al.* 2008). Hoolimata suurtest potentsiaalsetest eelistest mitmes teoreetilise ja rakendusteaduse valdkonnas (Camagni, Capello 2014), eksisteerib oluline lõhe nõudluses teaduslike uurin-gute ja tehnoloogilise arenduse järele ning ettevõtete tegevus innovatsiooni vallas on enamasti ettevõttesisese iseloomuga (Ženka *et al.* 2014). Isegi kui tulemused näitavad positiivset trendi, et KIE regioon teeb teaduslikes teadmistes mahajäämuse põlvkonna vältel tasa, on selle vastuvõtu-võime ikka veel piiratud (Radošević, Yoruk 2014).

KIE tasandil ilmnevad mitmed puudu-jäägid poliitilises raamistikus ja institut-sioonilises võimekuses (Bachtler *et al.* 2014). Regionaalsed innovatsioonisüs-teemid on äärmiselt killustatud, puudub regionaalne autonoomia, tugevad teadus-baasid ja kohalikud võimalused (Krammer 2017). Peale selle on üleminekuueelsed riikides ebavõrdselt jaotunud ning pealinna regioonis ja vähem arenenud perifeerias on majanduslikus ja innovaa-tilises suutlikkuses suured erinevused.

KIE riigid, või vähemalt enamik regioone selles Euroopa osas, klassifitseeritakse „perifeerset“ või „mahajäänud“ piirkonnana, mis näitab fundamentaalseid erinevusi innovatsioonis, olgu see sektorite kaupa, struktuurne, seotud ressursside ja võimaluste, välismõjude või turutõrgete probleemidega jne (McCann, Ortega-Argiles 2015). Nn ühisnimetajad nendes perifeersetes piirkondades on puudujäägid oskusliku inimkapitali pakkumises, erinevused majandusstruktuuri ja -sektorite ülesehituses, mis muudab need innovat-sioonile vähem altiks, ajude äravoolus ja puudulikes institutsioonilistes raamistikutes (Rodriguez-Pose 2015).

Põhjenduseks ELi strateegilisele sekkumisele regioonis oli soov leevendada regionaalseid erinevusi ja aidata KIE riikidel Lääne-Euroopale järele jõuda. Hinnanguliselt panustasid aastatel 2007–2015 ELi tõuke- ja ühtekuuluvus-fondid KIE liikmesriikide SKTsse 11–24 protsenti, toetades muu hulgas märkimis-väärselt nende riikide infrastruktuuri, transpordisüsteeme ja moderniseerimist (KPMG 2016). Suurem osa tõukefondidest läks investeeeringuteks taristusse ja keskkonda, millele järgnesid tootlikud investeeeringud (Brown *et al.* 2017).

Artikli eesmärk on pakkuda üksik-asjalik ülevaade ELi strateegilisest sekkumisest, toetamaks innovatsiooni KIE riikides. Nagu seda teemat käsitlevast kirjandusest lugeda, on sellisel sekkumisel kaks peamist põhjust: tegelemine turu- või süsteemitõrgetega, mis piiravad ettevõtete võimekust konkureerida ja kasvada, või nende tegevuse alustamise toetamine kõige paljutootavates ja tähtsamates sektorites (European Commission 2016a). Artikli teine osa vaatlleb seetõttu sekku-mise loogikat ja poliitiliste raamistike strateegilist orientatsiooni innovatsioo-niks ja ettevõtluseks regioonis kolmes finantsraamistikus: aastatel 2000–2006, 2007–2013 ja 2014–2020, tehes samas vahet rahaeraldustes teadustegevuse, teh-noloogiaarenduse ja innovatsiooni (RTDI)

ning ettevõtluse toetamise vahel. Artikli kolmas osa esitab sekkumise tulemuse ELi tasandil tehtud strateegilise analüüsi põhjal ja kirjanduse selle valdkonna kohta. Artikkel lõpeb strateegiliste soovitustega, millised oleksid vajalikud muudatused ja kohandused, eriti nutika spetsialiseerumise paradigma kontekstis.

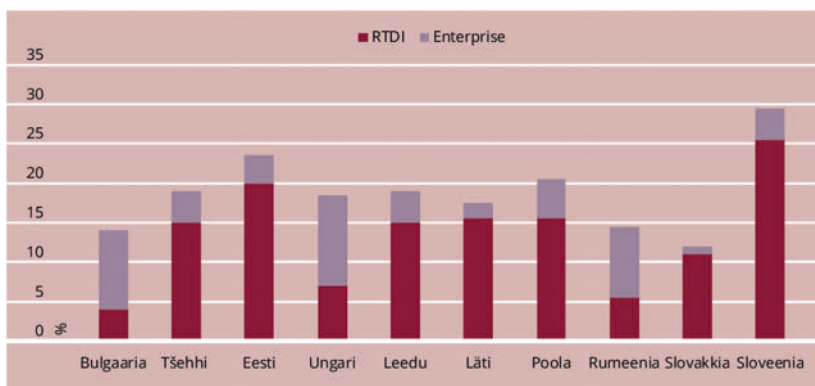
ÜHTEKUULUVUSPOLIITKA INVESTEERINGUD INNOVATSIOONI JA ETTEVÕTLUSSE KIE RIIKIDES.

2000–2006: algatusfaas. Välja arvatud Tšehhi (Praha) ja Slovakkia (Bratislava) pealinnapiirkonnad, klassifitseeriti kõik ELiga 2004. aastal liitunud KIE riikide (Tšehhi, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia, Sloveenia) regioonid ELi finantsraamistikus 2000–2006 kui „eesmärgi 1 ehk lähenemise“ regioonid ja ELi rahastuse eraldamisel kasutati märkimisväärselt kaalutusõigust. Erinevalt rohkem arenenud „eesmärgi 2 ehk konkurentsivõime“ regioonidest, mille fookus oli nüüdisaegsete teadusuuringute ja arendusprotsesside ning innovatsiooni soodustamisel, oli KIE regioonide jaoks peamine strateegiline eesmärk toetada ja/või mitmekesistada majandust, põimides sellega innovatsiooni ja ettevõtluse teemad. Keskmiselt kulutasid ühtekuuluvusregioonid 4,9 protsenti olemasolevatest tõukefondidest teadustegevusele, tehnoloogilisele arendustööle ja innovatsioonile, kusjuures konkurentsivõimelisemad eesmärgi 2 piirkonnad kulutasid samadel eesmärkidel keskmiselt kogurahastusest 9,8 protsenti (Technopolis 2006). Võrreldes rohkem arenenud riikidega, olid KIE riigid märkimisväärselt aktiivsemad välismaiste otseinvesteeringute ligimeelitamisel ning tööstusparkide ja ettevõtlusinkubaatorite loomisel, samas kui innovatsiooni vallas toetasid nad peamiselt investeeringuid elementaarsesse infrastruktuuri, klastritesse ja rakendusuuringutesse. See oli kooskõlas nende riikide vähese tootearendusvõimekusega ja pädevuse puudumisega innovatsiooni toetusmeetmete juhtimise

vallas, mis selgitab ka „tarnimispoole“ sekkumise eelistamist ja otseste vahendite laiemat kasutamist (Holm-Pedersen *et al.* 2009; Technopolis 2006).

2007–2013: katsefaas. Peamine erinevus ettevõtluse ja innovatsiooni toetamise strateegias aastatel 2007–2013, võrrelduna aastatega 2000–2006, oli suurem temaatiline eristamine. Ühtekuuluvuseesmärgi raames oli finantstoetuse siht moderniseerida ja mitmekesistada majandusstruktuure ning luua jätkusuutlikke töökohti. Siin julgustati liikmesriike suunama oma ressursse tähtsamatele eelistustele, sealhulgas kasvuks vajalike teadmiste ja innovatsiooni täiustamisele, mis hõlmab alameelistusi, nagu: (1) teadus- ja arendustöö suutlikkuse tugevdamine ja selle integreerimine Euroopa teadusruumi (RTDI) ja (2) innovatsiooni edendamine ning ettevõtlikkuse toetamine, andes abi väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele ning tehnoloogia edastamisele, äriõrgustike arendamisele, innovatsiooni rahastamisele uute rahastamissüsteemide vahenditega jne (Enterprise). Joonis 1 näitab eraldi nendele eelistustele (väljendatuna protsendina kogu ühtekuuluvuspoliitika investeeringutest) KIE riikides 2014. aasta lõpuks.

Aastate 2007–2013 finantsraamistikus puudus KIE riikidel seaduslik kohustus teha sihtotstarbelisi kulutusi „Teadmiste ja innovatsiooni täiustamise“ vallas ja see selgitab eraldistes suuri riigisiseseid variatsioone. Keskmiselt kulutasid KIE riigid umbes 22 protsenti kogu ühtekuuluvuspoliitika eraldistest RTDI, ettevõtlusvõrgustiku Enterprise ja IKT peale, kusjuures Sloveenia ja Eesti olid nende kulude puhul omas regioonis juhtival kohal. Spektri teises otsas olid Bulgaaria ja Rumeenia eraldised RTDisse väga väikesed, samas kui Slovakkia ja Balti riigid suunasid ettevõtluse toetuseks ainult piiratud hulgal raha. Kontrastina eraldasid ELi kõige arenenumad riigid (EU15 riigid) suure osa toetusest ettevõtetele ja keskendusid



JOONIS 1. Finantsressursid ettevõtlusele ja innovatsiooni. Ühtekuuluvuspoliitika koguinvesteeringud aastatel 2007–2013 riikide kaupa

Allikas: autorite arvutused European Commission (2016b) põhjal; ifo Institute

rohkem innovatsiooni ja teadmispõhise majanduse temaatilisele prioriteedile.

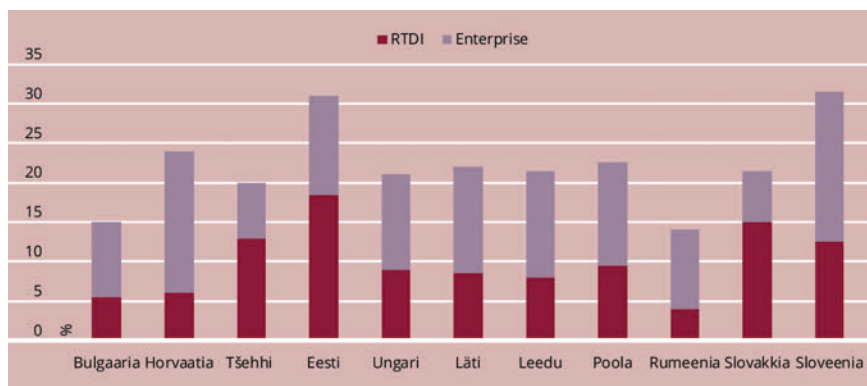
Tasub märkimist, et EU15 riikides oli riigi abi väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele tunduvalt suurem kui ühtekuuluvuspoliitika riikides, samas kui KIE riikide tõukefondid kujutasid ainsat (või kõige olulisemat) tööstuspoliitika rahastamisallikat (European Commission 2016a). Aastatel 2007–2013 määras suutlikkuse raha vastu võtta finantskriis ja mõned investeerimiskategooriad, sealhulgas RTDI valdkonnas, olid jõudluse mõttes probleemides, kuna programmi ametiasutused eelistasid tegevust, kus neil oli kogemusi ja kus tulemused olid käegakatsutavad (st investeeringud materiaalsesse infrastruktuuri) keerukamate sekkumiste asemel RTDI valdkonda (Ferry 2014). See on põhjus, miks mõned KIE riigid nihutasid sellel ajal raha RTDIst teistesse tegevusprogrammidesse (nagu muud investeeringud ettevõtetele, energiasse, sotsiaalsesse infrastruktuuri jne) – vt European Commission (2016b).

2014–2020: spetsialiseerumisaas.

Reformitud ühtekuuluvuspoliitikale avaldasid aastatel 2014–2020 mõju mõned eelkäijate nõrgad küljed, sealhulgas strateegilise planeerimise ja territoriaalsete perspektiivide või eelistuste fookuse puudumine (Barca 2009). „Nutika

spetsialiseerumise“ kontseptsioon, mis on sekkumise juhtmotiiv, toetamaks innovatsiooni uues finantsraamistikus, rõhutab prioriteetide seadmise põhimõtet vertikaalses loogikas kui püüet vähendada killustumist ja tegeleda puuduvate või nõrkade suhetega teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni ning majanduse valdkondliku struktuuri vahel (Foray *et al.* 2011). Uus kontseptsioon rõhutab vajadust kohandada eelistused sobituma lähenemisega tehnoloogilisele piirtasemele (Aghion *et al.* 2011), et seda nähtaks üliolulisena, eriti regioonide/riikide jaoks, mis ei ole teadus-tehnoloogilisel eesliinil. KIE riikide jaoks esindavad ELi fondid peamist finantshooba riigitoetustele aastatel 2014–2020 ning mõned autorid positsioneerivad „nutika spetsialiseerumise“ kolmandaks majanduspoliitika põhiprintsiipide väliseks ja tingimuslikkusele tuginevaks reformiks – pärast Washingtoni konsensust ja euroopastumist (Karo, Kattel 2015). Siiani on kõik KIE riigid ja enamik nende regioonide loonud „regionaalsed innovatsioonistrateegiad“ (RIS3) ja eraldanud olulise osa oma ühtekuuluvuspoliitika ressurssidest RTDI-le ja Enterprise’ile (joonis 2).

Võrreldes aastate 2007–2013 ja 2014–2020 eraldisi innovatsiooni ja ettevõtlusse KIE regioonis ei saa märkimisväärsed muutusi täheldada. Kõige



JOONIS 2. Finantsressursid ettevõtlusele ja innovatsioonile. Ühtekuuluvuspoliitika koguinvesteeringud aastatel 2014–2020 riikide kaupa

Allikas: autorite arvutused European Commission (2017) põhjal; ifo Institute

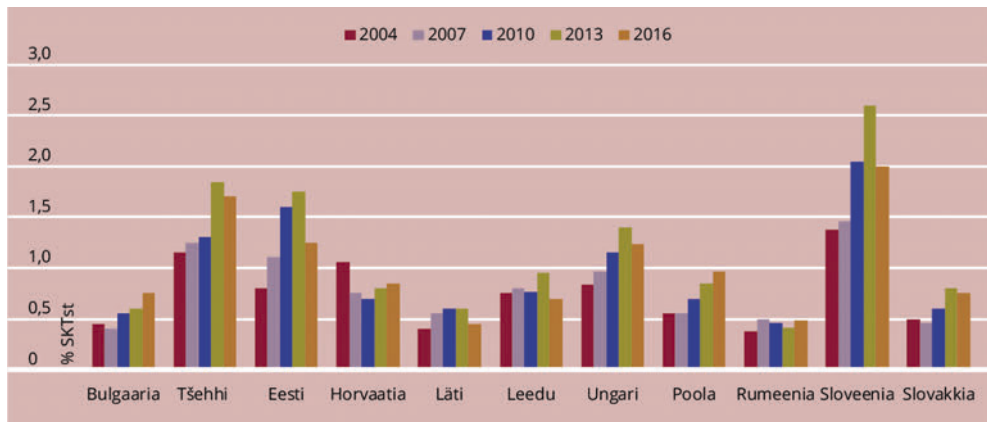
tagasihoidlikumad uuendajad – Rumeenia ja Bulgaaria – pühendavad neile eesmärkidele umbes 15 protsenti, samas kui ainus tugev uuendaja regioonis, Sloveenia, ja temale järgnev Eesti, kulutavad samadel eesmärkidel üle 30 protsendi kõigist oma rahaeraldistest. Isegi kui praegu on veel vara hinnata muutusi, mis on toimunud riiklikus ja regionaalses innovatsioonisüsteemis, näitavad esialgsed ilmingud, et paljudes Ida-Euroopa regioonides on RIS3 päevakorda võtmise pärast põhjust muretseda (McCann, Ortega-Argiles 2016; Karo *et al.* 2017), eriti nende institutsioonilise korralduse, konsulteerimisprotsessides riikliku uurimistöö domineerimise, perifeerias oluliste ettevõtete alaesindatuse (Kroll 2017) või internatsionaliseerimise protsessidele tähelepanu pööramise puudumise tõttu (Radošević, Stancova 2015).

ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA INVESTEERINGUTE VÄLJUNDID JA MÕJUD INNOVATSIOONILE JA ETTEVÕTLUSELE. Oluline panustamine riikide püüdlustesse teadus- ja arendustöö vallas. Hoolimata takistustest ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel KIE riikides, rõhutatakse selleteemalises kirjanduses ka mõningaid olulisi saavutusi. Esmalt tuuakse esile ELi ühtekuuluvuspoliitika suhtelist tähtsust riikide teadus- ja arendustegevuse püüdluste toetamisel.

Teadus- ja arendustegevuse kulud suurenesid KIE tasandil 40 eurolt elaniku kohta 2004. aastal 91 euroni elaniku kohta 2007. aastal ja 144 euroni elaniku kohta 2016. aastal, kuigi osakaal SKTst on kõigi riikide puhul, v.a Sloveenia (joonis 3), ikka veel allpool ELi keskmist (2 protsenti).

Kuna programmiperioodil oli Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERDF) finantseerimine sageli ainus KIE regiooni tööstuspoliitika rahastus, oli seda tüüpi toetus mõeldud vastukaaluks riigi kulutuste vähenemisele tõsise majanduskriisi ajal (European Commission 2016a).

Uued poliitilised vahendid, uued tegijad. Paljudes regioonides on ühtekuuluvuspoliitika esile toonud regionaalse innovatsioonipoliitika algse kontseptsiooni ja aidanud juurutada uudseid poliitilisi vahendeid ning seire- ja hindamissüsteeme, mobiliseerides samas uusi tegijaid, eriti erasektorist (Technopolis 2006). KIE regioonis väljenduvad ELi teadus- ja arendustegevusse tehtud investeeringute peamised tulemused toetustes, mida on pakutud RTDI ja koostööprojektidele, uute töökohtade loomiseks ning idufirmade algatuste toetamiseks. 2014. aasta lõpuks toetasid KIE riigid rohkem kui 12 000 RTDI projekti (millest u veerand tehti Ungaris) ja u 3000 koostööprotsessi ettevõtete ja uurimisinstituutide vahel. See omakorda



JOONIS 3. Ettevõttesiseste teadus- ja arendustegevuse kogukulude (GERD) areng KIE riikides
Allikas: autorite arvutused European Commission (2017) põhjal; ifo Institute

viis u 15 000 uue teadustöökoha loomiseni, kolmandik neist Poolas. Ettevõtluse poolelt said u 70 000 väike- ja keskmise suurusega ettevõtet regioonis otsetoetust ja rohkem kui 5500 uuel ettevõttel aidati käivitada idufirmad. Kokku loodi ühtekuuluvuspoliitika toetuse tulemusena regioonis u 175 000 uut töökohta (tabel 1), mis aitas korvata majanduskriisist tulenevat suurt vähenemist tööhõives (European Commission 2016a).

Tehnoloogiline moderniseerimine ja töökohtade loomine. Hinnangud osutavad, et tegevusprogrammid aitasid moderniseerida tootmisprotsesse ja nii materiaalsete kui ka immateriaalsete varade ostmist (uued seadmed, masinad, patendid ja litsentsid jne). See omakorda suurendas väike- ja keskmise suurusega ettevõtete toodetavat lisandväärtust, kasvatas käivet, kasumlikkust ja eksporti ning paljudel juhtudel viis ka muutusteni

Riik	2014. a lõpuks					
	RTDI projektid	koostöö-projektid	uued RTDI töökohad	idu-firmad	investeeringud VKEdesse	loodud töökohad
Bulgaaria	71	37	244	–	–	6018
Tšehhi	1423	636	3900	26	8047	–
Eesti	2000	–	–	–	–	10 908
Ungari	3916	640	3623	1991	40 644	41 453
Läti	153	336	336	1184	163	3333
Leedu	1526	31	674	1993	1509	7841
Poola	1382	1057	5000	–	14 955	87 427
Rumeenia	569	41	1160	101	2898	13 228
Slovakkia	504	279	40	291	2104	3111
Sloveenia	655	–	–	–	–	3101

TABEL 1. Ühtekuuluvuspoliitika peamised väljundid ettevõtete toetusele ja innovatsioonile (2007–2013)

Allikas: autorite arvutused European Commission (2016b) põhjal

käitumises, kuna väike- ja keskmise suurusega ettevõtted olid rohkem valmis riske võtma, uuendama ja uusi tooteid arendama (European Commission 2016c). KIE riikide hulgas on Tšehhi, Ungari ja Poola pühendanud osa rahastusest suurettevõtetele, olgu siis tegemist tehnoloogilise moderniseerimisega, investeringutega suuremastaabilistesse projektidesse või tööhõive suurendamisega vähemarenenud regioonides. Seda tüüpi toetus on osutunud üheks tõhusamaks meetmeks töökohtade loomise mõttes ja viinud tootlikkuse märkimisväärse suurenemiseni. Seda seetõttu, et suurettevõtetele pakutud toetus on läinud kaugemale lihtsatest asendusinvesteringutest ja laiendanud arenenud tehnoloogiate juurutamist. Ungari puhul aitas see toetus vähendada tasakaalustamatust keskuse ja perifeeria vahel ning leevendada märkimisväärseid sisemisi lahknevusi, kuna toetus keskendus regioonidele, kus suurettevõtteid oli tunduvalt vähem (European Commission 2016b). Kokkuvõttes on tähtis ka see, et finantsvahendite kaudu pakutud toetused (laenugarantiid, subsideeritud intressimäärad, garantiid, riskikapital jne) on investeringutele positiivse mõjuga, muutes väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele ligipääsu rahastamisele ja piirangute ületamise, millega nad kriisi ajal kapitaliturgudel pörkusid, lihtsamaks (European Commission 2016c).

Märkimisväärsed muutused innovatsiooni resultatiivsuses puuduvad.

Kokkuvõtval tasandil tuleb analüüse teha ettevaatlikult, arvestades n-ö viivituse probleemi investeringute ja mõjude vahel (Leon *et al.* 2011) ning asjaolu, et paljud mõjud (ja eriti need, mis tulenevad RTDI investeringutest) on eeldatavalt pikaajalised. Siiski on lihtne täheldada, et KIE riigid on innovatsiooni resultatiivsuses ikka veel mahajäänud riigid.

Mõned autorid väidavad, et KIE riigid olid väljundeemärkide saavutamisel väga edukad, kuid ei suutnud oma algset

edu muundada pikaajaliseks tulemuseks (Holm-Pedersen *et al.* 2009). Täheldatud on märkimisväärsed edasiminekut koolitusväljundites (Rodriguez-Pose 2015), kuid see ei teistendu suuremaks innovatsiooni võimekuseks (Clar *et al.* 2015), suuremaks osaluseks FP/Horizon 2020 programmides (Leon *et al.* 2011) või ulatuslikeks sotsiaalmajanduslikeks eelisteks (Rodriguez-Pose 2015).

Muutlikud mõjud makrotasandil.

Mitmed autorid osutavad asjaolule, et seniajani pole selgeid ja ühemõttelisi tulemusi makrotasandil, mis on osaliselt põhjustatud ühtekuuluvuse kontseptsiooni mitmemõõtmelisest iseloomust ja ühtekuuluvuspoliitika teistest sekkumistest isoleerimise ohust (Ferry, McMaster 2013). Olemasolevad tõendid näitavad positiivset suhet tootmiskeskondade kapitalipaigutuste ja SKT kasvu vahel elaniku kohta, kuid puudub mõju tootlikkusele (Pontarollo 2017). Teisest küljest on RTDI sekkumiste mõju olnud äärmiselt muutlik. RTDI algatused on osutunud ülimalt kasulikuks neis regioonides, kus kriitiline mass teadustegevust on juba olemas (Camagni, Capello 2013) või neis regioonides, mis panustavad rohkem inimkapitali, tööjõu paindlikkusse, ettevõtlikkusse, innovatsiooni, info- ja telekommunikatsioonipoliitikasse jne (Fratesi, Perucca 2014). Kontrastina on investeringutel RTDI fondidesse piiratud sotsiaalmajanduslikud eelised perifeersetes piirkondades, kuna neil territooriumidel on pikaajalistel raskused nii teoreetiliste kui rakendusteaduslike uuringute muundamisel innovatsiooniks (Rodriguez-Pose 2015). Kuna on tõendeid, et tõukefonde kasutati KIE riikides riikliku rahastamise asendajana, ei taganud pakutud stiimul pikaajalist efektiivsust (Radošević, Lepori 2009). Sellest võib järeldada, et hoolimata mõningasest positiivsest mõjust territooriaalsele lähenemisele, ei olnud ühtekuuluvuspoliitika regionaalsete erinevuste leevendamisel edukas (Gorzalak 2017).

JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED. Käesolev artikkel pakkus ülevaate ühtekuuluvuspoliitika investeeringute tulemustest RTDisse ja ettevõtlusse Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, mis ühinesid ELiga pärast 2004. aastat. Tulemused näivad nii riigiti kui ka riigisiseste regioonide vahel väga erinevad ja muutlikud. Teisest küljest on hindamatuid väljundeid ja tulemusi uute teadusuuringute infrastruktuuride, koostöövõrkude, uute RTDI sektori töökohtade, innovatiivsete idufirmade loomise jne näol. Samas on mõjud eriilmelised ja ebaühtlaselt jaotunud, oluliste lahknemistega teadmispõhises tootmises, tehnoloogia kasutuselevõtt või innovatsiooni resultatiivsuses.

Analüüside põhjal saab järeldada, et strateegiliste sekkumiste loogikas KIE riikides ning riiklike ja regionaalsete innovatsioonisüsteemide juhtimises on veel palju täiustumise ruumi. Seda teemat käsitlevas kirjanduses on formuleeritud strateegilised soovitusel, mis võib rühmitada kaheksasse kategooriasse:

Muuta sekkumise loogikat. Eri autorid osutavad asjaolule, et teadus- ja arendustegevusel baseeruva kasvu valitsev mudel, mis määrab seosed teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ja tootlikkuse vahel, ei sobi KIE riikidele, kuna see ignoreerib tootmisvõimsust ja tehnoloogilist võimekust kui tootlikkuse paranemise peamisi allikaid (Gorzela, Ferry 2014). Tänapäeval on innovatsiooni teadust stimuleeriv mudel KIE tasandil ikka veel väga mõjukas (Havas *et al.* 2015), samas kui sageli eiratakse nõudluse poole strateegiaid, mis seovad majanduse moderniseerimise ja avalikud teenused innovatsiooniimpulssidega (Edler 2009). Seega nähakse rahastamise nihutamist rahaliselt otsetoetuselt nõudluse poole lahendusena, mis võib potentsiaalselt kiirendada järele jõudmist ja tegeleda kitsaskohtadega nõudluses innovatsiooni järele KIE riikide tasandil (Muscio *et al.* 2015).

Kaaluda poliitika kujundamisel spetsiifilisi innovatsioonimudeleid. Paikkonnal põhineva strateegia kavandamine on üks peamisi nutika spetsialiseerumise loogika argumente, mis vastandub üks-suurus-sobib-kõigile-lähenemisviisile. Kuna innovatsiooni geograafiat peetakse tunduvalt keerukamaks kui lihtsakoelist jaotamist keskuseks ja perifeeriaks, kerkivad KIE riikide poliitika kujundamise üldistatud lahendustena esile innovatsioonimudelite tuvastamine igast regioonist johtudes (Camagni, Capello 2014), arenenud uurimisvaldkondade (keskus) ja üldeesmärgiliste tehnoloogiate kaaserakendusvaldkondade (perifeeria) eristamisest ülesamine (Camagni, Capello 2013) ning ruumiliselt eesmärgistatud sekkumiste kavandamine (Rodríguez-Pose 2015).

Rakendada innovatsiooni finantseerimisel uusi lähenemisviise. KIE regiooni jaoks üks olulisemaid väljakutseid on tagada teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamine (Gorzela, Ferry 2014) ning tõendid kinnitavad, et tõukefondid on sageli aseaine, mitte riikliku rahastamise täiendus. Siin on soovitatud mitmekesistada innovatsiooni rahastamise allikaid, tagades parema seose tõukefondide, FP ja teiste kogukonna innovatsiooniprogrammide vahel (Radošević, Lepori 2009) või suunates eelarvepoliitika teadus- ja arendustegevuse julgustamisele ning eraettevõtluse ja riigi partnerluse suuremale toetamisele (Gorzela, Ferry 2014). Mõned autorid osutavad asjaolule, et fookus ei peaks olema ainult investeeringute suurendamisel teadus- ja arendustegevusele (eeldusel, et teadus- ja arendustegevuse püüdlusi toetatakse), vaid tegelemisel majandusstruktuuri suutmatusega, et muundada teadmised innovatsiooniks (Rodríguez-Pose 2015), samas kui mitmed analüüsid kinnitavad, et palju olulisem on tugevdada kohalikke tingimusi, kui anda subsidiume, et meelitada näiteks regiooni suuri ettevõtteid (European Commission 2016c).

Viia toetusmeetmed konteksti ja keskenduda järjest kasvavale innovatsioonile. KIE tasandil peetakse ikka veel oluliseks toetusmeetmeid ning koolitust ja infrastruktuuri investeeringuid (Muscio *et al.* 2015), mille eesmärk, arvestades ajaloolist puudujääki regiooni innovatsioonikultuuris, on suurendada teadlikkust innovatsioonist ja aidata kaasa innovatsiooni juhtimisele (Technopolis 2006). Siiski on vaja muuta lähenemisviisi, et juurutada turu juhitud põhiprintsiipi (Muscio *et al.* 2015) ja suunata sekkumisloogika lõppeesmärkidele (näiteks tootlikkuse, käibe, ekspordi jne suurendamine), mitte vahepealsetele eesmärkidele (investeeringu tootmisfaktoritesse: kapital, tööjõud, teadus- ja arendustegevuse võimekus) – vt European Commission (2016a). Mõned autorid soovivad vähem innovatiivsetele regioonidele kasutada juhtivate regioonide rakendusi, selle asemel et keskenduda üldeesmärgilistesse tehnoloogiasse investeerimisse ja nende uurimisse (Foray *et al.* 2011). Paljud teised õhutavad samas välise teadmiste (patentide, teadlaste, teadusliku konsultatsiooni, otseinvesteeringute jne vormis) sidumisele kohalike pädevuste ja tootmistraditsioonidega, fookusega järjest kasvavale innovatsioonile (Camagni, Capello 2014).

Juurutada järkjärgulised muudatused sektorite kaupa. Nutika spetsialiseerumise kontseptsiooni kaitsjad rõhutavad, et fookus on vaja jätta olemasoleva tööstuse tugevatele külgedele, selle asemel et ehitada üles uudne kõrgtehnoloogiline tööstus (Foray *et al.* 2011; Tiits *et al.* 2015). Seega oodatakse, et teadus-, tehnoloogia- ja innovatsioonipoliitika aitaksid kaasa teadmisintensiivsele tegevusele kõigis sektorites, sh madalal ja keskmisel tasemel tehnoloogiaga tööstuse ja teenuste puhul (Havas *et al.* 2015), et aidata neil liikuda sammhaaval muutuse poole. Majandustegevuse spetsiifilise sektorite kaupa jaotuse seisukohalt on soovitus restruktureerida põllumajandusvaldkonnad, integreerida biotehnoloogilised ja

agrotööstused, siduda turismitööstus teiste lisandväärtusega tegevusega, kasutada taastuvenergia kasutamata potentsiaali või pakkuda arenenud logistikat ja IKTd teenuste personaliseerimiseks (Technopolis 2006). Samas vaimus antakse riikidele ja nende regioonidele ka nõu vältida võitjate väljavalimist, mis ei sobitu regionaalsesse tööstusruumi, ja hääbuvate tööstusharude toetamise lõpetamist (Boschma, Gianelle 2014).

Toetada rahvusvahelisi teadmismõrgustikke ja üleilmseid väärtusahelaid. Seda teemat käsitlevas kirjanduses nähakse regioonidevahelisi teadmismõrgustikke sageli kui aseainet lokaliseeritud innovatsiooniresursside kriitilisele massile perifeersetes või vähemarenenud majandustes (Gorzela, Ferry 2014), mis tähendab, et välist õppimist ja piiriüleste teaduslike ja innovatsioonimõrgustike loomist üldiselt julgustatakse. Eriti õhutatakse KIE riike integreerima välismaiseid otseinvesteeringuid ja innovatsioonipoliitikat (Radošević, Stancova 2015) ning ära kasutama sünergiat välismaiste otseinvesteeringute ja kohaliku kultuuri vahel. Samuti peetakse heaks regionaalsete ettevõtete integreerimist üleilmsetesse väärtusahelatesse (Technopolis 2006; Rodriguez-Pose 2015), et aidata kaasa uute teadmiste sissevoolule ning teadus- ja arendustegevuse keskkonna rahvusvahelistumisele. Uuringud on näidanud, et majanduses osalejad kalduvad saama rohkem kasu vastastikmõjust väljaspool regiooni asuvate uuendajatega (Iammarino, McCann 2013) kui klastristrateegiatest, mis õhutavad kohalikku koostööimist ja suurendavad sulandumise riski juhtudel, kus puudub kriitiline mass. Selle tulemusena nähakse suuremat hõivatust rahvusvahelistes ahelates ja välistes ühendustes väga elujõulise valikuna.

Rakendada innovatsioonile laiemat vaatenurka. Laiem vaatenurk innovatsioonile ulatub teadus- ja arendustegevusel

põhinevast innovatsioonist kaugemale, teemadeni, mis tegelevad ettevõtlikkuse, kõrghariduse, inimressursside ja teiste strateegiatega struktuurse muutuse edendamiseks vähem arenenud regioonides (Clar *et al.* 2015). Sotsiaalmajandusliku struktuuri transformeerimise seadmine prioriteediks ja ettevõtluskeskkonna kvaliteedi parandamine (Rodriguez-Pose 2015), turule sisenemise ja sealt väljumise tingimuste täiustamine (Correa, Güçeri 2014), uuenduslike majandusstruktuuride ja -üksuste loomine (Gorzela, Ferry 2014) ning kohalike vajadustega paremini sobituvat hariduse pakkumine ettevõtete vastuvõtuvõime parandamiseks on kõik osa uuest arengumudelist, mis on KIE tasandil vajalik. Samal ajal on vaja olulist pingutust, et tugevdada kõrghariduse ning teadus- ja arendustegevuse töökohtade loomist (Tiits *et al.* 2015) ning peatada ajude äravoolu ja teaduskeskkonna siirdumist mujale (Camagni, Capello 2014).

Muuta rutiine ja tegelda institutsiooniliste kitsaskohtadega. Selleks, et arendada ettevõtliku avastamise süsteem funktsionaalseks riiklikuks või regionaalseks innovatsioonisüsteemiks, on vaja paindlikumat lähenemist bürokraatlikele reeglitele ja eeskirjadele (Karo *et al.* 2017) ning muutusi rutiinis ja valitsemistavas KIE tasandil (Kroll 2015). Nõrka institutsionaalset võimekust tajutakse praegu paljudes mahajäänud regioonides kui peamist takistust ning selleks, et edendada institutsioonilisi reforme ja leevendada kitsaskohti, tuleb välja töötada spetsiifilised strateegiad (Rodriguez-Pose 2015), et tugevdada strateegilise juhtimise võimekust ja aidata kaasa „innovatsiooniplatvormide“ tekkimisele (Muscio *et al.* 2015). Avatuse, vastastikuse usalduse ja koostöö kultuuri loomine on põhisammas, mis võib kogu innovatsioonisüsteemi praktikas toimima panna.

KASUTATUD ALLIKAD

- AGHION, P., HARMGART, H., WEISSHAAR, N. (2011). Fostering Growth in CEE Countries: A Country-tailored Approach to Growth Policy. – S. Radošević, Kaderabkova, A. (Eds.). Challenges for European Innovation Policy, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 47–76.
- BACHTLER, J., MENDEZ, C., ORAŽE, H. (2014). From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy. – European Planning Studies, 22, 735–757.
- BARCA, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. – http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf.
- BECKER, T., DAIANU, D., DARVAS, Z., LANDESMANN, M., PISANI-FERRY, J., ROSATI, D., SAPIR, A., WEDER DI MAURO, B. (2010). Whither Growth in Central and Eastern Europe. Brussels: Bruegel-wiww Publication.
- BOSCHMA, R., GIANELLE, C. (2014). Regional Branching and Smart Specialisation Policy. Institute for Prospective Technological Studies & Joint Research Centre. – JRC-IPTS Working Papers, JRC88242.
- BROWN, A., FORNONI, R., GARDINER, B., GREUNZ, L., JESTL, S., RABEMIAFARA, N., RÖMISCH, R., STENNING, J., WARD, T. (2017). Economic Challenges of Lagging Regions, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CAMAGNI, R., CAPELLO, R. (2013). Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Toward Smart Innovation Policies. – Growth and Change, 44, 355–389.
- CAMAGNI, R., CAPELLO, R. (2014). Rationale and Design of EU Cohesion Policies in a Period of Crisis with Special Reference to CEECs. – GRINCOH Working Paper Series, Policy Paper, 1.
- CAPELLO, R., PERUCCA, G. (2013). Globalization and Growth Patterns in Eastern European Regions: From the Transition Period to the Economic Crisis. – GRINCOH Working Paper, 1.11.
- CLAR, G., BOEKHOLT, P., NAUWELAERS, C., SAUBLENS, C., TIITS, M. (2015). Perspectives for Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3) in the Wider Context of the Europe 2020 – Growth Strategy. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CORREA, P., GÜÇERİ, I. (2014). Research and Innovation for Smart Specialization Strategy: Concept, Implementation Challenges and Implications. Washington DC: World Bank.

- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. (2008). A Time for New Ideas Innovation in Central Eastern Europe and Turkey. – http://graphics.eiu.com/upload/ORACLE_INNOVATION.pdf.
- EDLER, J. (2009). Demand Policies for Innovation in EU CEE Countries. – Manchester Business School Research Paper, 579.
- ESTRIN, S., KOROSTEVA, J., MICKIEWICZ, T. (2014). Entrepreneurial Growth Aspirations, Innovation Propensity and National Knowledge Intensity: Unveiling the Complexity of the Relationship Using GEM Data. – GRINCOH Working Paper, 3.08.2.
- EUROPEAN COMMISSION. (2016a). Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development. Final Report. Work Package 2 – Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007–2013, Focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION. (2016b). Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007–2013. Focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF): Country Reports (Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Lithuania, Latvia, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia). – http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations?title=Work+Package+1+&themeld=0&Objectiveld=ALL&typeld=4&countryld=0&periodld=2&fundld=0&policyld=5&languageCode=en&search=1.
- EUROPEAN COMMISSION. (2016c). Ex Post Evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007–13. Commission Staff Working Document, SWD (2016) 318 final. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION. (2017). European Structural and Investment Funds 2014–2020: Finances Planned for Research & Innovation (RTDI) and Competitiveness of SMEs (Enterprise). – <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes>.
- FERRY, M. (2014). Cohesion Policy Transfer and Institutional Change in Central and Eastern Europe. – GRINCOH Working Paper, 8.06.
- FERRY, M., MCMASTER, I. (2013). Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe. – Europe-Asia Studies, 65, 1502–1528.
- FORAY, D., DAVID, P. A., HALL, B. H. (2011). Smart Specialization: From Academic Idea to Political Instrument, the Surprising Career of a Concept and the Difficulties Involved in Its Implementation. MTEI Working Paper. – <https://pdfs.semanticscholar.org/29ad/6773ef30f362d7d3937c483003d974bc91c5.pdf>.
- FRATESI, U., PERUCCA, G. (2014). Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policy: An Assessment for CEE Regions. – Investigaciones Regionales, 29, 165–191.
- GAUSELMANN, A., KNELL, M., STEPHAN, J. (2011). What Drives FDI in Central-Eastern Europe? Evidence from the IWH-FDI-Micro Database. – Post-Communist Economies, 23, 343–357.
- GORZELAK, G., FERRY, M. (2014). Future Cohesion Policy Suggestions. – GRINCOH Working Paper Series, Policy Paper, 4.
- GORZELAK, G. (2017). Cohesion Policy and Regional Development. – J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (Eds.). EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction. Abingdon: Routledge, 33–54.
- HAVAS, A., KEENAN, M. (2008). Foresight in CEE Countries. – L. Georgiou, J. Cassingena Harper, M. Keenan, I. Miles, R. Popper (Eds.). The Handbook of Technology Foresight – Concepts and Practices. Cheltenham: Edward Elgar, 287–316.
- HAVAS, A., IZSAK, K., MARKIANIDOU, P., RADOŠEVIĆ, S. (2015). Comparative Analysis of Policy-mixes of Research and Innovation Policies in Central and Eastern European Countries. – GRINCOH Working Paper, 3.12.
- HOLM-PEDERSEN, M., MILLARD, J., PEDERSEN, K. (2009). Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 Co-financed by the ERDF (Objectives 1 and 2). Work Package 6a: Enterprise and Innovation. – http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp6a_report_en.pdf.
- IAMMARINO, S., MCCANN, P. (2013). Multinationals and Economic Geography: Location, Technology and Innovation. Cheltenham: Edward Elgar.
- IFO INSTITUTE. – <http://www.cesifo-group.de/ifoHome.html>.
- KARO, E., KATTEL, R. (2015). Economic Development and Evolving State Capacities in Central and Eastern Europe: Can „Smart Specialization“ Make a Difference? – Journal of Economic Policy Reform, 18, 172–187.
- KARO, E., KATTEL, R., CEPILOVS, A. (2017). Can Smart Specialization and Entrepreneurial Discovery Be Organized by the Government? Lessons from Central and Eastern Europe. – S. Radošević, A. Curaj, R. Gheorghiu, L. Andreescu, I. Wade (Eds.). Advances in the Theory and Practice of Smart Specialization. Amsterdam: Elsevier, 269–292.
- KOSCHATZKY, K., BROSS, U., STANOVNIK, P. (2001). Development and Innovation Potential in the Slovene Manufacturing Industry: Analysis of an Industrial Innovation Survey. – Technovation, 21, 311–324.
- KPMG. (2016). EU Funds in Central and Eastern Europe: Progress Report 2007–2015. – <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/EU-Funds-in-Central-and-Eastern-Europe.pdf>.
- KRAMMER, S. (2017). Science, Technology and Innovation for Economic Competitiveness: The Role of Smart Specialization in Less-developed Countries. – Technological Forecasting and Social Change, 123(C), 95–107.
- KRAVTSOVA, V., RADOŠEVIĆ, S. (2012). Are Systems of Innovation in Eastern Europe Efficient? – Economic Systems, 36, 109–126.
- KROLL, H. (2015). Efforts to Implement Smart Specialization in Practice – Leading Unlike Horses to the Water. – European Planning Studies, 23, 2079–2098.

- KROLL, H. (2017). The Challenge of Smart Specialisation in Less Favoured Regions. – Working Papers „Firms and Region”, R1/2017. Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
- MCCANN, P., ORTEGA-ARGILÉS, R. (2015). Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy. – *Regional Studies*, 49, 1291–1302.
- MCCANN, P., ORTEGA-ARGILÉS, R. (2016). The Early Experience of Smart Specialization Implementation in EU Cohesion Policy. – *European Planning Studies*, 24, 1407–1427.
- MUSCIO, A., REID, A., RIVERA LEÓN, L. (2015). An Empirical Test of the Regional Innovation Paradox: Can Smart Specialisation Overcome the Paradox in Central and Eastern Europe? – *Journal of Economic Policy Reform*, 18(2), 153–171.
- PONTAROLLO, N. (2017). Does Cohesion Policy Affect Regional Growth? New Evidence from a Semi-Parametric Approach. – J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (Eds.). *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*. Abingdon: Routledge, 69–84.
- RADOŠEVIĆ, S., LEPORI, B. (2009). Public Research Funding Systems in Central and Eastern Europe: Between Excellence and Relevance – Introduction to special section. – *Science and Public Policy*, 36, 659–666.
- RADOŠEVIĆ, S. (2011). Science-industry Links in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: Conventional Policy Wisdom Facing Reality. – *Science and Public Policy*, 38, 365–378.
- RADOŠEVIĆ, S., YORUK, E. (2014). Are There Global Shifts in the World Science Base? Analysing the Catching Up and Falling Behind of World Regions. – *Scientometrics*, 101, 1897–1924.
- RADOŠEVIĆ, S., STANCOVA, K. (2015). External Dimensions of Smart Specialization: Opportunities and Challenges for Trans-regional and Transnational Collaboration in the EU-13. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- RADOŠEVIĆ, S. (2017). Upgrading Technology in Central and Eastern European Economies. *IZA World of Labor*. – <https://wol.iza.org/uploads/articles/338/pdfs/upgrading-technology-in-central-and-easterneuropean-economies.one-pager.pdf?v=1>.
- RIVERA LEÓN, L., MIEDZINSKI, M., REID, A. (2011). Cohesion Policy and Regional Research and Innovation Potential: An Analysis of the Effects of Structural Funds Support for Research. Technological Development and Innovation 2000–2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- RODRIGUEZ-POSE, A. (2015). Leveraging Research, Science and Innovation to Strengthen Social and Regional Cohesion, European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ŽENKA, J., NOVOTNY, J., CSANK, P. (2014). Regional Competitiveness in Central European Countries: In Search of a Useful Conceptual Framework. – *European Planning Studies*, 22, 164–183.
- TECHNOPOLIS. (2006). Strategic Evaluation on Innovation and the Knowledge Based Economy in Relation to the Structural and Cohesion Funds for the Programming Period 2007–2013. – http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/strategic_innov.pdf.
- TIITS, M., KATTEL, R., KALVET, T., TAMM, S. (2008). Catching up, Forging ahead or falling behind? Central and Eastern European Development in 1990–2005. – *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 21, 65–85.
- TIITS, M., KALVET, T., MÜRK, I. (2015). Smart Specialisation in Cohesion Economies. – *Journal of the Knowledge Economy*, 6, 296–319.

I Riigikogu elulood



PIRET VIJAMAA
väljaande koostaja,
Eesti Rahvusraamatukogu

I Riigikogu liikmed.

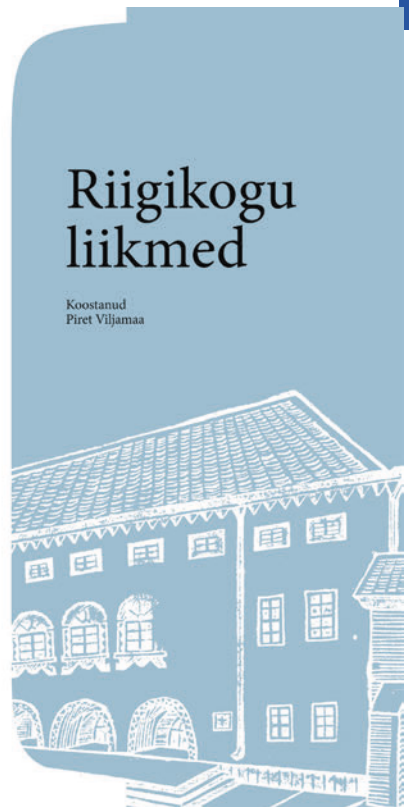
Koostaja Piret Viljamaa, toimetajad Rita Hillermaa ja Gerli Randjärv, kujundaja Margit Plink. Eesti Rahvusraamatukogu, 2019. Veebiväljaanne: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:388859>

Eesti Rahvusraamatukogus valmis parlamendi 100. aastapäevaks Riigikogu I koosseisu liikmete elulugude e-väljaanne. Eesti parlamendi uuem ajalugu on põhjalikult dokumenteeritud, aga oma esivanemate ees on meil võlg. Elulugude koostamise aluseks oligi soov selle võla kustutamisega algust teha.

Väljaanne sisaldab kõigi Riigikogu I koosseisu kuulunud 168 liikme elulugusid. Need on jagatud kahte ossa: kõigepealt põhikoosseis ja seejärel väga lühikest aega Riigikogus olnud liikmed. Väärib märkimist, et I Riigikogu koosseis moodustab veerandi kõigi parlamendiliikmete arvust enne 1940. aasta juunipööret.

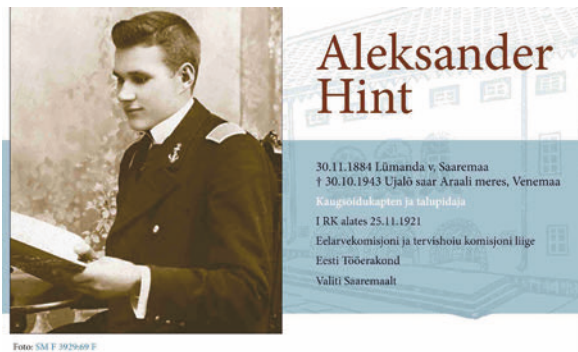
100-liikmelise Riigikogu I koosseisu volitused kehtisid 20. detsembrist 1920 kuni 30. maini 1923. Parlamenti sai kümme valimisnimekirja (Eesti Töerakond, Põllumeeste Kogud, Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööliste Partei, Eesti

Iseseisev Sotsialistlik Tööliste Partei, Eesti Rahvaerakond, Kristlik Rahvaerakond, Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu, Saksa-Balti Erakond, Vene Rahvusline Liit Eestis ja Majandusline Rühm).



Aadu Must: „Ajalugu on suur koondportree, kuhu iga inimene jätab oma punktikese.”

Foto: Margit Plink



Kuusnõmme külast renditalu pidaja perekonnast pärit ALEKSANDER HINT (Alexander, Sander, pseud H-t) õppis kohalikus külakoolis ja Lümända õigeusu kirikukoolis. Pärast kooli lõpetamist jäi kolmeks aastaks talutööle. 17-aastaselt läks meriele, algul oli purjelaevadel madruks. 1903 püüdis Ost. Asia Selsi laeval Korea, laev saadeti Vene-Jaapani sõtta. Laeval puhkenud streigi tõttu vahetas laeva, jätkas tööd laevapüües, osales vabatahtlikuna Vene-Jaapani sõjas (tegi kaasa Rõddestvenski eskaadri reisi Läänemereset Vaiksesse ookeani ja osales Tsushima merelahingus). Pärast seda teenis roolimehena.

Aadu Must: „Tavalise lugeja ajaloohuvi algab tihti detailidest, üksikutest inimestest.“

Foto: Margit Plink

Asendusliikmeid oli koosseisu vältel 68, märgatav osa neist (19) tuli Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu nimekirjadest.

Elulugude maht on erinev. Mõne isiku kohta on trükitud ilmunud materjali väga palju, mõne kohta leiab infot arhiividest, kuid on ka neid, kelle eluloolisi andmeid napib. Ehk oskavad väljaande lugejad need andmeid täiendada.

Iga isiku juures on märgitud ka kuulumine varasematesse ja hilisematesse parlamendikoosseisudesse ning valitsustesse, loetletud on komisjonid, mille töös Riigikogu liige I koosseisu jooksul osales.

Kuivade faktide ilmetamiseks on lisatud karikatuure ning tsitaate. Mõnikord annavad need inimesest hoopis parema pildi kui teadmine, mis ametikohal keegi töötas. Kui õiglane karikaturisti pliiats oli, jääb siiski igäühe enda otsustada. Karikatuurid ja tsitaadid annavad edasi ka ajastu vaimu ning (loodetavasti) toovad selle tänapäeva lugejale lähemale.

Näiteks Riigi Teataja esimese raamatu-pidaja Gustav Neeme meenutus Juhan Kukest illustreerib hästi Eesti Vabariigi algusaegade olustikku:

„Üldse oli siis [aastal 1918] alati üks suur rahahäda. Mäletan, sama aasta enne jõuluid oli ametnikele hädasti raha vaja. Tolleaegne rahaminister Juhan Kukk võttis siis põuetaskust rahakoti ja andis mu kätte 15 000 marka, et jagagu välja, kellele vaja, küll pärast korraldame. Nii talitati siis kõikjal heas usus ja ühise asja edasiviimiseks.“ (Päevaleht, 1938, 27.11., lk 4)

Raamatu lisades on Riigikogu liikmeid jaotatud ühe või teise tunnuse alusel (nt kandideerimisnimekirjad, peamine tegevusvaldkond Riigikogu I koosseisu saamise ajaks jm). Enamik liikmetest olid ühiskondlikult väga aktiivsed, nende tegevus oli elu eri etappidel ja tihti ka samaaegselt väga mitmekesine. Nii on põhitegevuse määratlemine veidi riskantne ja üsna keeruline ülesanne.

E-väljaande lisaväärtuseks on lingitud allikad. Nii saab aimu, kui paljud teatmeteosed ja ajakirjandusväljaanded on digiteeritud ning lihtsasti kasutatavad. Samuti saab arvuti vahendusel osaliselt tutvuda arhiivimaterjalidega (nt Saaga ja Fotis), mõni allikalink nõuab sisselogimist.

Väljaande leiab Eesti Rahvusraamatukogu ja Riigikogu kodulehelt ning e-kataloogist ESTER.

Tihedama teaberuumi poole: hariv teatmik Eesti poliitikutest



AADU MUST
Riigikogu kultuurikomisjoni
esimees, Tartu Ülikooli
arhiivinduse professor

Pean tunnistama, et suurem osa minu põlvkonna inimesi (ja mina nende seas) ei ole juubelite usku. Ka „Eesti 100“ plaanidest kuuldes oli mul mure, ega me oma juubeldamisega üle heade kommete piiri lähe. Teadagi – meie ju mäletame neid „üldrahhvalikke juubeldusi“, palagani ja õonest paatost, millega tähistati kommunistliku pühaku 100. sünnipäeva või „revolvripühasid“. Õnneks saan eaka mehana oma arvamust oluliselt korrigeerida. Asi ei ole juubelis kui sellises. Oluline on ikka see, mida ja kuidas me tähistame.

Oma riigi juubelit oleme tähistanud väärikalt. Seda on väärtustanud mitmesugused raamatud – põnevad uurimused ja populaarsed ülevaated, mälestusmärgid. Lisan nende väärikate mälestusmärkide ritta ka Eesti Rahvusraamatukogu väljaandena ilmunud Piret Viljamaa koostatud raamatu „I Riigikogu liikmed“ (Viljamaa 2019). Hästi sümpaatne on ka see, et tegemist ei ole üksiku ja eraldiseisva kiluga – vaadeldav teatmeteos on heas sünergias uuema ajalookirjandusega, eriti asja esitletud Jaak Valge Eesti parlamentarismi ajalugu käsitleva uurimusega (Valge 2019). Mul on hea meel ka selle üle, et ette on võetud piisavalt monumentaalne, aga selle juures just jõukohane tükk. Küll on hea, et

ei hakatud kohe korraga kõiki Riigikogu koosseise ühte raamatusse raiuma, sest sellisel juhul oleks kvaliteet paratamatult kannatanud. Rahvusraamatukogu väärib suurt tunnustust selle ettevõtmise eest ja tõestas väärikalt ennast ka Parlamendi Raamatukoguna.

Tihedama teabekeskonna poole. See raamat on meeldivaks tähiseks ka ühes päris pikas arengureas. Aastaid tagasi käis Tartu Ülikooli ajaloo osakonda hindamas rahvusvaheline komisjon, kes jäi meiega küll rahule ja kiitis meie head arhiivide kasutamise oskust. Samas puudutati ka mündi teist poolt – me elavat „hõredas teaberuumis“. Sellises olukorras, kus meie Lääne- või Kesk-Euroopa kolleeg sirutab erinevate teatmete saamiseks käe raamatu-riiuli poole või klõbistab arvutit, peab meie ajaloolane arhiivi kõndima. Miks? Teatmekirjandust, sh olulisi biograafilisi teoseid lihtsalt ei ole. Väga suur puudus on just prosopograafilisest ehk inimnäolistest teabematerjalidest. Mõnes valdkonnas ei ole me jõudnud järele isegi väliseesti tasemele. Vaadake kasvõi eksiilis kolm aastakümnet tagasi ilmunud raamatut „Eesti Kirjakuulutaja eksiilis“. Loed seda ja kogu kirjarahva pere (mis küll paljude riikide vahel killustatud) saab korrapealt omaseks, tuttavaks. Iga kirjarahva esindaja andmed on kiiresti leitavad. Eesti omaaegsed poliitikud on siamaani kippunud ikkagi kuidagi kaugeteks, tundmatuteks ja ka konspektiivseteks jääma. Neid meie rahvuskultuuri järjepidevuse lõhkumise järgi ravime ju tänaseni.

Koondportree. See raamat aitab ajalugu mõista. Ajalugu on suur koondportree, kuhu iga inimene jätab oma punktikese. Tublimatest jääb sellesse pilti rohkem jooni ja värve. Riigikogu liikmetest jääb päris suuri tükke sellesse koondportreesse. Näeme, et meie esimesel Riigikogul oli mitu nägu, tugevaid maailmavaatelisi erimeelsusi. Ja ometi tehti Eesti riigi ja rahva hüvanguks päris palju ära. Veel saame sellest Riigikogu koondportrest kinnitust, et riigimeeste isiklikes saatustes põimusid edu- ja kadulood. Teadagi, paljude meie riigimeeste saatuseks oli hukkuda võõrvõimude repressioonide läbi. See on üks takk meie rahva ajaloo süngemast osast.

Tavalise lugeja ajaloohuvi algab tihti detailidest, üksikutest inimestest, ka oma kodukohast pärit tegelastest. Selles raamatus on nii riigimehe enda lugu kui ka tema päritolukoha lugu kenasti kirjas. Jah, ühe või teise tegelase tegevusvaldkonna määratlemisega on koostajal kohati raskusi olnud, aga andekaid ja mitmekülgeid inimesi ongi keerukas mingisse ühte väikesesse kasti paigutada. Ometi koorub siit palju huvitavat, ajastu sisu avavat. Huvitav on näha, et meie riigi ülesehitamise alguse parlamendis oli arvestatavalt palju mitte ainult juriste, vaid ka pedagooge. Rohkem kui oleme harjunud arvama, oli Peterburis (Petrogradis) ja Riias hariduse saanud mehi. Ja hoopis rohkem maamajandusega seotud tegelasi – talupoegade poegi. Avaneb ka poliitikute taimelava – tööerisugustes seltsides ja poliitika algkool kohalikes omavalitsustes.

Inimnäoline ajalugu. Raamatus on päris heas tasakaalus soliidus ja inimlikkus. Mulle meeldib, et koostaja ei ole kartnud lisada teosesse pisikest annust huumorit ja koguni satiiri. Raamatust leiataks ridamisi ilmekaid tekstikatkeid, teravmeelseid karikatuure. See kõik polegi meil päris tavaline. Mäletan, et Riigikogu VII koosseisu ajal rippus Riigikogu istungite saali ees koridori seinal Ülle Musta koostatud poliitiliste karikatuuride näitus. Aga seda vaadatigi kui karikatuuride näitust. Samuti ka Eero Medijaineni poliitilistel karikatuuridel põhinevat välispoliitika raamatut. (Medijainen 1998). Kui hea kolleeg aga ka tõsiteaduslikku Eesti riigi välispoliitika raamatusse (Medijainen 1997) karikatuure lisas, pidas mõni vanem kolleeg seda lausa pühaduse rüvetamiseks. Aga praeguseks oleme sellest siiski üle saanud, ikkagi sajandivanuse riigi asi. Ja ka karikatuurid on jutuks olevas teatmikis hästi valitud, ilmekad.

Lugemist riigikogu liikmetele. Soovitan seda raamatut Riigikogu liikmetele ja ka töötajatele. Kuidas mina tulevikus sellesse väärrikasse galeriisse sobin? Või on õigem küsida üsna kirjusse galeriisse? Ja siis juba millisesse ossa sellest kirjust galeriist? Vast mõtleme ka sellest, kuidas üldse jäädvustada Riigikogu ajalugu ning selle töid-tegemisi, mida arhiivi koguda. Kuidas olla, kuidas näida. Aga see on tegelikult juba hoopis teine teema.

Aitäh väärt raamatu koostajatele-väljaandjatele ning jõudu selle töö jätkamiseks!

KASUTATUD ALLIKAD

VILJAMAA, P. (Koost). (2019). I Riigikogu liikmed. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu. – https://www.nlib.ee/eraamat/IIRiigikogu_64mb.pdf; <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:388859>.

VALGE, J. (2019). Eesti parlament 1917–1940: poliitiline ajalugu. Tallinn: Riigikogu Kantslei, Eesti Rahvusraamatukogu.

MEDIJAINEN, E. (1998). Maailm prowintsionu peeglis: rahvusvahelised suhted ja Eesti välispoliitika karikatuuridel 1918–1940. Tartu: Kleio.

MEDIJAINEN, E. (1997). Saadiku saatust: Välisministeerium ja saatkonnad 1918–1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

Parlamentaaarsed uudised



TIINA TAMMIKSALU
Eesti Rahvusraamatukogu
sotsiaalia ja parlamendi-
raamatukogu infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2018. aasta novembrist 2019. aasta aprillini. Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNSi, teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

AMEERIKA ÜHENDRIIGID. Novembris toimusid vahevalimised. Valiti Kongressi 100-liikmelise ülemkoja 35 senaatorit ja kogu 435-liikmelise alamkoja koosseis. Enne valimisi oli vabariiklaste käes nii Esindajatekoda, kus neil oli 42-kohaline enamus, kui ka Senat, kus neil oli napp enamus 51:49. Valimiste tulemusena suutsid vabariiklased säilitada 53 kohaga enamuse Senatis, kuid Esindajatekojas saavutasid enamuse demokraadid 235 kohaga. Esindajatekotta valiti rekordarv naisi ja latiinosid. Samuti on esimest korda valitud Kongressi kaks Ameerika põlisrahvast esindavat naist ja esimesed moslemiusku naised. Kongressi 116. koosseisu avapäeval jaanuaris valiti Esindajatekoja spiikriks teist korda oma poliitilise karjääri jooksul 78-aastane Nancy Pelosi, kes on ainus selles ametis olnud naine.

AFP-BNS, 07.11.2018, „USA Kongressi pääsesid kaks esimest põlisameeriklastest naist“;

AFP-AP-BNS, 03.01.2019, „USA-s toimus 116. Kongressi avaistung“;

AFP-BNS, 03.01.2019, „Pelosi valiti teist korda Kongressi esindajatekoja spiikriks“.

Detsembris kiitis USA Esindajatekoda ülekaalukalt hääletega 358:36 heaks kriminaalõigusreformi eelnõu, tuntud ka nime all „First Step Act“. Varem oli selle vastu võtnud Senat, samuti ülekaalukalt 87:12. Ka president Donald Trump on toetanud seda kahe partei koostöös valminud eelnõu. Kriminaalõigusreformiga leevendatakse karistusi osa seaduserikkumiste puhul, parandatakse naiste kinnipidamistingimusi, antakse kohtunikele suurem vabadus väiksemate kuritegude üle otsustamisel. Reform puudutab siiski ainult föderaalvanglate kinnipeetavaid, mida on umbes 10 protsenti kõigist USAs vangis olevatest inimestest.

BBC News, 19.12.2018, „US Senate passes sweeping criminal justice reform bill“. – <http://tinyurl.com/ydx-gbxoy>.

AFP-BNS, 19.12.2018, „USA senat kiitis heaks kriminaalõigussüsteemi reformi“;

USA Today, 20.12.2018, „Criminal justice bill passes House, heads to President Trump to signature“. – <http://tinyurl.com/y2sa2hly>.

ANGOLA. Jaanuaris kiitis parlament heaks uue karistusseadustiku, esimese pärast seda, kui Angola saavutas iseseisvuse ja vabanemise Portugali võimu alt 1975. aastal. Varasemad koloniaalajast pärit seadused tunnistasid ebaseaduslikuks samasooliste suhted ning andsid toetust soolisele ja seksuaalvähemuste diskrimineerimisele, luues karistamatuse

õhkkonna. Uues karistusseadustikus pole enam sätet loomuvastaste kuritegude kohta, mida tõlgendati homoseksuaalse käitumise keeluna. Valitsus on keelanud ka inimeste diskrimineerimise seksuaalse orientatsiooni põhjal. Igauhte, kes keeldub tööle võtmast või teenindamast inimesi nende seksuaalse suundumuse pärast, ahvardab kuni kaheaastane vanglakaristus.

Human Rights Watch, 23.01.2019, „Angola decriminalizes same-sex conduct“. – <http://tinyurl.com/y8ha6s8k>.

AP-BNS, 24.01.2019, „HRW: Angolas dekriminaliseeriti homoseksuaalne käitumine“.

ARMEENIA. Detsembris toimusid enne-tähtaegsed parlamendivalimised, sest parlament ei suutnud valida peaministrit ja saadeti laiali. Korralised valimised olid ette nähtud alles 2022. aastal. Seni parlamendiamamuseta valitsenud peaministri kohusetäitja Nikol Pašinjan lootis valimiste tulemusena tagada oma erakonnale ülekaalu parlamendis, mis oli seni endise presidendi Serž Sargsjani Vabariiklikul Parteil. Valimistest võttis osa üheksa erakonda ja kaks valimisliitu. Valimised võitiski Nikol Pašinjani valimisblokk Minu Samm, mis sai uues 132-kohalises Armeenia parlamendi koosseisus 88 kohta. Parlamendi eelmises koosseisus oli 105 saadikukohta.

AFP-BNS, 01.11.2018, „Armeenia korraldab detsembris ennetähtaegsed parlamendivalimised“;

STT-BNS, 09.12.2018, „Armeenias toimuvad erakorralised parlamendivalimised“;

Interfax-BNS, 16.12.2018, „Pašinjani blokk saab 132-liikmelises parlamendis 88 kohta“.

AUSTRALIA. Veebruaris sai Austraalia vähemusvalitsus parlamendi Esindajatekojas ajaloolise kaotuse osaliseks 74:75 hääletuses seaduseelnõu üle, mis annab arstidele suurema õiguse saata Nauru ja Manuse saarele paigutatud haiged siserändajad ja turvapaigataotlejad parema arstiabi saamiseks Austraaliasse. Austraalias on kehtestatud range asüülipoliitika, mis näeb ette, et riiki saabunud paadi-põgenikud saadetakse Nauru ja Paapua

Uus-Guinea laagritesse ning Austraaliasse neid ei lasta. Peaminister Scott Morrison sai ründavast ja isiklikuks läinud lobi-tööst hoolimata lüüa seadusandjailt, kes nõuavad, et väljaspool riiki kinni peetavatel põgenikel oleks õigus Austraalias arstiabi saada. Morrison kaotas eelmisel aastal parlamendiamuse ja on seetpeale sõltunud Esindajatekoja sõltumatute liikmete toetusest. Vähemusvalitsuse napp kaotus hääletusel oli esimene kord ligi 90 aasta jooksul, mil valitsus kaotas hääletuse tähtsa elnõu üle. Pärast kaotust teatas peaminister Scott Morrison, et Austraalia avab uuesti vaidlusaluse vastuvõtukeskuse turvapaigataotlejatele Jõulusaarel tulemaks toime ebaseaduslike siserändajatega, kelle hulk on peaministri hinnangul tulevikus seoses vastuvõetud seadusega taas kasvamas.

The Japan Times, 12.12.2018, „Embattled Australian prime minister suffers historic defeat over refugees“. – <http://tinyurl.com/y3ahxqpx>.

AP-AFP-BNS, 13.12.2018, „Austraalia taasavas migratsiooni keskuse Jõulusaarel“;

The Guardian, 13.12.2018, „Coalition to reopen Christmas Island detention centre as Senate passes refugee transfer bill“. – <https://tinyurl.com/y42asser>.

Veebruaris tabasid Austraalia parlamendi ja suurte erakondade arvutisüsteeme ulatuslikud küberrünnakud. Sisse oli tungitud parlamendi arvutisüsteemi ja ehkki ei olnud tõendeid, et infot oleks varastatud, pidid kõik parlamendiliikmed paroolid vahetama. Seda juhtumit uurides avastati, et sama moodi rünnati riigi kolme kõige suurema parlamendiesindusega erakonda. Austraalias valmistuti kevadisteks parlamendivalimisteks, seepärast kardeti, et küberrünnakutega püütakse valimisi mõjutada, kuigi sekkumisi ei ole leitud. Austraalias on viimastel aastatel olnud mitmeid tõsiseid küberrünnakuid, mille puhul kohalik meedia on kahtlustanud võõrriigi osalust.

BBC, 08.02.2019, „Australia parliament hit by cyber-hack attempt“. – <http://tinyurl.com/ybm2vzpk>.

AFP-BNS, 08.02.2019, „Häkkerid tungisid Austraalia parlamendi arvutivõrku“;

AFP-STT-BNS, 18.02.2019, „Austraalia teatas suurest võõrriigi häkkerirünnakust“;

CNN, 18.02.2019, „Sophisticated state actor“ blamed for massive Australian government hack“. – <https://tinyurl.com/y6822xcj>.

BANGLADESH. Detsembris toimusid 165 miljoni elanikuga Bangladeshis üldvalimised, mida saatsid kokkupõrked peaminister Sheikh Hasina partei Awami Liiga ja opositsioonilise Bangladesh Rahvuspartei poolehoidjate vahel. Valimispäeva vägivallas sai surma 17 inimest. 71-aastase Hasina Awami Liiga ja selle liitlased võitsid ülekaalukalt valimised, saades 300-kohalises parlamendis 288 mandaati. Peamine opositsiooniühendus Bangladesh Rahvuspartei sai vaid seitse kohta. Rahvuspartei ja selle liitlased väidavad, et hääli võltsiti ja valijaid hirmutati. Sheikh Hasina, kes on Bangladeshis esimese presidendi Sheikh Mujibur Rahmani tütar, vannutati kolmandaks järjestikuseks ametiajaks peaministriks. Bangladeshis parlamendi opositsiooni saadikud boikoteerisid pärast valimisi uue parlamendi ametisse vannutamist ja nõudsid uusi valimisi.

AFP-STT-BNS, 31.12.2018, „Bangladeshis valimised võitis peaminister Hasina partei“;

AFP-BNS, 31.12.2018, „Bangladeshis peaminister välistas uued valimised“;

AFP-BNS, 30.01.2019, „Bangladeshis opositsioon nõuab uusi parlamendivalimisi“.

GUINEA-BISSAU. Märtsis toimusid selles Lääne-Aafrika riigis parlamendivalimised, kus 21 parteid võitles 102 koha eest. Guinealased lootsid, et valimistega lõpeb ka pikk poliitilise kriisi periood, kus alates 2015. aastast on kolm olulisimat võimuinsitutsiooni – valitsus, parlament ja president – üksteist blokeerinud. Parlamenditöö on olnud halvatud, Guinea-Bissaul polnud funktsioneerivat valitsust ning peaministrid vahetusid tihti. Paljud koolid ja ülikoolid on olnud aastaid suletud, kohtusüsteem ei toiminud, valitsusel puudus raha kõige põhilisemate vajaduste jaoks. Valimised võitis võimuerakond Aafrika Partei Guinea

ja Roheneemesaarte Iseseisvuse Eest (PAIGC), kes sai 47 kohta, millega jäi mõni koht absoluutsest enamusest puudu, ning vajab nüüd koalitsioonipartneriteks väiksemate erakondade toetust.

Deutsche Welle, 10.03.2019, „Will elections in Guinea-Bissau end years of political crisis?“. – <https://p.dw.com/p/3Egrj>.

AFP-BNS, 14.03.2019, „Guinea-Bissau valitsuspartei võitis valimised“.

HIINA. Märtsis võttis Hiina parlament vastu välisinvesteeringute seaduse, mille eesmärk on edendada kaubandusläbirääkimisi Ameerika Ühendriikidega. Seaduse poolt hääletas 2929, vastu oli kaheksa ja kaheksa parlamendiliiget jäi erapooletuks. Seadus jõustub 1. jaanuaril 2020. Seadus kiideti heaks kolm kuud pärast seda, kui see eelnõu tuli esimest korda arutusele, mis on Hiina kohta väga kiire eelnõu menetlemine.

AFP-BNS, 15.03.2019, „Hiina kiitis heaks uue välisinvesteeringute seaduse“;

BBC News, 15.03.2019, „China foreign investment law: Bill aims to ease global concerns“. – <http://tinyurl.com/y2byfnwt>.

HOLLAND. Detsembris kiitis Hollandi alamkoda heaks uue kliimaseaduse, mille eesmärk on vähendada oluliselt kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Seaduse poolt hääletas 150-liikmelises alamkojas 112 parlamendiliiget. Seaduses nähakse ette heitkoguste 95-protsendist vähendamist 2050. aastaks 1990. aastaga võrreldes. Samuti on eesmärk muuta elektritootmine 2050. aastaks 100 protsenti süsinikuneutraalseks. Hollandi Roheliste Partei juht Jesse Klaver tervitas seadust kui suurt sammu puhtama ja rohelisema riigi suunas, aga kahetses süsinikumaksu väljajäämist. Seadus tuleb veel heaks kiita parlamendi ülemkojas.

AP-BNS, 20.12.2018, „Hollandi parlament võttis vastu auahne kliimaseaduse“;

AP News, 20.12.2018, „Dutch lawmakers pass ambitious law to reduce emissions“. – <http://tinyurl.com/y5vlwhsb>.

Clingendael Spectator, 23.01.2019, „Climate debate heating up in the Netherlands“. – <http://tinyurl.com/y6qty568>.

HORVAATIA. Detsembris võttis parlament vastu lapsendamiseseaduse, millega takistatakse samasoolistel paaridel lapsendamist. Horvaatia seksuaalvähemuste õiguste eest võitlevad aktivistid kaebasid selle edasi põhiseaduskohtusse. Alates 2014. aastast võivad homoseksuaalsed paarid end registreerida kui kooselupartnerid, ehkki legaalselt abielluda valdavalt katoliiklikus Horvaatias pole võimalik.

AFP-BNS, 11.12.2018, „Horvaatia LGBT aktivistid kaebavad kohtusse lapsendamiseseaduse“;

France24, 11.12.2018, „Croatian activists to challenge law barring gay couples from fostering children“. – <http://tinyurl.com/yabh2pff>.

IRIMA. Detsembris kiitis Iiri parlament Oireachtas heaks seaduseelnõu, millega toetati abortide lubamist. Parlament kinnitas pärast üheksatunnist debatti 2018. aasta mais korraldatud referendumi tulemuse, kus 66,4 protsenti hääletas aborti keelustava põhiseaduse sätte eemaldamise poolt. Nüüd on Iirimaa abortitegemine lubatud esimese 12 rasedusnädala jooksul ja hiljem, kui on oht raseda naise tervisele (meditsiinilistel näidustustel). Kuni seadusemuudatuseni reisisid Iiri naised abordi tegemiseks Inglismaale.

BBC News, 13.12.2018, „Irish abortion bill passes in Senate“. – <http://tinyurl.com/yalvcyfy>.

AFP-STT-BNS, 14.12.2018, „Iiri parlament toetas abordi seadustamist“;

The Journal, 20.12.2018, „Abortion services made legal in Ireland as Michael D Higgins signs Bill into law“. – <https://tinyurl.com/y2hm8h5a>.

ISRAEL. Detsembris võttis Iisraeli parlament vastu kauaoodatud ja vastuolulise seaduse, millega lubatakse meditsiinilise kanepi eksport. Iisraeli ettevõtte on tänu soodsale kliimale ja oskusteabele meditsiini- ja põllumajandustehnoloogias ühed suurimad ravikanepi tootjad maailmas. Tervishoiuministri hinnangul tooks kanepiekspordit riigile täiendavalt miljard seeklit ehk 240 miljonit eurot tulu aastas. Lõpliku heakskiidu meditsiinilise kanepi ekspordile andis Iisraeli valitsus jaanuaris.

Reuters, 26.12.2018, „Israeli lawmakers approve medical cannabis exports law“. – <http://tinyurl.com/y5t7p5wa>.

AFP-BNS, 27.01.2019, „Israel näitas kanepiekspordile rohelist tuld“;

Reuters, 27.01.2019, „Israeli cabinet approves law to allow medical cannabis exports“. – <http://tinyurl.com/y66gsxbe>.

ISLAND. Islandi parlamendi Althingi esimees Steingrímur Jóhann Sigfússon esines detsembris parlamendis avaldusega, kus ta palus parlamendi nimel vabandust halvustavate märkuste eest, mida kuus Althingi liiget olid teinud naiste, puuetega inimeste ja seksuaalvähemuste kohta. Juhtum läks uurimisele ka parlamendi eetikaga tegelevasse komisjoni. Kuue opositsioonipoliitiku vestlust Reykjaviki baaris salvestas üks baarikülastaja oma nutitelefoniga. Parlamendiliikmete vestlus oli rohkem kui kolm tundi pikk ja selle käigus kasutati korduvalt halvustavaid väljendeid. Salvestuse tegija oli šokeeritud poliitikute keelekasutusest. Vestluse salvestis saadeti Islandi meediale ja see tuli avalikuks sotsiaalmeedias.

Iceland Monitor, 03.12.2018, „Bar conversation scandal could be violation of parliamentary ethics regulations“. – <http://tinyurl.com/yyac5jcm>.

BBC News, 03.12.2018, „Iceland scandal over MPs crude and sexist bar talk“. – <http://tinyurl.com/y7zm6hz3>.

JAAPAN. Detsembris võttis Jaapani parlamendi ülemkoda opositsioonierakondade kriitikast hoolimata vastu vastuolusid tekitanud seaduse, mis lubab riiki senisest rohkem võõrtööjõudu ja peaks aitama leevendada kroonilist tööpuudust. Alamkoda kiitis võõrtööjõuseaduse heaks juba novembri lõpus. Mõlemas parlamendi kojas on peaminister Shinzō Abe koalitsioonil enamus. Viieaastane viisa antakse neile välisriikide kodanikele, kel on amet ja oskused eriti suure tööjõupuudusega valdkondades. Selle viisaga perekonda kaasa võtta ei saa. Kõrgema kvalifikatsiooniga võõrtöölised, kes suudavad ära teha ka jaapani keele eksami, saavad viisa, mida on võimalik pikendada ja millele võib pikema aja jooksul järgneda alaline elamisluba.

Nendel on lubatud ka perekonnad kaasa võtta. Enim tööjõudu vajavad sektorid on põllumajandus, ehitus, turism ja majutus ning õendus.

AFP-BNS, 08.12.2018, „Jaapan võttis vastu võõrtööjõu riiki lubamise seaduse“;

BBC News, 08.12.2018, „Japan eases immigration rules for workers“. – <http://tinyurl.com/y4825bkv>.

KASAHSTAN. Kasahstani president Nursultan Nazarbajev teatas 19. märtsil ootamatult, et peatab oma volitused presidendina. Kui president enneaegu võimust loobub, lähevad Kasahstani põhiseaduse kohaselt tema volitused tähtaja lõpuni üle Senati esimehele. Seega vannutati 20. märtsil ajutiseks riigipeaks Senati spiiker Kasõm-Žormat Tokajev. Samal päeval nimetas Kasahstani Senat Nursultan Nazarbajevi tütre Dariga uueks spiikriks, mis asetab ta riigipeaks pürgimiseks sobivale positsioonile. Nazarbajevi kolmest tütrest vanim 55-aastane Dariga on olnud Kasahstani peamise telejaama juht ja asepeaminister. Värskest presidendiks saanud Kasõm-Žomart Tokajev tegi kohe ka ettepaneku panna senisele pealinnale Astanale, mille Nazarbajev keset steppi ehitada lasi, uus nimi Nur-Sultan, et jäädvustada Kasahstani vabariigi esimese presidendi Nursultan Nazarbajevi nimi. „Nursultan“ tähendab kasahhi ja teistes turgi keeltes „valguse sultan“. Kasahstani parlament kiitis selle ettepaneku heaks.

Interfax-BNS, 19.03.2019, „Nazarbajev astub Kasahstani presidendi kohalt tagasi“;

AFP-AP-Interfax-BNS, 20.03.2019, „Meedia: Kasahstani parlament kiitis pealinna nime muutmise heaks“;

AFP-BNS, 20.03.2019, „Kasahstani senat nimetas Nazarbajevi tütre parlamendi spiikriks“;

Kazinform, 20.03.19, „Parliament approved renaming of Astana as Nursultan“. – <http://tinyurl.com/y2ygd8b>.

Reuters, 20.03.2019, „New Kazakh leader hands Nazarbayev's daughter key post“. – <http://tinyurl.com/y4gp3zjs>.

KONGO. Detsembris toimusid Kongo Demokraatlikus Vabariigis üldvalimised. Algselt 20. detsembril toimuma pidanud valimised lükati nädala võrra edasi Kinshasas

toimunud valimiskomisjoni laopõlengu tõttu, milles hävis suur osa elektroonilisi hääletusseadmeid ja hääletussedeleid. Korduvad edasilükkamised ja väited, et hääletusmasinad ei anna ausaid tulemusi, on valimiste usaldusväärsust kahandanud. 500-kohalisse parlamenti kandideeris 15 000 inimest. Enamuse saavutas enne valimisi ametis olnud presidenti Joseph Kabilat toetanud erakondade liit Kongo Ühisrinne, kes sai parlamendis 337 kohta. Samal ajal toimunud presidendivalimistel valiti presidendiks opositsionäär Felix Tshisekedi. Tegu oli Kongo DV esimese rahuliku võimu üleminekuga pärast Belgia iseseisvumist 1960. aastal.

AFP-BNS, 12.01.2019 „Kongo DV valimistel võitsid enamuse Kabila toetajad“;

Africa News, 12.01.2019, „DRC: Kabila's coalition wins parliament majority“. – <http://tinyurl.com/y5yscdrr>.

AFP-BNS, 28.01.2019, „Kongo DV parlament kogunes avaistungile“.

KOSOVO. Detsembris kiideti Kosovo 120-kohalises parlamendis 105 poolthäälega heaks seadus oma sõjaväe loomisest. Kosovo serblastest vähemuse saadikud boikoteerisid hääletust. Naaberriik Serbia, kes ei ole tunnustanud oma endise provintsi iseseisvumist 2008. aastal, on nimetanud Kosovo oma sõjaväe loomist ohuks piirkonna stabiilsusele. Parlamendis vastu võetud seadusega muudetakse Kosovo julgeolekujõudude (KSF) mandaati, kuid säilib nimi. See võimaldab valitsusel luua sõjavägi põhiseadust muutmata, mis nõuaks ka serblastest parlamendiliikmete toetust.

AFP-BNS, 14.12.2018, „Kosovo parlament toetas sõjaväe loomist“;

Reuters, 14.12.2018, „Kosovo approves new army despite Serb opposition, NATO criticism“. – <http://tinyurl.com/yyofw9y>.

AFP-BNS, 16.12.2018, „Kosovo president nimetas sõjaväe loomise otsust pöördumatuks“.

KREEKA. Detsembris kiitis Kreeka parlament heaks tühistada 2019. aasta jaanuariks kavandatud pensionikärped.

Tühistamiseks saadi luba rahvusvahelistelt võlausaldajatelt. 2017. aastal vastuvõetud plaan nägi ette pensionide kärpimist ühe protsendi ulatuses sisemajanduse kogutoodangust. See tähendab enam kui poolte Kreeka pensionäride jaoks vähemalt 14-protsendist pensioni vähenemist. Pensionikärbe oli osa riigile antavast rahvusvahelisest võlaabist, kuid hiljaaegu andsid riigi võlausaldajad loa kärbetest loobuda.

Reuters, 11.12.2018, „As finance improve, Greece scraps pension cuts“. – <http://tinyurl.com/yybvjvg4>.

AP-BNS, 11.12.2018, „Kreeka parlament hääletab pensionikärbe tühistamise üle“;

AP-BNS, 12.12.2018, „Kreeka parlament tühistas plaani tühistada pensionikärpe“.

Jaanuaris kiitis Kreeka parlament heaks naaberriigi uue nime – Põhja-Makedoonia, ratifitseerides Makedoonia nimemuutmise leppe. Hääletus lõpetas ligi kolm aastakümnet kestnud nimevaidluse. 300-kohalises Kreeka parlamendis oli muudatuse poolt 153 ja vastu 146 parlamendiliiget. Makedoonia iseseisvus Jugoslaaviast 1991. aastal ja Kreeka on sealpeale olnud vastu sõna Makedoonia kasutamisele riigi nimes, sest ajalooline Makedoonia maakond asub Kreekas. Nimetüli tõttu on Kreeka takistanud Makedoonia liitumist NATO ja Euroopa Liiduga.

AFP-BNS, 25.01.2019, „Kreeka parlament ratifitseeris Makedoonia nimemuutmise leppe“;

France24, 25.01.2019, „Greek parliament approves Macedonia name change deal“. – <http://tinyurl.com/ybb3ad3e>.

KÜPROS. Veebruaris hääletas Küprose Esindajatekoda meditsiinilise kanepi legaliseerimise poolt. Seaduseelnõu poolt oli 34 ja vastu 18 parlamendiliiget. Heakskiidetud seaduseelnõu kohaselt on lubatud ravikanepi kasvatamine, importimine, omamine ja kasutamine. Ka on lubatud importida kanepi kasvatamiseks vajalikke kanepiseemneid ja -taimi meditsiinilisel eesmärgil. Esimese 15 aasta jooksul antakse kasvatamise luba kolmele tootjale.

AFP-BNS, 15.02.2019, „Küpros seadustas ravikanepi“;

In-Cyprus, 15.02.2019, „Parliament legalises medical cannabis“. – <http://tinyurl.com/yxuz85wk>.

LEEDU. Märtsis võttis Seim vastu põhiseadusmuudatuse, mis annab üksikisikutele õiguse põhiseaduskohtusse pöörduda. Seni oli see õigus ainult parlamendil, rahvasaadikute rühmal, presidendil, valitsusel ja kohtutel. Põhiseadusmuudatusega lubatakse igal inimesel, kes on käinud läbi madalama astme kohtud, pöörduda lõpuks põhiseaduskohtu poole, kui ta leiab, et õigusanalüüs akt, millele varasem otsus tugines, võib rikkuda tema põhiseaduslikke õigusi või vabadusi.

BNS, 21.03.2019, „Leedu seim andis inimestele loa pöörduda põhiseaduskohtusse“;

LRS, 26.03.2019, „New constitutional amendments allow individuals to apply to the Constitutional Court“. – <http://tinyurl.com/y2g35wmy>.

Märtsis kiitis Seim 87 poolthäälega heaks seadusemuudatuste paketi, mis annab eluaegset karistust kandvatele vangidele lootuse vabadusse pääseda. Vastu ei olnud ükski rahvasaadik ja erapooletuks jäid kuus seadusandjat. Muudatused lubavad eluaegset vanglakaristust kandval vangil taotleda otsuse ülevaatamist pärast karistusest 20 aasta ära kandmist. Eluaegset vanglakaristust kannab Leedus üle saja inimese.

BNS, 21.03.2019, „Leedu seim andis eluaegsetele vangidele lootust vabaneda“;

BNN News, 24.03.2019, „Week in Lithuania: MPs vote to give hope of release to life prisoners“. – <http://tinyurl.com/yyg5hxgq>.

Märtsis olid arutusel Seimi kodukorra muudatused. Kavas oli suurendada parlamendiliikmete istungitel osalemist, sidudes istungitel osalemise rahvasaadikute palgaga. Seimi liikmed ei olnud selle muudatusega nõus. Sotsiaaldemokraatliku Tööpartei saadik Artūras Skardžius ütles, et parlamendiliikmetel on vaja teinekord olla mitmes kohas korraga ja neid ei tohi karistada istungil mitteosalemise eest.

BNS, 21.03.2019, „Katse parandada Leedu seimi istungitel osalemist kukkus läbi“;

BNN News, 24.03.2019, „Week in Lithuania: Parliament fails in its bid to introduce pay cuts for poor attendance“. – <http://tinyurl.com/yyg5hxgq>.

LÄTI. Seimi uus, 13. koosseis asus ametisse 3. novembril. Eelmisest koosseisust valiti tagasi 34 parlamendiliiget, 66 on uued. Kolm nädalat pärast avastungit, 23. novembril ütles Läti president Raimonds Vējonis teleintervjuus, et ta ei ole rahul Seimi liikmete aeglase töötempoga, mis võib viia võimetuseni tähtsaid otsuseid vastu võtta. Uusi liikmeid on palju ja neil puudub poliitiline kogemus, aga nad peaksid kiiresti õppima vajalikke parlamenditöö oskusi. Avalikkuse kriitika kohta mõne komisjoni esimeheks valitud parlamendiliikme üle sõnas president, et sellele oleks valijad pidanud mõtlema enne valimisi.

BNS, 23.11.2018, „Läti president ei ole rahul uue seimi aeglusega“;

The Baltic Times, 25.11.2018, „President Vējonis dissatisfied with slow Saeima“. – <http://tinyurl.com/yxjip2zu>.

Oktoobris toimunud parlamendivalimiste tulemusena pääses Seimi uude koosseisu seitse erakonda, kes ei suutnud mitme kuu jooksul valitsust moodustada. Valitsuse moodustamise kõnelustel osalesid kõik Seimi erakonnad peale Üksmeele, kellel on Läti uues parlamendis enim kohti – 23. Läti president Raimonds Vējonis nimetas esmalt peaministriks kandidaadiks Uue Konservatiivse Partei esimehe Jānis Bordāns, kel aga ei õnnestunud valitsust moodustada. Seejärel sai katsetamisõiguse Aldis Gobzems, kuid ka tema kukkus läbi. Pärast seda muutis president taktikat, ta ei valinud uut kandidaati, vaid lasi erakondade juhtidel omavahel kohtuda ning leida neile vastuvõetav kandidaat ise. Koalitsiooni moodustanud erakondade juhid valisid välja Ameerika Ühendriikides sündinud ja USA-Läti topeltkodakondsusega 54-aastase Arturs Krišjānis Kariņš, kes kuulub parlamendis väikseima esindusega paremtsentristliku Uue Ühtsuse ridadesse. Erakonnal on parlamendis kaheksa kohta, kuid Kariņšit toetas mitu suurt erakonda. Uut valitsust toetas 100-kohalises Seimis 61 ja vastu oli 39 saadikut. Kariņši valitsusse kuulub viis erakonda, siiski hääletas viis.

koalitsiooniliiget Kariņši valitsuse vastu. Seimis jäävad opositsiooni Roheliste ja Talurahva Liit (ZZS) ja venemeelne Üksmeel.

BNS, 06.11.2018, „Läti uus seim asus ametisse“;

AFP-BNS, 07.01.2019, „President andis valitsuse moodustamise ülesande Kariņšile“;

BNS, 23.01.2019, „Läti seim kiitis uue valitsuse heaks“.

MOLDOVA. Veebruaris valiti 101-liikmelise Moldova parlamendi uut koosseisu. Senist koosseisu kontrollis Euroopa-meelne koalitsioon. Valimiste peavastas teks olid president Igor Dodoni Moskva-meelne Sotsialistlik Partei, mis toetas Moldova ühinemist Euraasia Majandusliiduga, valitsev Demokraatlik Partei ja Euroopa-meelne erakondade liit, kes nägi Moldova tulevikku NATO ja Euroopa Liidu koosseisus. Rahvusvahelise tunnustuseta Transnistria ei lubanud oma territooriumil valimisjaoskondi avada, ehkki seal elab u 220 000 Moldova kodakondsusega inimest. Vene- ja euroopameelsed erakonnad süüdistasid võimalolevat Demokraatlikku Parteid suures valimispettuses. Süüdistajate sõnul tõi Demokraatlik Partei valijaid valimisjaoskondadesse bussidega riigi separatistlikust Transnistria piirkonnast ning ütles neile, kellele nad oma hääle andma peavad. Enim parlamendikohti võitis opositsiooniline Sotsialistlik Partei – 35, valitsev Demokraatlik Partei sai 30 kohta ning Euroopa-meelne opositsiooniblokk ACUM 26. Ärimees Ilan Shori erakond võitis seitse mandaati ja järelejäänud kolm kohta kuulusid sõltumatutele kandidaatidele. Uue valimissüsteemi alusel jagati pooled 101-kohalise parlamendi mandaadid parteinimekirjade alusel ja pooled ühemandaadilistes ringkondades.

AFP-BNS, 24.02.2019, „Moldova erakonnad süüdistavad võimuparteid suures valimispettuses“;

AP-AFP-Interfax-BNS, 25.02.2019, „Moldova valimistel ei saavutanud ükski erakond enamust“;

AFP-BNS, 25.02.2019, „OSCE taunis „selgeid viiteid“ häälte ostmisele Moldova valimistel“;

Interfax-BNS, 09.03.2019, „Moldova põhiseaduskohus kinnitas parlamendivalimiste tulemused“.

MONGOOLIA. Jaanuaris tagandas Mongoolia parlament ametist parlamendi spiikri Enkhbold Miyegombo. Enkhboldi on süüdistatud korruptsioonis, nt riigi-ametnike kohtade müümises. Endist presidendikandidaati ja peaministrit survestati lahkuma juba novembris. Viis parlamendiliiget algatasid boikoti, mis halvas parlamendi töö kuuks ajaks. Jaanuaris esitas president Khaltmaa Battulga eelnõu, mis lubab tagandada parlamendispiikri hääletusega. Khaltmaa oli see, kes Enkhboldi 2017. aasta presidendivalimistel seljatas.

AFP-BNS, 29.01.2019, „Mongoolia parlamendi spiiker tagandati protestide järel ametist“;

Al Jazeera News, 01.02.2019, „Mongolia speaker expelled amid ongoing battle against corruption“. – <http://tinyurl.com/ybxxxbkn>.

PAAPUA UUS-GUINEA. Naistepäeval, 8. märtsil tegi peaminister Peter O'Neill ettepaneku eraldada naistele parlamendi kohad. Paapua Uus-Guinea parlamendis esindavad 8,3 miljonit inimest 111 parlamendiliiget, kelle hulgas pole mitte ühtegi naist. Paapua Uus-Guinea võitleb, et üle saada oma rahvusvahelisest reputatsioonist kui „halvim koht maailmas, kus olla naine, ja kui maa, mille MeToo-liikumine on unustanud“. Kodu- ja seksuaalvägivald on riigis laialt levinud ning süüdlased pääsevad sageli karistusest. Varem on riigi parlamenti olnud valitud seitse naist.

AFP-BNS, 08.03.2019, „Paapua Uus-Guinea parlamendis võidakse reserveerida kohad naistele“;

France24, 08.03.2019, „Papua New Guinea's men-only parliament eyes seats for women“. – <http://tinyurl.com/y33pgltg>.

PRANTSUSMAA. Märtsis kiitis Prantsuse parlamendi ülemkoda heaks vägivaldastase eelnõu hääletega 210:115. Veebruaris oli selle heaks kiitnud alamkoda – 387 poolthäält, 92 vastu. Eelnõu lubab kohalike piirkondade eest vastutavatel prefektidel tõkestada inimeste osalemist meelevaldustel, kui nende hinnangul ohustavad need tõsiselt avalikku korda. Eelnõu võeti vastu pärast mitu kuud

kestnud nn kollavestide valitsusvastaseid proteste. Kriitikute arvates läheb eelnõu vastuollu kodanike põhiseadusliku õigusega meelt avaldada. Seaduse rikkumise eest on ette nähtud kuue kuu pikkune vangistus ja 7500-eurone rahaträhv. Meelevaldajatele, kes varjavad oma nägu identifitseerimise takistamiseks, võidakse määrata 15 000 euro suurune trahv ja üheaastane vangistus.

France 24, 05.02.2019, „French lawmakers approve controversial „Anti-riot“ bill“. – <http://tinyurl.com/7kyw73r>.

AFP-BNS, 05.02.2019, „Prantsuse seadusandjad kiitsid heaks meelevalduste eelnõu“;

RFI, 13.03.2019, „French Senate backs controversial anti-rioters bill“. – <http://tinyurl.com/y6rq37by>.

PÕHJA-KOREA. Märtsis toimusid Põhja-Koreas parlamendivalimised. Valimised korraldatakse iga viie aasta järel. Valikuvõimalusi valimistel eriti ei ole, igas valimispiirkonnas on vaid üks riigi heaks kiidetud kandidaat. Valimissedeleile on valmis kirjutatud kandidaadi nimi ja hääletaja peab viima sedeli kõigile nähtaval olevasse valimiskasti. Kandidaadi vastu võib ka hääletada kandidaadi nime läbi kriipsutades, aga poliitikaeksperti sõnul jälitaks salajane politsei kohe neid hääletajaid ja kuulutaks nad tõenäoliselt hulludeks. Hääletamist kasutatakse ka riigist põgenenute leidmiseks, sest hääletamata jätmine võib tähendada, et kodanik on ilma loata riigist lahkunud. Valimiste osalusprotsent oli ka 2019. aastal suur – 99,99 protsenti valijatest. 2014. aastal oli osalusprotsent 99,97. Nagu varasematelgi kordadel, said kõik kandidaadid hääletustulemuste põhjal saajaprotsendise toetuse.

AFP-BBC-BNS, 10.03.2019, „Põhjakorealased valivad täna parlamenti“;

BBC News, 10.03.2019, „North Koreans vote in 'no-choice' parliamentary elections“. – <http://tinyurl.com/y66wbmx4>.

AFP-BNS, 12.03.2019, „Põhja-Korea teatas nukuparlamenti valimiste osalusprotsendiks 99,99“.

PÕHJA-MAKEDOONIA. Jaanuaris toetasid Makedoonia seadusandjad kolmandal lugemisel nelja põhiseadusmuudatust riigi

nime muutmiseks Põhja-Makedooniaks, et lõpetada ligi 30 aastat kestnud nimetüli Kreekaga. 120-kohalises parlamendis toetas põhiseadusmuudatusi 81 rahvasaadikut, vaja oli kahe kolmandiku saadikute toetust. Kreeka ja Makedoonia jõudsid alates 1991. aastast väldanud nimetülis kokkuleppele juunis. Nimemuutuse järel ei sea Kreeka enam takistusi riigi liitumisele Euroopa Liidu ja NATOga.

AFP-BNS, 11.01.2019, „Makedoonia parlament kiitis riigi nimemuutuse heaks“;

Balkan Insight, 11.01.2019, „Macedonia MPs pass amendments to change country's name“. – <https://tinyurl.com/yydfdf54u>.

Reuters, 11.01.2019, „Macedonia parliament agrees to change country's name“. – <http://tinyurl.com/ybq37bhm>.

AFP-BNS, 25.01.2019, „Kreeka parlament ratifitseeris Makedoonia nimemuutmise leppe“.

Jaнварis allkirjastas parlamendispiiker, etniline albaanlane Talat Xhaferi riigikeele seaduse, millega albaania keel sai Põhja-Makedoonia teiseks ametlikuks keeleks. Albaanlased moodustavad umbkaudu neljandiku Makedoonia kahest miljonist elanikust. Konservatiivne president Gjorge Ivanov keeldus riigikeele seadust allkirjastamast, väites, et see on põhiseadusvastane ja tarbetu. Seaduse allkirjastas lõpuks parlamendi esimees, pärast seda kui parlament oli seaduse kahel korral vastu võtnud.

AP-BNS, 15.01.2019, „Albaania keelest sai Makedoonia teine ametlik keel“;

RFE-RL, 15.01.2019, „Macedonia's Albanian-language bill becomes law“. – <http://tinyurl.com/y2zvdrwm>.

ROOTSI. Septembris toimunud parlamendivalimiste tulemusena kujunes Rootsi parlamendis keeruline olukord, kus vasakleeril ja paremtsentrismilisele blokil oli pea võrdselt 40 protsenti hääletest, mis tegi koalitsiooni moodustamise väga raskeks, sest kumbki pool polnud valmis koostööks paremäärmusliku ja immigratsiooni-vastase, parlamendi suuruselt kolmanda erakonnaga Rootsi Demokraadid. Rootsi parlamendispiikril on õigus teha neli korda mõnele kandidaadile ülesanne

valitsuse moodustamiseks, kui kõik neli katset kukuvad läbi, tuleb korraldada uued valimised. Novembris tegi parlamendi spiiker ülesande moodustada valitsus moderaatide juhile Ulf Kristerssonile. Parlament Kristerssoni valitsust ei toetanud, vastu oli 195 saadikut, poolt 154. See oli Rootsis esimene kord, kui 349-kohaline parlament peaministriksandidaadi tagasi lükkas. Detsembris hääletas parlament uue peaministriksandidaadi vastu: senise valitsusjuhi, sotsiaaldemokraatide esimehe Stefan Löfveni poolt hääletas 116 ja vastu 200 parlamendiliiget. Jaнварis hääletas parlament peaministriksandidaati kolmandat korda, kelleks oli uuesti Stefan Löfven. Vasakpartei jäi hääletusel erapooletuks, ka Keskerakond ja liberaalid ei hääletanud Löfveni nimetamise vastu. Olukord oli ajalooline, sest Rootsis pole olnud kombeks teha koostööd punarohelise ja parempoolse bloki üleselt. Rootsis kinnitatakse valitsusjuht ametisse, kui enamus seadusandjaid ei hääleta vastu. Löfveni vastu hääletas 153 saadikut, poolt oli 115 ja 77 jäi erapooletuks. Et vastuhääli oli alla 175, valiti Löfven lõpuks uuesti peaministriks.

AFP-BNS, 14.11.2018, „Rootsi parlament ei toetanud vähemusvalitsust“;

STT-BNS, 14.12.2018, „Rootsi parlament ei toetanud Löfveni uue valitsuse peaministrina“;

STT-AFP-BNS, 11.01.2019, „Leht: neli Rootsi parteid saavutasid valitsuskõnelustel esialgse leppe“;

AFP-STT-BNS, 18.01.2019, „Rootsi parlament valis Löfveni peaministriks tagasi“.

SAKSAMAA. Detsembris kiitis Saksa parlament Bundestag heaks seaduse, millega lubatakse lapse sünnitunnistuses märkida mees- ja naissoo asemel kolmas variant. Seaduse järgi lubatakse ilma selgete mees- ja naissoo tunnusteta imikute sünnitunnistuses lapse sooks märkida „muu“. Saksamaa ülemkohus otsustas 2017. aasta novembris, et praegused Saksa seadused on vahesooliste suhtes diskrimineerivad ja andis parlamendile seaduse muutmiseks aega 2018. aasta lõpuni. Seadus puudutab intersoolisi ehk vahesoolisi inimesi, kelle

sootunnused, sealjuures genitaaliid või kromosoomid, ei vasta täielikult tüüpilisele mehe või naise kehale. ÜRO hinnangul on kuni 1,7 protsenti inimestest maailmas sündinud vahesooliste tunnustega. Uus Saksa seadus lubab inimese soo ja nime muutmist ka hiljem elus, kuid kriitikud pole rahul seaduses selleks nõutud meditsiinilise ülevaatusega.

AFP-BNS, 14.12.2018, „Saksa sünnitunnistustel võib nüüdsest sooks märkida kolmanda valiku“;

Deutsche Welle, 14.12.2018, „Germany adds „diverse“ as a gender to birth register“. – <http://tinyurl.com/y3sclvku>.

Postimees, 01.01.2019, „Saksamaa võttis ametlikult kasutusele kolmanda soo“. – <http://tinyurl.com/y2xvmrkb>.

SLOVAKKIA. Märtsis võttis parlament vastu deklaratsiooni, milles nõutakse valitsuselt İstanbuli konventsiooni ratifitseerimisprotsessi lõpetamist. İstanbuli konventsioon on Euroopa Nõukogu naistevastase ja perevägivalda ennetamise konventsioon, mille Euroopa Nõukogu esitas oma liikmesriikidele ratifitseerimiseks 2011. aastal. Slovakkia parlamendi arvates on konventsioon vastuolus riigi põhiseaduses oleva abielu definitsiooniga. Slovakkia parlament muutis 2014. aastal põhiseadust, et defineerida abielu mehe ja naise liiduna.

Reuters, 22.02.2019, „Slovakia rejects treaty combating violence against women“. – <http://tinyurl.com/y8x6sjy5>.

AFP-BNS, 29.03.2019, „Slovakkia parlament lükkas İstanbuli konventsiooni tagasi“.

SLOVEENIA. Veebruaris astus Sloveenia parlamendiliige Darij Krajčič (54) tagasi pärast võileiva varastamist Ljubljana toidupoes, kuna poepersonal ei pööranud talle tähelepanu. Krajčič rääkis kohalikule meediale, et teda pahandas, et teda ignoreeriti ja ta otsustas testida poe turvasüsteeme jalutades võileivaga välja. Hiljem ta naasis ja maksis võileiva eest. Krajčič palus vabandust, kahetsedes oma „sotsiaalset eksperimenti“.

AFP-BNS, 14.02.2019, „Sloveenia poliitik varastas võileiva ja astus parlamendist tagasi“;

BBC News, 14.02.2019, „Slovenia MP quits after stealing sandwich“. – <http://tinyurl.com/y2at2g9t>.

Total Slovenia News, 14.02.2019, „MP resigns after stealing sandwich, claims act was „social experiment““. – <http://tinyurl.com/y4a7hqvz>.

SOOME. Veebruaris kiitis Soome parlament Eduskunta ülekaalukalt poolthääletage 170:14 heaks valitsuse ettepaneku, mille kohaselt kivisöe kasutamine Soomes energia tootmiseks lõpetatakse 2029. aastal. Alates 1. maist 2029 on kivisöe kasutamine elektri- või soojatootmise kütteinena seega Soomes keelatud. Soome soovib järk-järgult loobuda fossiilsete energiaallikate kasutamisest energiatootmisel. Kivisöekeeld on esimene samm sel teel.

Reuters, 28.02.2019, „Finland approves ban on coal for energy use from 2029“. – <http://tinyurl.com/yyrjqlkv>.

Uusi Suomi, 01.03.2019, „Eduskunta niittasi: Kivihiilikielto tulee Suomeen 1.5.2029“. – <http://tinyurl.com/yxtj4lpf>.

Tekniikka ja Talous, 01.03.2019, „Eduskunta hyväksyi vuonna 2029 voimaan astuvan kivihiilikieltoon – luvassa on kuitenkin poikkeuksia“. – <http://tinyurl.com/yy3hduhx>.

Veebruaris kiitis Eduskunta heaks ulatusliku seaduste paketi, millega parandatakse Soome riigi võimalust kontrollida, piirata või keelata välismaalaste kinnisvara omandamisõigusi julgeoleku kaalutlustel. Rangeimad piirangud puudutavad välismaalasi, kes ei ole Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna riikide kodanikud. Edaspidi peavad nad Soomes kinnisvara ostmiseks hankima loa kaitseministeeriumilt. Riigile tuleb ka eesostuõigus. Piirangud ei puuduta korterite ostu.

Delfi, 01.03.2019, „Venelased saavad edaspidi Soomes maad osta vaid kaitseministeeriumi loal“. – <http://tinyurl.com/y6csf6c2>.

Ilta-Sanomat, 01.03.2019, „Uusi tiukka laki hyväksyttiin: venäläisille maat vain erikoisluvalla“. – <http://tinyurl.com/y56qotmy>.

Märtsis võttis Eduskunta vastu tsiviil-, sõjaväeluure ja nende järelevalvet käsitlevate seadusemuudatuste paketi. Seadused kiideti heaks ilma hääletuseta. Seaduste muudatused annavad kaitsepolitseile ja sõjaväeluurele loa viia läbi luureoperatsioone riikliku julgeoleku tagamiseks hoopis uutmoodi. Nimelt võib riikliku julgeoleku tagamise nimel rikkuda kas või

välisriikide seadusi, ainult vahele ei tohi jääda. Vahelejätmise puhuks on seadustes esile toodud mehhanism, mille kohaselt ebaõnnestunud operatsiooni järel peab oma ametikohast loobuma Kaitsepolitsei direktor või sõjaväeluure ülem.

Delfi, 12.03.2019, „Soomes kiideti heaks luureseadused“. – <http://tinyurl.com/y6g7a9t4>.

Helsingin Sanomat, 12.03.2019, „Tiedustelulait antavat Supolle lisää valtaa“. – <http://tinyurl.com/yyw4mgmg>.

SRI LANKA. President Maithripala Sirisena vallandas 26. oktoobril põhiseadusliku kriisi, tagandades läänesõbraliku peaministri Ranil Wickremesinghe ja määras tema asemele endise presidendi Mahinda Rajapaksa. Wickremesinghe keeldus tagasi astumast ning nõudis parlamendihääletust. President peatas esmalt parlamendi töö, et anda Rajapaksale aega võimaliku umbusaldushääletuse puhuks piisav toetus koguda, kuid otsustas 9. novembril parlamendi hoopis laiali saata, kui erakond teatas, et neil ei ole enamust oma peaministrikandidaadi ametisse kinnitamiseks. Sri Lanka peamised erakonnad vaidlustasid president Sirisena otsuse parlament laiali saata ja palusid Ülemkohtul seadusandliku kogu volitused taastada, mida ka tehti. Parlament hääletas Rajapaksa novembris kaks korda maha, kuid ta keeldus tagasi astumast. Kahel päeval puhkes parlamendis Wickremesinghe ja Rajapaksa toetajate vahel kaklus, spiiker toimetati kohale politsei saatel ning lendu lasti nii tšillipulber kui ka mõõbliesemed. Endine Sri Lanka peaminister Ranil Wickremesinghe, kelle president oktoobris tagandas ja sellega poliitilise kriisi vallandas, võitis 12. detsembril parlamendi usaldushääletuse. Wickremesinghe sai 225 kohalises parlamendis 117 häält. Lõpuks nõustus ka president Sirisena Wickremesinghe peaministriametisse ennistama, ehkki oli kinnitanud, et ei tee seda mitte kunagi.

AFP-BNS, 02.11.2018, „Sri Lanka spiiker trotsis presidenti, kutsus kokku parlamendi“;

AFP-BNS, 09.11.2018, „Sri Lanka valitsus tunnistas parlamendiamuse puudumist“;

AFP-BNS, 12.11.2018, „Sri Lanka parteid vaidlustasid parlamendi laialisaatmise“;

AFP-BNS, 16.12.2018, „Sri Lanka tagandatud peaminister seati pühapäeval tagasi ametisse“.

SUURBRITANNIA. Jaanuaris kiitis Briti parlament heaks seaduseelnõu, millega muudeti naiste salaja pildistamine nende seeliku alt kriminaalselt karistatavaks Inglismaal ja Walesis. Uue seaduse järgi võib süüdimõistetutele määrata kuni kaheaastase vanglakaristuse. Gina Martin (26), tänu kellele see seaduseelnõu algatati, oli 2017. aasta suvel muusikafestivalil Hyde Parkis, kui üks mees teda seeliku alt pildistas. Gina Martin informeeris sellest politseid ja oli šokeeritud, kui kuulis, et selline tegevus ei ole karistatav. Tema kampaania seaduse muutmiseks äratas liberaaldemokraadist parlamendiliikme Wera Hobhouse'i tähelepanu, kelle algatatud seaduseelnõu paraku blokeeris konservatiivist parlamendiliige Sir Christopher Chope. Peaminister Theresa May väljendas selle peale pettumust ja lubas valitsuse toetust ning eelnõu algatati uuesti valitsuse poolt. Šotimaal on seeliku alla piilumine olnud õiguserikkumine juba alates 2010. aastast, kui see loeti vuajerismi laiendatud definitsiooni alla käivaks.

BBC News, 15.01.2019, „Upskirting to be crime after Lords back bill“. – <http://tinyurl.com/ybnc3jxt>.

AFP-BNS, 16.01.2019, „Briti parlament keelustas seeliku alt salaja pildistamise“.

Briti seadusandjad kiitsid jaanuaris heaks aastapikkuse katseperioodi, mille ajal lubatakse parlamendiliikmetel, kes on vanemapuhkusel, hääletada volitatud esindaja abil. Parlamendiliikmed olid arutanud seda ideed mitu kuud, aga see muutus aktuaalseks, kui opositsiooni parlamendiliige Tulip Siddiq lükkas oma keisrilõikuse edasi, et saaks osaleda Brexiti hääletusel. Nüüd lubatakse uutel lapsevanematel nimetada kolleeg, kes hääletaks nende eest. Sellist hääletuse volitamist lubatakse parlamendiliikmetele, kes puuduvad istungilt sünnituse, lapsehoolduse,

alles adopteeritud lapse pärast või kellel on olnud nurisünnitus.

UK Parliament, 28.01.2019, „House of Commons implements proxy voting pilot system for new parents“. – <http://tinyurl.com/y3rp7een>.

AFP-BNS, 29.01.2019, „Briti seadusandjatel lubatakse vanemapuhkusel vahendaja läbi hääletada“;

France24, 29.01.2019, „British MPs back baby leave Proxy voting“. – <http://tinyurl.com/y68wufnv>.

TAANI. Detsembris võttis parlament vastu seaduse, millega nõutakse, et igaks, kes saab Taani kodakondsuse, peab kodakondsustseremoonial kätlema. See nõue on ilmselt suunatud moslemitele, kes usulistel põhjustel ei puuduta vastasoo inimesi. Seadus sai 55 poolt- ja 23 vastuhäält, 30 parlamendiliiget jäi erapooletuks.

AP News, 21.12.2018, „Denmark requires new citizens to shake hands at ceremony“. – <http://tinyurl.com/y5tovxg8>.

Reuters, 17.01.2019, „Want to be Danish? You'd better shake hands“. – <http://tinyurl.com/yaql7xgh>.

Detsembris kiitis Taani parlament heaks rahastada plaani, mille kohaselt saadetakse kuriteo sooritanud välismaalased väiksele Lindholmi saarele. Taani valitsus kavatseb paigutada saarele ligi 100 väljasaatmisotsuse saanud välismaalasest kurjategijat, kes on oma karistuse kandnud, kuid halva julgeolekuolukorra pärast ei saa neid kodumaale saata. Seitsme hektari suurune Lindholmi saar asub Taani kaguosas Stege lahe keskel. Saar tahetakse kasutusele võtta 2021. aastal ja väljasaatmiskeskuse ehitamise hinnaks on umbes 101 miljonit eurot. Praegu on saar teadlaste kasutuses, kes uurivad loomade nakkushaigusi ning teevad seal katseid just saare eraldioleva asendi tõttu.

Deutsche Welle, 20.12.2018, „Denmark to house foreign criminals on tiny island“. – <http://tinyurl.com/y3xv3qw>.

The Guardian, 20.12.2018, „Denmark approves plan to send foreign criminals to tiny island“. – <http://tinyurl.com/y939sbbq>.

TAI. Detsembris legaliseeris Tai parlament marihuaana kasutamise meditsiinilisel eesmärgil, samuti on lubatud kohalikult

kasvatatud stimulandi ja valuvaigisti erilise abuurapuu (kratomi) tarvitamine meditsiinilisel otstarbel. Marihuaanat kasutati Tai traditsioonilises meditsiinis 1930. aastateni. Kagu-Aasias on ühed maailma karmimad karistused uimastite kasutamise või omamise eest ja Tai lubab esimese riigina regioonis meditsiinilise marihuaana kasutamist. Uimastiseaduse muutmist toetas parlamendis viimasel lugemisel 166 parlamendiliiget, vastu ei olnud ühtegi ja hääletamata jättis 13. Lõõgastusotstarbeline kanepi ja kratomi tarbimine on jätkuvalt ebaseaduslik. Seaduse muutmist toetasid ülekaalukalt ka Tai elanikud.

BBC News, 25.12.2018, „Thailand approves medicinal cannabis“. – <http://tinyurl.com/ya5t5f4t>.

AFP-BNS, 26.12.2018, „Tai parlament seadustas meditsiinilise marihuaana“.

Märtsis toimusid Tais parlamendivalimised, mis olid esimesed pärast 2014. aasta riigipööret, kui sõjaväehunta kukutas tsiviilvalitsuse. Hunta oli demokraatlikke valimisi korduvalt edasi lükanud ja muutis valimisseaduse endale soodsamaks. Praeguste seaduste kohaselt määrab Senati 250 liiget ametisse sõjaväehunta ja ülejäänud 500 valib rahvas. Seega oleks opositsioon pidanud valimistel saama vähemalt 376 kohta, et saada parlamendi- enamus. Valimistel on hääleõigus enam kui 51 miljonil. Esialgsete tulemuste kohaselt võitis valimised Palang Pracharat, mis annab koos Senati häälega hunta juhile peaminister Prayuth Chan-o-chale ametisse jäämiseks suhteliselt tugeva positsiooni. Palang Pracharat kogus 8,4 miljonit häält, mida on eksiilis viibiva ekspeaministri Thaksin Shinawatraga seotud populistliku Pheu Thai hääle saagist pool miljonit rohkem. Samas on Pheu Thai võitnud Esindajatekojas 350 valitavast kohast 137 Phalang Pracharati 97 vastu. Alamkoja ülejäänud 150 kohta jagatakse parteinimekirjade alusel ning siin etendab otsustavat rolli hääle üldarv. Rahvusvaheliste vaatlejate kriitilise raporti kohaselt oli valimisedelite koondamises ja kokku arutamises suuri puudusi.

Probleemide tõttu tühistati rohkem kui 2,8 miljonit häält ehk kuus protsenti kõigist häälest.

AFP-BNS, 24.03.2019, „Tais algasid esimesed üldvalimised kaheksa aasta jooksul“;

AFP-BNS, 24.03.2019, „Tai valimistel juhivad hunte seotud erakond“;

AFP-BNS, 25.03.2019, „Tai ekspeaminister: valimisi varjutasid rikkumised“;

BBC News, 29.03.2019, „Thailand election: full vote count in but no winner yet“. – <http://tinyurl.com/y4lbr8t>.

UNGARI. Detsembris võttis parlament vastu tööseaduse muudatuste eelnõu, mida kriitikud on nimetanud ka orjaseaduseks. Eelnõu arutelu vallandas parlamendis kaose, kuid võeti enamuse toel siiski vastu. Opositsioon püüdis hääletust takistada, peaminister Viktor Orbánile ustavat spiikrit ei lastud istungi avamiseks kõnepulti ja ta oli sunnitud istungi avama parlamendisaali põrandalt. Spiikri sõnul oli selline obstruktsioonikatse Ungari 28 demokraatia aasta jooksul pretseedenditu. Orbáni sõnul aitab seadus lahendada Ungari tööjõuprobleemi ja lubab töötajatel rohkem teenida. Tööseaduse muudatustega pikendatakse aastast ületunnitööd 250 tunnilt 400-ni ja ületunnitöö eest tasumise aega ühelt aastalt kolme aastani. Ametiühingud ja opositsioonierakonnad on nõudnud „orjatöö“ eelnõu tagasivõtmist.

Euractiv, 12.12.2018, „Chaos as Hungarian MPs pass „Slave law“ and government controlled court“. – <https://tinyurl.com/y3qlqppz>.

AFP-BNS, 13.12.2018, „Ungari parlament võttis vastu tööseaduse ja kohtureformi seaduse“;

BBC News, 20.12.2018, „Hungary president signs controversial „slave law““. – <https://tinyurl.com/y4t69tem>.

VENEMAA. Veebruaris kiitis parlament heaks seaduse, millega keelatakse sõduritel teenistuses olles kasutada nutitelefone. Venemaa seadusandjad on mures riikliku julgeoleku pärast, kuna sõjaväelased avaldavad materjale sotsiaalmeedias. Ajakirjanikud on kasutanud sõdurite postitatud pilte ja videoid info kogumiseks Vene

sõjategevuse kohta Stüurias ja Ukrainas. Uue seaduse järgi on sõduritel keelatud selliste elektrooniliste seadmete kaasas kandmine, millega saab postitada videoid ja fotosid veebi või paljastada asupaika.

Interfax-BNS, 12.02.2019, „Venemaa plaanib piirata sõjaväelaste nutitelefonide kasutamist“;

BBC News, 20.02.2019, „Russia bans smartphones for soldiers over social media fears“. – <http://tinyurl.com/y2ultzbz>.

Märtsis kiitis riigiduum heaks seaduse, mis lubab ametnikel trahvida või blokeerida veebiportaale libauudiste avaldamise pärast. Seadus jätab prokuröride otsustada, mis libauudisena arvesse läheb. Libauudise tuvastamisel saab meediajärelevalve nõuda väljaannetelt uudise kustutamist. Veebilehed, mis pole sellega nõus, võidakse seaduse järgi blokeerida. Inimõigusaktivistid peavad seda tsensuuri kehtestamiseks.

AFP-BNS, 06.03.2019, „Vene duumasaadikud tahavad väljaandeid libauudiste eest karistada“;

Interfax-BNS, 07.03.2019, „Vene veebis keelati libauudiste levitamine“;

Postimees, 18.03.2019, „Putin allkirjastas libauudiste keelamise seaduse“. – <http://tinyurl.com/y56rwz8h>.

Märtsis võttis Vene parlament vastu kuritegelike autoriteetide ja kuritegelike ühenduste liikmete kriminaalvastutusele võtmist lihtsustava seaduse. Eelnõu esitas president Vladimir Putin. Seadusega on võimalik vastutusele võtta allilma juhte ja kuritegeliku organisatsiooni loomise eest võidakse karistada kuni 20-aastase vangistusega. Varasemalt oli Vene jõugupealikel võimalik vältida kohtus süüdimõistmist, hoidudes otsesest kaasatusest kuritegudes. Neid, kes on kõrgel kohal kuritegelikus hierarhias, võidakse karistada kuni 15 aasta pikkuse vangistusega.

AFP-BNS, 12.03.2019, „Venemaa lihtsustab allmaailma juhtide hagemist“;

Interfax-BNS, 14.03.2019, „Vene riigiduum kiitis heaks „seaduslike varaste“ vastase eelnõu“;

Moscow Times, 27.03.2019, „Russian lawmakers pass bill punishing organized crime bosses“. – <http://tinyurl.com/y4vhp3o9>.

Autoritest

JÜRI ADAMS

VII, VIII, IX ja XIII Riigikogu liige; Eesti põhiseaduse üks autoreid

Sündinud 1947. aastal Tartus.

Haridus: Õppinud Moskva Riiklikus Ülikoolis matemaatikat, Tartu Ülikoolis inglise filoloogiat.

Töö: Eesti Kongressi aseesimees 1990–1992; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–1992; justiitsminister 1994–1995; VII, VIII, IX ja XIII Riigikogu liige.

Ühendused: Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei 1988–1995; Erakond Isamaaliit 1995–2006; Isamaa ja Res Publica Liit 2006–2014; Eesti Vabaerakond 2014–2019.

AIMAR ALTOSAAR

Idapartnerluskeskuse SA projektijuht

Postimees, „Meie Eesti“ toimetaja

Sündinud 1959. aastal Antslas.

Haridus: sotsiaalsühholoogia 1982, Tartu Ülikool; aspirantuur 1998, Teaduste Akadeemia; Audentes; TTÜ doktoriõpe 2006.

Töö: Mainori ja ASi EKE Ariko sotsioloog 1984–1991; valitsusnõunik Ida-Viru küsimustes 1992–1994; Riigiarhiivi direktor 1994–1999; IX Riigikogu liige 1999–2003; Isamaaliidu peasekretär 1996–1999 ja 2004–2006; Jaan Tõnissoni Instituudi tegevjuht 2008–2010; Eesti Innovatsiooni Instituudi äriarendaja 2010–2011; OÜ Altosaar & Bernadt konsultant 2012–2018; siseministeeriumi nõunik 2014–2015; ajalehe Postimees rubriigi „Meie Eesti“ toimetaja 2018–; SA Idapartnerluskeskus projektijuht 2019–.

Ühingud: Eesti Akadeemilise Sotsioloogide Liidu liige 1990–; MTÜ Kuldliiga Algatus asutaja ja arendaja 2011–; Jaan Tõnissoni Seltsi liige; MTÜ Korruptsioonivaba Eesti liige 2009–; Eesti NATO ühingu liige 2002–; Kaitseliidu liige 1994–; heategevusühingu Keila Kiwanis liige 2007–.

EVA-MARIA ASARI

Riigikontrolli audiitor

Sündinud 1980. aastal Tallinnas.

Haridus: BA (sotsioloogia) 2004, Tallinna Ülikool; MSc (rahvuslus ja etnilisus) 2005, London School of Economics (UK).

Töö: Riigikantselei ministribüroo nõunik 2007–2009; Eesti Koostöökogu programmijuht 2009–2011; Sisekaitseakadeemia rändevaldkonna projektijuht 2012–2016; Riigikontrolli audiitor 2016–.

DANIELA LUMINIȚA CONSTANTIN

Bukaresti Majandusuuringute Ülikool, Rumeenia

Haridus: majandusküberneetika 1980, PhD (majandusteadus) 1991, Bukaresti

Majandusuuringute Ülikool.

Töö: Bukaresti Majandusuuringute Ülikoolis: assistent, lektor, regionaalökonomika professor 1998–, makroökonomika ja regionaalplaneerimise teaduskeskuse direktor 2007–. Mitme Euroopa ülikooli külalisprofessor, paljude teadusühingute liige ja rahvusvaheliste teadusajakirjade toimetuskolleegiumi liige.

ANDRES HERKEL

IX, X, XI, XII ja XIII Riigikogu liige

Sündinud 1962. aastal Tallinnas.

Haridus: psühholoog 1985, MA (ajalugu) 1998, Tartu Ülikool.

Töö: ENSV Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi teadur 1985–1989; ajakirja

Vikerkaar toimetaja 1990–1991; ajakirja Eesti Elu / Kultuur ja Elu toimetaja 1991–1992;

Eesti Humanitaarinstituudi õppejõud 1992–1993; Riigikogu Kantselei nõunik 1993–1999;

IX, X ja XI, XII, XIII Riigikogu liige.

Avaldanud ajaloo-, psühholoogia- ja poliitikaalaseid artikleid, raamatu.

ALAR KILP

Tartu Ülikooli võrdleva poliitika lektor

Sündinud 1969. aastal Tartus.

Haridus: PhD (politoloogia) 2012, Tartu Ülikool.

Töö: Tartu Ülikoolis: võrdleva poliitika lektor 2004–, riigiteaduste bakalaureuseõppe programmijuht 2014–. Johan Skytte poliitikauuringute instituudi aasta õppejõud 2015/2016.

MEELIS KITSING

Arenguseire Keskuse uuringute juht

Sündinud 1973. aastal Tartus.

Haridus: BA (ajalugu) 1998, Tartu Ülikool; MSc (maailma majanduse poliitika) 2001,

London School of Economics (UK); MALD (rahvusvaheline majandus ja majandusõigus)

2004, Fletcher School, Tufts University (USA); PhD (poliitikateadused) 2015, Massachusettsi Ülikool (USA).

Töö: praktikant USAs: Leadership Institute 1993, Cato Institute 1994; BNSi majandus-uudiste reporter 1995–1996; DDB Needham projektijuht 1996–1998; Mercuri International konsultant 1998–1999; ettevõtja ja konsultant 1999–2010; õppejõud ja teadur mitmes Euroopa ning USA ülikoolis 1998–2016; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi majandusanalüüsi valdkonna juht 2011–2015; Riigikantselei strateegiabüroo nõunik 2015–2017; Estonian Business Schooli dotsent 2016–2018, professor 2018–; Arenguseire Keskuse uuringute juht 2017–.

Ühingud: Eesti Majandusteaduse Seltsi president 2016–2019; Estonian Business Schooli Senati liige 2014–; Vaba Majandusmõtte Keskuse juhataja 2013–; Ameerika Poliitikateaduste Ühingu infotehnoloogia ja poliitika seksiooni juhtkomitee liige 2008–2009.

ERO LIIVIK

ICON-S CEE Nõukogu liige

Sündinud 1971. aastal Tallinnas.

Haridus: õigusteadus 2000, PhD (sotsioloogia) 2017, Tartu Ülikool.

Töö: Tallinna Kesklinna Valitsuse õigusosakonna juhtaja 2000–2002; justiitsministri nõunik 2003–2004; Saue linnapea 2004–2007; Sisekaitseakadeemia, sotsiaal- ja õigusainete keskuse avaliku õiguse lektor 2008–2018.

Ühendused: International Society of Public Law (ICON-S) liige (New York, USA); ICON-S Central and Eastern European Chapter (ELTE, Budapest, Ungari) nõukogu liige; Deutsche Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der TU Dresden e.V. (DISUD) (Saksamaa) koostööpartner.

AADU MUST

Riigikogu kultuurikomisjoni esimees, Tartu Ülikooli arhiivinduse professor

Sündinud 1951. aastal Pärnus.

Haridus: ajalugu 1976, PhD (ajalugu) 1985, Tartu Ülikool.

Töö: Tartu Ülikoolis: üldajaloo kateedri vanemõpetaja, dotsent 1976–1997, arhiivinduse professor 1997–; Eesti Vabariigi infokontori juhataja Stockholmis 1991; Tartu Linnavolikogu esimees 2001–2015 (vaheaegadega); XI (2007–2009), XII (2011–2013), XIII ja XIV Riigikogu liige, kultuurikomisjoni esimees.

Ühendused: Balti Assamblee presiidiumi liige, president.

IRIS PETTAI

Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi juhataja

Sündinud 1947. aastal Rahinges.

Haridus: majandusteadusteadus 1972, Tartu Ülikool; majanduskandidaat 1981, Eesti TA Majanduse instituut; PhD, Tallinna Tehnikaülikool.

Töö: Tartu Ülikooli turu-uurimisrühma juht 1983–1997, õigusteaduskonna külalislektor 2016–; Eesti Vabariigi valitsusnõunik 1990–1991; Eesti Avatud Ühiskonna Instituudis: projektijuht 1997–2001, sotsioloogiliste uuringute osakonna juht 2001–2009, teadusdirektor 2009–2011, juhataja 2011–; Tallinna Ülikoolis: Eesti demograafia keskuse teadur 2017–, Rahvussuhete monitooringute grupi juht 1993–1999, sotsiaalse stratifikatsiooni ja sotsiaalse mobiilsuse uurimisgrupi juht 1998–2003, lähisuhtevägivalla alase uurimisgrupi juht 2000–2017, soolise võrdõiguslikkuse monitooringute grupi juht 2003–2005, inimkaubanduse alase uurimisgrupi juht (EQUAL projekt) 2005–2008, tööturu ja töötuse alaste uuringute grupi juht 2008–.

Uurimis- ja arendushuvid: vanemaealiste ühiskonda kaasamine, vanemaealised tööturul, vanuse alusel diskrimineerimine, sooline võrdõiguslikkus, lähisuhtevägivald.

IVO PILVING

Riigikohtu halduskolleegiumi esimees

Sündinud 1975. aastal Tallinnas.

Haridus: BA (õigusteadus) 1998, Tartu Ülikool; MA (*magister legum*) 2000, Freiburgi Ülikooli õigusteaduskond; PhD (*doctor iuris*) 2006, Tartu Ülikool.

Töö: Kodakondsus- ja migratsiooni ameti illegaalse immigratsiooni osakonna peaspetsialist 1996–1997; Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna nõunik 1998; Riigikohtu halduskolleegiumi konsultant, nõunik 1999–2004; Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik 2004–2008; Tartu Ringkonnakohtu kohtunik, esimees 2009–2011; Tartu Ülikooli

õigusteaduskond, haldusõiguse dotsent 2009–; Riigikohtu liige 2011–; Riigikohtu halduskolleegiumi esimees 2014–.

Ühendused: Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi juhatuse liige; Eesti Kohtunike Ühingu liige; ELi Riiginõukogude ja Kõrgemate Halduskohtute Assotsiatsiooni (ACA) juhatuse koopteeritud liige; ELi Haldusõiguse Uurimisvõrgustiku (ReNEUAL) liige; Korporatsiooni Rotalia Vilistlaskogu liige.

CHRISTOPHER POLLITT

1946–2018

Maailma tunnustatumaid eksperte avaliku halduse reformide alal. Ta oli Leuveni Ülikooli avaliku halduse professor, Erasmuse ülikooli professor ja Hollandi valitsusinstituudi teadusdirektor. Avaldas üle 60 teadusartikli ja mitmeid raamatuid. Tema raamat „Public Management Reform: A Comparative Analysis“ on korduvalt avaldatud ning selle järgi õpetatakse paljudes ülikoolides üle maailma. Ta alustas karjääri Ühendkuningriigi avalikus teenistuses ja oli Euroopa Komisjoni eelarvevoliniku erinõunik.

GARRI RAAGMAA

Tartu Ülikooli Pärnu kolledži direktor, regionaalplaneerimise dotsent

Sündinud 1966. aastal Tallinnas.

Haridus: majandusgeograaf 1992, PhD (inimgeograafia) 2000, Tartu Ülikool. Täiendanud end Joensuu, Tampere, Cambridge'i, Kopenhaageni, Linköpingi, Oulu ja Bergeni ülikoolides.

Töö: regionaalministri nõunik 1994–1995; Eesti Tuleviku-uuringute Instituudis üleriigilise planeeringu projektijuht 1995–1996; Tapa linnapea 1997; Tartu Ülikooli Pärnu kolledži direktor 2001–2009 ja 2019–; Tartu Ülikoolis: geograafia osakonna majandusgeograafia teadur 2009–2011, regionaalplaneerimise dotsent 2011–.

Uurinud uusettevõtluse, regionaalse identiteedi, innovatsiooni, eestvedamise, haldusstruktuuride ja sotsiaalkapitali mõju regionaalsele arengule. Avaldanud üle 70 teadusartikli rahvusvahelistes väljaannetes, esinenud eelmainitud teemadel Eesti kirjutavas ja rääkivas meedias, tegutsenud konsultandi ja koolitajana.

Ühendused: Regionaaluurijate assotsiatsioon (seeniorliige FERSA); Euroopa planeerimiskoolide assotsiatsioon; Eesti planeerijate ühing; Eesti Majandusteaduse Selts.

MART RAUDSAAR

Riigikogu Toimetiste peatoimetaja

Sündinud 1973. aastal Tartus.

Haridus: BA (ajakirjandus) 1996, Tartu Ülikool; MPhil (meediauuringud) 2000, Oslo Ülikool.

Töö: ajakirja Favoriit toimetaja 1993–1996; Elva Linnavolikogu liige 1993–2002; Tartu Ülikooli õppejõud 2001–2011; ajakirja Politseileht peatoimetaja 2005–2007; Tallinna Ülikooli õppejõud 2011–2017; Eesti Ajalehtede Liidu tegevdirektor 2010–2019; Eesti Meediaettevõtete Liidu tegevdirektor 2019–.

Ühingud: Eesti Meediaorganisatsioonide Liidu juhatuse liige 2011–; News Media Europe juhatuse liige 2016–; Nõo Vallavolikogu liige, eelarvekomisjoni esimees 2017–.

MARIO ROSENTAU

Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse lektor

Sündinud 1962. aastal Viljandis.

Haridus: õigusteadus 1986, MSc (filosoofia) 1998, PhD (*doctor iuris*) 2004, Tartu Ülikool.

Töö: töötanud Eesti Kaubandustööstuskogas, välisministeeriumis, advokaadibüroodes jm 1988–2008; Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse lektor 2005–; advokaadibüroo Hansa Law vandeadvokaat 2013–.

Teadusuuringute suunad: õiguse ja moraali (eetika) ühisosa, ühiskonnaelu tingimused õiguse ja moraali alustena, epistemoloogia, teadmise- ja tõendamispõhine argumenteerimine, intellektuaalse omandi õigused infotehnoloogias, andmeõiguse alused, ELi põhiseaduslik kord. Avaldanud raamatuid, teadusartikleid.

CRISTINA SERBANICA

Constantin Brâncoveanu Ülikool, Rumeenia

Haridus: BA (kommunikatsioon ja avalikkussuhted) 2002, Bukaresti ülikool; MA (marketing) 2006, Constantin Brâncoveanu Ülikool; PhD (majandus) 2008, järel doktorantuur (majandusteadus, regionaalareng) 2013, Bukaresti Majandusuuringute Ülikool.

Töö: Constantin Brâncoveanu Ülikoolis: assistent, lektor, prodekaan, dotsent 2002–; teadur mitmes Euroopa ülikoolis 2007–.

MIHKEL SOLVAK

Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi teadur

Sündinud 1982. aastal Jõgeval.

Haridus: BA (politoloogia) 2006, PhD (politoloogia) 2011, Tartu Ülikool.

Töö: Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti peaspetsialist 2005–2006; Tartu Ülikoolis: politoloogia osakonna projektijuht 2006–2008, riigiteaduste instituudi assistent 2008–2011, võrdleva poliitika teadur 2011–2016, tehnoloogiauuringute vanemteadur 2016–, Johan Skytte poliitikauuringute instituudi juhataja 2017–2019.

Ühendused: CERES (Consortium of European Research with Election Studies) 2011–.

TIINA TAMBAUM

Tallinna Ülikooli Eesti demograafia keskuse teadur

Sündinud 1968. aastal Tartus.

Haridus: matemaatika 1991, MA (pedagoogika) 2001, Tartu Ülikool; MBA 2004, EBS; haridusteaduste doktoriõpe 2009–, Tallinna Ülikool.

Töö: ASi Resta turundusjuht 1999–2003; Maksu- ja Tolliameti IT osakonna analüütik 2003–2004; Tallinna Ülikoolis: teadmussiirde keskuse juht 2004–2013, Eesti demograafia keskuse projektijuht, nooremteadur, teadur 2013–; mõttekoja Praxis projektijuht ja analüütik 2016–2018; MTÜ 65B asutaja ja eestvedaja.

Uurimis- ja arendushuvid: vanemaeliste õppimine ja areng, vanuse alusel diskrimineerimine, vanemate meeste kaasamine, põlvkondadevaheline koostöö, haridusgerontoloogia.

TIINA TAMMIKSALU

Eesti Rahvusraamatukogu sotsiaalia ja parlamendiraamatukogu infospetsialist

Sündinud 1965. aastal Tallinnas.

Haridus: raamatukogundus ja bibliograafia 1988, Tallinna Pedagoogiline Instituut.

Töö: Eesti Rahvusraamatukogu toimetaja 1988–1994; Eesti Sõnumite korrektor 1994–1995; Sõnumilehe korrektor 1995–1997; ajakirja Luup korrektor 1997–2000; Eesti Rahvusraamatukogu infospetsialist 2000–.

REIN TOOMLA

Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi õpetaja

Sündinud 1951. aastal Kohtla-Järvel.

Haridus: ajalugu 1974, MA (poliitikateadused) 1991, Tartu Ülikool.

Töö: Tartu Ülikoolis: riigiteaduste instituudi, politoloogia osakonna, Johan Skytte poliitika-uuringute instituudi lektor, õpetaja.

MART VAIN

Riigikontrolli auditijuht

Sündinud 1986. aastal Tallinnas.

Haridus: BA (riigiteadused) 2008, Tartu Ülikool; MA (rahvusvahelised suhted) 2009, Kenti Ülikool.

Töö: Riigikontrollis: vanemaudiitor 2013–2015, auditijuht 2015–.

RAIVO VARE

ettevõtja ja majandusekspert

Sündinud 1958. aastal Tallinnas.

Haridus: õigusteadus 1980, Tartu Ülikool; EMBA 2003, EBS.

Töö: Riigiminister 1990–1992; ASi Tallinna Pank juhatuse liige 1992–1996; teede- ja sideminister 1996–1999; ASi Pakterminal juhatuse esimees 1999–2003; ASi Eesti Raudtee juhatuse liige 2004–2007; ettevõtja ja ärikonsultant 2007–; arvukate riigi- ja eraettevõtete nõukogude esimees ning liige.

Ühingud: Eesti Koostöö Kogu nõukogu aseesimees 2006–2017; Tartu Ülikooli kuratoomiumi liige 2008–2012; Vabariigi Presidendi mõttekoja liige 2008–2017; Eesti Arengufondi nõukogu esimees 2009–2013.

PIRET VILJAMAA

Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971. aastal Tallinnas.

Haridus: infotöötaja 1994, Tallinna Pedagoogikaülikool.

Töö: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

HELERIN ÄÄR

Statistikaameti levi osakonna GIS spetsialist

Sündinud 1990. aastal Kuressaares.

Haridus: BA (geodeesia) 2012, Eesti Maaülikool; MA (geoinformaatika ja kartograafia) 2014, Tartu Ülikool.

Töö: Kuressaare Linnavalitsuse geoinfo spetsialist 2013; Statistikaametis: juhtivstatistik-metoodik 2014–2017, GIS spetsialist 2017–.

Contents

Editor-in-Chief's Column

Mart Raudsaar

If the Estonian State is a House, then What Kind of a House?	218
--	-----

■ **RiTo Conversation Circle**

Riigikogu Toimetised panel discussion

There Is Never Enough of Good State Reform	219
--	-----

■ **Focus**

Raivo Vare

The Need for State Reform and Proposals of the Foundation for State Reform	220
--	-----

Andres Herkel

Expectations and Challenges of Riigikogu Study Committee	221
--	-----

Alar Kilp

Fundamentals of Good Administration as the Reform of a Member of the Riigikogu	222
---	-----

Meelis Kitsing

Networked State – A Road Not Taken	222
--	-----

Mihkel Solvak

Online Elections: Confidence and Turnout	223
--	-----

Ivo Pilving

How Strict Should the Administrative Court Be?	224
--	-----

Ero Liivik

Legislative Drafts Providing for Direct Election of the President of the Republic in the Riigikogu 1993–2016	224
---	-----

Christopher Pollitt

30 Years of Public Management Reforms: Has there Been a Pattern?	225
--	-----

Garri Raagmaa

The Impact of the Estonian Administrative Reform of 2017 on Settlement and Regional Economic Development	226
---	-----

■ **Politics**

Aimar Altosaar

The Price of Social Resource and the Opportunities of a Cohesive Society	227
--	-----

Jüri Adams

Principal Problems of the Rules of Procedure of the Estonian Riigikogu	228
--	-----

■ **Studies**

Eva-Maria Asari, Mart Vain

Stakeholder Engagement in Supreme Audit Institutions	229
---	-----

Helerin Äär

Accessibility of Public Transport	230
--	-----

Tiina Tambaum, Iris Pettai

Who Needs Elderly Men in Estonia?	231
--	-----

Mario Rosentau

General Data Protection Regulation and Its Violation of EU Treaties*	232
---	-----

■ **Varia**

Rein Toomla

Elections of the Riigikogu – Some Generalisations	232
--	-----

Cristina Serbanica, Daniela Luminița Constantini

EU Cohesion Policy and Innovation Support in Central and Eastern Europe: A Critical Review	233
---	-----

■ **Riigikogu 100**

Piret Viljamaa, Aadu Must

The Biographies of the 1st Riigikogu	234
---	-----

Index of Names	235
-----------------------------	-----

* Peer-reviewed article.

Summaries

EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

If the Estonian State is a House, then What Kind of a House?

MART RAUDSAAR

Editor-in-chief of Riigikogu Toimetised

Certainly, the Estonian state was not built on an empty space. Neither in 1918 when the state emerged from local governments, nor in 1991 when the foundation and solid plans of the state were still there. True, we largely used whatever material we could get back then, and some things have changed in the process, and of course life has moved on. However, people's expectations are still generally the same. People want to live their lives in peace, to rear children and build their houses. For that, the state must provide protection, and help from time to time as the situation allows; it would be nice to have warm rooms, and a sufficiently large living room is needed where the inhabitants could meet each other.

As Estonia's population is decreasing, it is becoming increasingly more expensive to sustain the state, because there are certain functions that must be similar in large countries like the US or Germany, as well as small countries such as Estonia. In the new issue of "Riigikogu Toimetised", we speak about state reform. This is a question of how the Estonian state should be built. Two groups have engaged in the state reform systematically in recent years: the Riigikogu study committee on state reform, and the Foundation for State Reform. The results of their activities are mutually complementary, although from slightly different angles. This issue offers an overview of the activities of both groups: we publish the essay on state reform by Raivo Vare, and Andres Herkel gives a summary of the study committee. Political scientist Alar Kilp also briefly comments on the work of the committee.

We have completed one part of the state reform, the administrative reform, and Garri Raagmaa studies the results. However, the main recommended reading of this issue concerns the contribution by the Foresight Centre, the scenarios arising from the governance report of 2018. Political scientist Mihkel Solvak speaks about e-services as well as Internet elections. Aimar Altosaar writes about what makes our society coherent, and Ero Liivik writes about direct elections of the President of the Republic. Political scientist Rein Toomla gives a summary of the latest Riigikogu elections. They were elections to the Riigikogu which is one hundred years old now, if we count the convention of the Constituent Assembly in 1919 as the beginning. To celebrate this occasion, the National

Library of Estonia has published an e-book presenting the biographies of all members of the first Riigikogu.

Long-time member of the Riigikogu Jüri Adams gives an overview of the evolution of the rules of procedure of the Riigikogu, and observes the three stages of their history. This story will continue in the next issue of “Riigikogu Toimetised”.

The new issue of “Riigikogu Toimetised” includes some other studies that are linked to the focus of this issue, like for example the study on the involvement of stakeholders, conducted by the National Audit Office, mediated by Eva-Maria Asari, or the summary of the public transport study by Helerin Äär from Statistics Estonia. The reader will find studies on other topics as well.

I hope you will enjoy reading this issue. I am particularly pleased that, by a decision of the Board of “Riigikogu Toimetised”, it is also published on paper, although the whole content of the new “Riigikogu Toimetised” is freely available on the Internet, as is becoming for an e-state. This issue is our contribution to the state reform.

RiTo CONVERSATION CIRCLE

There Is Never Enough of Good State Reform

RIIGIKOGU TOIMETISED PANEL DISCUSSION

Jaak Aab (Estonian Centre Party), Arto Aas (Estonian Reform Party), Jaak Madison (Estonian Conservative People's Party), Andres Metsoja (Isamaa) and Ivari Padar (Social Democratic Party) spoke of the state reform in the discussion panel of Riigikogu Toimetised on 17 April.

JAAK AAB: State houses or state service bureaus are being constructed in the county centres; the services that are provided by the government and have remained in the counties will be concentrated into these houses. Digital bureaucracy should also be reduced. When you give any kind of data to the state, it should automatically be in the data bases in the future, which means interbase cross-usage of data. The services of local governments should also be as accessible as possible. In the future, the “one-stop-shop principle” should apply to different reports in the whole state apparatus, so that everything could be get done in one place.

ARTO AAS: So far, the trend of the state reform has been to scale down secondary activities, and provide the people higher-quality services for the money that has been saved. The project of state houses that provide all government-related services from one place has been a step in the right direction. All that can be provided electronically in Estonia should be provided electronically. Bureaucracy and making of unnecessary laws should be reduced, the minister responsible for state reform should have authorities across the Government.

JAAK MADISON: We must not allow the emergence of new peripheral areas. Developing of state houses in county centres is positive, but the concentration of services only into county centres should be prevented. The Riigikogu should have the competence and the will to be the supervisor of the issue of state reform, and to observe what is going on at the level of executive power. The new coalition has agreed on democracy package. It is very important to bring people closer to the government, but at the same time, thresholds that prevent interfering with the normal functioning of the state should be implemented.

IVARI PADAR: The Parliament should have the competence and the will to make the governance better and to be demanding towards the Government. It should also be clear who is responsible on the side of the executive power. Preserving of county towns as centres is an important topic. And interbase cross-usage of data by government agencies is also essential. I understand that this continues to be a problem, it should be dealt with.

ANDRES METSOJA: One of the most important issues is how we ensure the accessibility of e-governance. The state has to ensure reliable internet and telephone connection, and the availability of data communication. Secondly, the issue of state reform should prevail in the work of the Riigikogu, and it should be apparent in all committees. The government should be everywhere in Estonia, not only in two centres. The relocation of government agencies is important for that, Denmark serves as a positive example here. And a particular emphasis should be placed on the field of education.

FOCUS

The Need for State Reform and Proposals of the Foundation for State Reform

RAIVO VARE

Foundation for State Reform, Member of the Council

State reform is an immanent, i.e. an inherent phenomenon associated with any type of national independence. After all, a country will never be complete; this is even more true for a small developing country with a catch-up economy and an ambition to significantly improve the quality of life. The need to step up the implementation of the reform to improve the quality of governance has been raised for several reasons – from global trends and international competition to the particular conditions in Estonia.

The ideas of the Foundation for State Reform were not born out of nothing. These were preceded by several stages of development as well as initiatives by a number of institutions, citizens, and voluntary social organisations who had proposed basic ideas. For the temporary Foundation, the state reform is not an end in itself, but only a means to meet Estonia's national interests and help **Estonia remain a well-governed country with a clear vision that serves its people.**

Developing and presenting the proposals of the Foundation for State Reform took place on a very broad basis which consisted of the earlier activities and the involvement of experts, including both current and former top officials. A separate analysis was conducted of the state reform and governance models in other countries; the Netherlands, Sweden, and Scotland were identified as the three best role models.

As a result of all this, a state reform concept was fully developed by autumn 2018; it was also published in a book along with its annexes. The 146 pages and 11 chapters are built around 67 specific proposals in seven main fields: popular involvement in governance and legislation, constitution and legislation, empowering the parliament, Government of the Republic, civil service and administration, judicial system, other constitutional institutions, and local governments. In view of the scale and complexity of the reform, its duration has been realistically planned for two election cycles, i.e. eight years.

The concept was presented to all the leading political parties, and a special conference to introduce it was organised in the Riigikogu, which attracted wide attention. The

general public was broadly informed through various channels. Before the elections, representatives of all the current five parliamentary parties as well as three parties with parliamentary ambitions signed a joint memorandum of political parties on the state reform. These elections were the first time when the election rhetoric by and large talked about the state reform as an obvious objective. By now a large part of the proposals of the Foundation have been incorporated into the coalition agreement.

Expectations and Challenges of Riigikogu Study Committee

ANDRES HERKEL

Member of the 9th, 10th, 11th, 12th and 13th Riigikogu

The article explores the challenges connected to the study committees of the Riigikogu, using the example of the State Reform Study Committee formed by the 13th Riigikogu (2015–2019). The Committee studied and analysed the implementation of the administrative reform, defined the terminology of the state reform, and identified developmental avenues.

The Committee was formed in the beginning of 2017, when most of the decisions on the administrative reform had been made. The Riigikogu played a marginal role in the administrative reform, although it did raise certain issues in the form of interpellations and Bills, which were eventually resolved by government resolutions.

The article gives an overview both of the specific topics discussed in the Study Committee, as well as the administrative reform and state reform topics more broadly. The Foundation for State Reform and the State Reform Radar were also active at the same time. The final conclusions of the Committee owe more to the process centeredness of the Radar, rather than the specific political solutions approach of the Foundation.

Although it is difficult to fault the Committee report, the Committee failed to fully fulfil its role. It was a “cushioning committee” which allowed the parliament at least an apparent role in the administrative reform, and made it possible to seek a reasonable path between the different visions of the state reform.

In the future, the Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act should be amended to reflect the work burden and the actual schedule of the members of the Riigikogu in the work of the special and study committees. Namely, we should revoke or reduce the additional remuneration for chairmen and deputy chairmen of the committees and streamline the work schedule of the committees, which has not been followed to the full extent for several terms now. This should be complemented with an increase in the actual role and significance of the work of the Riigikogu.

Fundamentals of Good Administration as the Reform of a Member of the Riigikogu

ALAR KILP

Lecturer of Comparative Politics, University of Tartu

The Resolution of the Riigikogu “The Fundamentals of the State Reform and Good Administration”, adopted on 20 February 2019, sets out seven general principles that primarily the members of the Riigikogu should keep in mind when initiating draft legislation in the Riigikogu in the future. The benefit of the list of fundamentals depends on whether they will be taken into account in practical (Riigikogu) work, and whether it will become a routine practice to consider all the principles and find a balance between them. It is also important that non-adherence to one or several principles should not be justified by following some other principle. Qualitative change in draft legislation, in the quality of governance and administration will not emerge from a document itself, but from the extent to which the habits and attitudes of the members of the Riigikogu will change.

Good administration will not replace party politics, the competition between political parties for better rating, or the changes and unpredictabilities that result from the change of government coalitions. At the same time, good governance is inevitable for finding a working balance between democracy, management and practical efficiency. If the practice that the correspondence of a bill to all good governance principles is discussed and assessed should become rooted in the work of the Riigikogu, such a habit of defining political choices may become transferred to everyday defining of politics, and to a certain extent also change the usual ways of how the political parties compete with each other and conduct their election campaigns.

Networked State – A Road Not Taken

MEELIS KITSING

Head of Research, Foresight Centre

Concerning the state reforms and the related debates in Estonia, it is important to take note not only of the choices made, or the choices that the political powers and interest groups mainly wish to make, but also the choices that have not been discussed. Estonia's public sector has been reformed from the point of view of centralisation and consolidation principles. The goal is to save on public spending. The predominant ideas for the future of the state reform are based on the same principles.

This shows the path dependence of the state reform on earlier decisions and the prevailing mind set. This is remarkable in a context where the international academic and political literature has seen a rise in the popularity of the “networked governance” concept, which presumes the decentralisation of governance and a more diverse involvement of parties than has been common in Estonia over the recent decades, or than is desirable under the prevailing mind set. This is also extraordinary in the context of Estonia itself, where important developments in state governance – such as e-state developments – have often been the result of bottom-up initiatives, not forced through from the above.

This is why we must analyse the potential of the networked state in the Estonian context, in order to understand the pros and cons of that governance model. The

alternative of the networked state is important because public sector governance and reform concerns the popular participation in decision making processes and democracies, and not just the provision of services to citizens. The balance between efficiency, on the one hand, and involving citizens and ensuring participation in decision making processes, on the other, can be lost when the main goal is to cut costs, centralise governance, and consolidate services. Over-centralised governance can become less citizen-centred and lead to an increased alienation.

The reforms that are currently being implemented and planned in Estonia focus on the executive power and on providing services, and are carried out as campaigns. An important task of the Riigikogu is to set specific long-term objectives to public sector governance reforms, and to promote democracy and inclusiveness. However, the principles of the state reform and good administration of the Riigikogu focus on services, efficiency and simplicity of governance, not on popular participation in decision making processes and inclusiveness.

Both at the Riigikogu and the government level, we need a broader strategic understanding that would focus on systematic changes next to cutting costs. From the organisational point of view, this means simulation tests of different governance models. The litmus test concerns insufficient capsule-scale coordination, which could suggest that the advantages of a networked, dispersed view should be considered first and foremost.

Networked governance would help to increase the strategic sensitivity of the state. Strategic sensitivity is the ability to solve problems in a flexible and complex way, using innovative technologies and cooperation among the participants.

Online Elections: Confidence and Turnout

MIHKEL SOLVAK

Head of Johan Skytte Institute of Political Studies, Senior Researcher in Technology Studies, University of Tartu

The record proportion of votes cast electronically in the Riigikogu elections is the result of the voters' confidence in this way of voting. The option of i-voting has been in place since 2005, and throughout the whole period up to the 2019 Riigikogu elections, the proportion of the people who trust i-voting has been averaging nearly 70 per cent. The trust level is closely correlated to the use of i-voting. If a person perceives this technology as trustworthy, they are more likely to vote online.

The perceived trustworthiness does not derive from the i-voter's user experience, however, but is a precondition to trying online voting in the first place. Since i-voting has not brought about a rise in voter turnout, the huge rise in the number of online voters over time can be explained by the fact that those who used to vote on paper have opted for online voting. This is however the case with the voters who consider this way of voting very trustworthy already without having tried it first. At the same time, the confidence structure shows that roughly ten per cent of people with the right to vote are extremely sceptical about online elections. Thus a small but persistent group of sceptics exists besides the large trusting majority. All that considered, it can be presumed that the Estonian online elections are resistant to technological attacks and attacks on their reputation, which mainly aim to sow distrust and general confusion against the organisation of elections among voters. The high perceived trustworthiness and good reputation of online elections is indisputably connected with the general positive image of e-government in the eyes of its citizens.

How Strict Should the Administrative Court Be?

IVO PILVING

Chairman of the Administrative Chamber, Supreme Court

In Estonia, judicial control has been applied to administrative rulings for the past one hundred years. The 1992 Constitution ensures the protection of the individual rights in separate administrative courts. The control of administrative rulings by independent courts is the litmus test of the rule of law. Specialised administrative courts ensure efficient and expert legal protection. Administrative courts may check the decisions of the authorities only on the basis of the law. This limits the access to courts as well as the intensity of the judicial control. The court does not decide on purely political issues or, as a rule, on court actions that do not concern the rights of the complainant. Court practice in Estonia can be divided into three categories of intensity: strict control, test of rationality, and test of obviousness. The frequency and restraint of the control are subject to two dimensions: the scope of the administrative discretion and the intensity of the interference with rights. A wide scope of discretion can also result from the scientific uncertainty of the disputed issue. In the near future, Estonia is likely to see increasing numbers of administrative rulings based on machine learning. However, the use of algorithms in itself must not cause the judicial control to subside.

Legislative Drafts Providing for Direct Election of the President of the Republic in the Riigikogu 1993–2016

ERO LIIVIK

ICON-S CEE, Member of the Council

During the last 25 years, the Estonian legislation has been characterised by frequent and fundamental changing of the laws. At the same time, the Constitution of Estonia has been amended very little, only for five times. Amending our Constitution has been made very complicated and it requires large inter-party consensus in the parliament. This survey article discusses the initiating of and the course of legislative proceedings on the legislative drafts amending the Constitution that provide for direct election of the President of the Republic in the Riigikogu in 1993–2016. The author of the article reaches the following conclusions:

1. The rigid regulation of amending the Constitution raises the question about its conformity to the principle of democracy (*resp.* the will of the majority of the people). The need to amend the Constitution arises from the principle of national sovereignty, the human ability to learn, and the fact that political decisions are reached through discussions. In post-Communist European countries, the experience of amending the Constitutions has generally been positive, considering the development of democracy, and confirms that, as a general rule, the amendments have helped curb the executive power and promoted human rights. Direct election of the President of the Republic is a popular idea with the people. Allegedly, in 1991, at the time of the drafting the present Constitution, as many as 70 per cent of the population supported direct election of the President of the Republic. According to the surveys conducted by the market research company “Turu-uuringute AS” in 2000 and 2006, far more than half of the respondents

supported the idea. A web poll conducted by the Institute of Society Studies in 2016 showed that nearly 78 per cent of respondents supported the option of electing the President of the Republic themselves.

2. Since the signatures of at least 21 members of the Riigikogu are required in order to initiate amendment of the Constitution, for example, a larger faction alone or several smaller ones together can initiate that. An individual member of the Riigikogu or a small faction on its own are precluded. The requirements for amendment of the Constitution set out in Chapter 15 of the Constitution do not allow the opposition of the Riigikogu alone to legalise direct election of the President of the Republic. The decision requires a large inter-party consensus in order to be accepted; when disagreements arise, the Bill is soon dropped. It is noteworthy that the process of the proceedings on the Bills on direct election of the President of the Republic is similar to the attempts to legalise public initiative in the Riigikogu – the opposition in the Riigikogu submitted the relevant Bill; on three occasions (in 1995, 2002 and 2003), the whole coalition or the majority of the political parties represented in the Riigikogu made the initiative. Among the political parties represented in the Riigikogu, legalisation of direct election of the President of the Republic has had a wider support than legalisation of public initiative; in various times, many political parties have supported the idea of direct election of the President of the Republic.
3. Analyses of the procedure for election of the President have pointed to various shortcomings, but the necessary corrections have not been made. The last presidential election in 2016 also demonstrated the problems in the current procedure. The Riigikogu that was fragmented into several factions was not easily capable of finding the necessary consensus. Simplification of the election procedure is justified, but the recent proposal to elect the President only in the electoral body would not significantly change the general bases for electing the President (election directly by the people).

30 Years of Public Management Reforms: Has there Been a Pattern?

CHRISTOPHER POLLITT

1946–2018

Lessons for the World Bank?

This is the section I have added to the original academic paper*

I would suggest a number of 'lessons' which could be drawn from the foregoing analysis:

1. Big models, such as NPM or 'good governance' or 'partnership working', often do not take one very far. The art of reform lies in their adaptation (often very extensive) to fit local contexts. And anyway, these models are seldom entirely well-defined or consistent in themselves. Applying the big models or even standardized techniques (benchmarking, business process re-engineering, lean) in a formulaic, tick-box manner can be highly counterproductive.

* Pollitt, C. (2011). 30 Years of Public Management Reforms: Has There Been a Pattern? A Background Paper for the World Bank Consultation Exercise. – <http://siteresources.worldbank.org/extgovanticorr/resources/pollitt.doc>.

2. To take the first point further, the whole idea that there is one model or set of principles that can or should be applied everywhere is suspect. As many scholars and some practitioners have been observing for decades, there is no 'one best way'. The whole exercise of reform should begin with a careful diagnosis of the local situation, not with the proclamation of a model (or technique) which is to be applied, top down. 'No prescription without careful diagnosis' is not a bad motto for reformers.
3. Another, related point is that task differences really do matter. A market-type mechanism may work quite well when applied to refuse collection but not when applied to hospital care. Sectoral and task differences are important, and reformers should be wary of situations where their advisory team lacks substantial expertise in the particular tasks and activities that are the targets for reform.
4. PMR is *always* political as well as managerial/organizational. Any prescription or diagnosis which does not take into account the 'way politics works around here' is inadequate and incomplete. Some kernel of active support from among the political elite is usually indispensable.
5. PMR is usually saturated with vested interests, including those of the consultants/advisors, and the existing public service staff. To conceptualise it as a purely technical exercise would be naive.
6. Successful PMR is frequently an iterative exercise, over considerable periods of time. Reformers must adapt and also take advantage of 'windows of opportunity'. This implies a locally knowledgeable presence over time, not a one-shot 'quick fix' by visiting consultants.
7. It does work sometimes! But, as indicated at the outset, humility is not a bad starting point.

The Impact of the Estonian Administrative Reform of 2017 on Settlement and Regional Economic Development

GARRI RAAGMAA

Director, Pärnu College of the University of Tartu, Associate Professor of Regional Planning

The article assesses the impact of the Estonian administrative-territorial reform of 2017 on settlement and regional economic development. The main problem of the administrative-territorial reform was that it focused on administrative efficiency, and ignored the objectives set out in the Administrative Reform Act, in particular the using of regional development preconditions, increasing of competitiveness, and ensuring of a more consistent regional development, as well as the integrity of the settlement system. Reformation of administration is mostly a political issue, and it seldom takes place on scientifically grounded bases. The administrative structure, and the distribution of public functions and the budget between the central, regional and local authorities have a significant impact on settlement development and the general regional balance.

Estonia is situated in the periphery of Europe, cities are small here, and they are located far from each other. Providing rural areas with services and, increasingly, the variety of jobs offered depends on the global competitiveness of the businesses, which is however influenced by the business environment shaped by public authority, and the prominence and reputation of the location. The quality of life in any region depends

on the central city where services are available, where most of the jobs are located, and where there are cultural institutions and meeting places. Estonia has been urbanising at a faster rate in Europe over the last decade: people are moving to the urban regions of Tallinn and Tartu. Rural settlements and small and county cities are losing residents: the smaller the settlement and the greater the distance from Tallinn, the faster the process. The growth of megacities and overurbanization is taking place in ultracentralised and failed countries that are incapable of implementing policies to balance spatial development.

Urbanisation takes place in waves: migration flows are influenced by the population age structure, real estate prices, mobility, fashion, and policies with a spatial impact. In the last few decades, in a number of Western European countries and the USA, the global metropolisation has reverted to suburbanisation and counterurbanisation as it was experienced in the 1980s. A technological change is going on. Work is increasingly independent of space. Under the pressure of climate change, ecological way of life is becoming more popular: organic food, green energy and the expanding silver economy need much more space and considerably change the economic geography. With the return of the Cold War, preservation of viable low density areas is strategically vital for Estonia again.

With the elimination of county governments, functional areas (except Saaremaa) were left without the management level. Local government associations are expected to fill the vacuum, but scarce funding does not motivate joint activities or allow county cities to develop the services needed in the region. The strength of the central city and the size of its actual rear land should be the determining factors when delimiting the administrative structure in the 21st century. Capability to communicate globally and ability to create knowledge-intensive jobs that require relevant institutions is a value in its own right. Settlement changes very slowly but a correction of the errors of the administrative-territorial reform must not be postponed to an indeterminate future. It will have to be undertaken at once in the implementation of regional strategies. It took ten years for Latvia to understand it.

POLITICS

The Price of Social Resource and the Opportunities of a Cohesive Society

AIMAR ALTOSAAR

Project Manager, Estonian Center of Eastern Partnership

Editor of the column "Meie Eesti", Postimees

Social capital and social cohesion are underrated values because they are more complicated issues to discuss than material values, legislation, and governance and administrative structures. Solutions to social and economic problems have been seen to lie primarily in establishing more regulations, developing the skills of individuals and attempting to unify all people in some way. The modern high-technology economic environment, the increasingly complicated legislation and public administration, as well as international agreements and institutions may seem pointless or even a kind of incomprehensible conspiracy to the majority of the people. In order to ensure a secure and high-quality

living environment, nowadays it is inevitable to integrate communities and societies, develop trust relationships and establish viable social networks. This is a very labour- and time-intensive activity. It requires establishment of institutions which become increasingly complicated in their structure as human communities grow larger and the nature of work evolves.

The population of a small country must be especially strongly integrated internally if it wishes to persist as a nation. Community spirit is one of the important components of cohesion, and nowadays it means equality of all community members, regardless of individual differences, because every person has a worthy role in a well-functioning community. Such an attitude towards every person must also extend to the working environment where every person has the possibility to adjust their workplace to their personalised space, because standardised tasks are increasingly solved by smart machines. International studies on cohesion show that, among the developed OSCE countries, Estonia ranks as average. It is much less integrated than our Nordic neighbours, but more integrated than all other Eastern and Central European countries.

Principal Problems of the Rules of Procedure of the Estonian Riigikogu

JÜRI ADAMS

Member of the 7th, 8th, 9th and 13th Riigikogu

co-author of the Constitution of the Republic of Estonia

Historically, Estonia has been part of the German legal space. The Estonian parliamentarism was basically established on German models. The main terminology for parliamentary activities also developed as translations of corresponding German terms. From the point of view of the Estonian language, they are not always adequate and tend to create confusion nowadays.

During the first independence period of Estonia (1918–1940), several different parliamentary assemblies were active in Estonia. As a consequence, there were a number of rules of procedure and experiences in using them. The annexation by the Soviet Union disrupted all earlier traditions. In the years of fights for the restoration of independence and reorganisation, there were attempts to partially exploit the pre-war experiences. However, in the last representative body of the Soviet Republic, the 12th Supreme Council (1990–1992), a practice developed that was based on blending various traditions – the Russian-Soviet façade-democracy and Estonia’s pre-war experiences.

The rules of procedure and rules that had developed by the end of the 12th Supreme Council were handed down to the parliament that began its work after the restoration of Estonia’s independence – the 7th Riigikogu. For six weeks (5 October 1992 – 16 November 1992) such temporary rules of procedure were in force, until the Riigikogu established the rules of procedure that it had approved, which unfortunately were not significantly different from those inherited from the Supreme Council.

STUDIES

Stakeholder Engagement in Supreme Audit Institutions

EVA-MARIA ASARI

Auditor, National Audit Office

MART VAIN

Audit Manager, National Audit Office

Supreme Audit Institutions (SAIs) form an important part of the oversight system, holding governments accountable for the use of public funds. In order for SAIs to achieve their tasks effectively and objectively, they have to be independent of the entities that they audit, and protected against outside influence. At the same time, SAIs strive for greater impact of audit reports, and highlight the value the reports add to the lives of citizens.

The article focuses on stakeholder engagement in Supreme Audit Institutions and suggests that stakeholder engagement is one of the ways how SAIs could enhance the impact of their work. It is based on the survey carried out among SAIs by the National Audit Office of Estonia.

Due to its highly independent profile, stakeholder engagement has not been prevalent among SAIs. Yet, the growing recognition of the advantages of stakeholder engagement has led SAIs to employ strategies of cooperation throughout the audit cycle more frequently. Stakeholder engagement enhances openness and transparency of decision-making. It also fosters stakeholders' trust towards SAIs and contributes to the improvement of the quality of audit reports. Engagement brings additional expertise to the audit process, new standpoints, and proposals for solving problems that have come out of the audit. Furthermore, it helps to balance conflicting interests and to identify unforeseen consequences of laws and policies.

The majority of the SAIs who responded to the survey asserted that stakeholder engagement was cited in their strategic documents and that they had elaborated guidelines for stakeholder engagement. Moreover, the results of the survey manifest that stakeholder engagement is becoming more institutionalised in SAIs and is moving towards participatory involvement that goes beyond merely disseminating and presenting audit results. This includes gathering the views of stakeholders in the planning stage of an audit and providing feedback at all stages of an audit.

Stakeholder engagement activities often remain unmonitored, which continues to be one of the challenges for SAIs. In the absence of performance targets and indicators it is difficult to evaluate engagement activities, which in turn complicates the assessment whether these activities are reaching the intended goals. This restricts recognising the advantages of engagement.

To conclude, Supreme Audit Institutions around the world are striving towards more active stakeholder engagement based on open communication, which enhances the impact of audit reports and demonstrates the added value the work of SAIs brings more explicitly to the society and the citizens.

Accessibility of Public Transport

HELERIN ÄÄR

Specialist in Geoinformatics, Marketing and Dissemination Department, Statistics Estonia

No one needs much convincing today in the value of public transport, and its existence is important in several aspects. However, while the trendy topic is whether public transport should be a free or a paid service, a lot of people (particularly in rural areas) are much more interested in having any sort of public transport services in their place of residence at all.

In order to analyse the accessibility of public transport, we have studied individual rides in public transport on 8–12 October 2018. The analysis is based on the data on public transport stops and departures as of 7 October 2018 (Road Administration. Opening data of the public transport register). The analysis is based on the accessibility assessment criteria developed by the domestic services accessibility expert Veiko Sepp. We have looked at road and rail transport (buses, trams, trolley buses, and trains).

In order to assess the accessibility of public transport, different analytical criteria were applied to urban and rural areas (Statistics Estonia 2018). In urban regions, good accessibility of public transport is considered ensured if means of public transport stop up to 400 metres from the residence of the user every business day, at least twice an hour between 6 a.m. and 8 p.m. In rural areas, public transport is considered accessible if it stops up to one kilometre from the residence of the user every business day, at least three times a day between 6 a.m. and 8 p.m. Additionally, one departure must fall between 6 a.m. and 9 a.m. when the majority of the users leave for work or school, and another between 3 p.m. and 6 p.m. when users return home, and a third one either between 9 a.m. and 3 p.m. or 6 p.m. and 8 p.m.

In urban areas, 690,900 people enjoy good access to public transport, which forms 76% of all the urban residents. In rural areas, 75% of the residents – i.e. 303,100 users – enjoy good access to public transport. This means that across Estonia, 76% of the total population has good access to public transport.

The accessibility of public transport is not linked to the surface area of the residential area or the number of its residents. There are a fair number of residential areas that provide excellent accessibility to public transport to almost all their residence thanks to their small number, but there are also those without a single stop that would fulfil the criteria. However, it should be noted that sometimes a single departure is enough to mark a difference between “good” and “inadequate” accessibility.

At the county level, the accessibility is the best in Harju County, where 86% of the population enjoys good access to public transport. The worst accessibility is in Lääne County, where only one quarter of the population has good access. At the local government unit level, the town of Loksa enjoys the best public transport system, available to no less than each and every one of its residents. The worst situation is in the town of Haapsalu, where public transport is accessible to only 6% of the residents.

Who Needs Elderly Men in Estonia?

TIINA TAMBAUM

Researcher, School of Governance, Law and Society, Tallinn University

IRIS PETTAI

Director, Estonian Institute for Open Society Research

The article discusses the social isolation of Estonian men aged 60+ and their participation in community life which has been studied relatively little so far. The population is ageing in the whole world as well as in Estonia. However, the increasing life expectancy means that the elderly, including particularly men, tend to be socially excluded rather than participate in community activities and thereby keep up their cognitive and physical abilities (Reynolds *et al.* 2015).

SHARE studies show that, in Estonia, pension-aged people are more often passive in both social and individual leisure activities in comparison with other European countries (Tambaum 2013).

The article can be divided into three sections. The first part of the article gives an overview of the theories on ageing accepted in the world today, and justifications that help explicate the passivity and social isolation of elderly men (Golding *et al.* 2007; Garragher, Golding 2015; Mark, Golding 2012). The second part of the article surveys the situation of elderly men in Estonia and analyses how men have adapted to the life when they reach advanced middle age. The third part gives an overview of some of the results of the project “Old guys say “yes” to community”, organised within the framework of the Erasmus+ (2016) programme. In the project, 94 Estonian men aged 60+ were interviewed, and local government workers and representatives of associations participated in the study.

The interviews carried out in South Estonia revealed that although organisations oriented at elderly people have been established, the possibilities of elderly men depend on the specific location. In small villages, where young people have left and there is no strong village community, there is no social life, there are no activists, and there is no place to socialise (there is no school, cultural centre, library or day centre). Men aged 60+ often lack transport opportunities to travel to neighbouring cities or villages to attend events or participate in regular joint activities. Finding the more passive men, obtaining contact with them, and giving arguments as to why their community activity is necessary to them personally and to the community, is a serious problem. In larger cities and villages, there are also more organisations where older men can participate. At the local level, much depends on how the local government sees the elderly, whether it notices and values older men and women, if premises and financial support are offered, and if instructors and activists are supported. The article concludes with recommendations to local government leaders and non-governmental organisation and community activists to involve elderly men, and a proposal to establish a system of refresher training for people who work with seniors.

General Data Protection Regulation and Its Violation of EU Treaties*

MARIO ROSENTAU

Lecturer of Comparative Jurisprudence, University of Tartu

While the GDPR is generally efficient and necessary in its vigorous protection of the fundamental rights of self determination and identity of the European citizens, the article identifies a core issue that has gone unnoticed: the GDPR violates the EU treaties. It is basically a 'European law', yet European laws are banned under the TEU and the TFEU.

The author examines the background of this conflict. The ambitious plan for ratification of the 2003 draft treaty establishing a Constitution for Europe fell at the first hurdle in 2005. The draft Constitution envisaged a legislative innovation: the European law and the European framework law, directly applicable in the Member States and superior to the national laws. Yet, there would be no European laws – these were rejected with the draft Constitution in the 2005 referendum, and the current treaties do not foresee any law-like European legislation.

The GDPR is by nature a European law because it: 1) concerns potentially all the European residents, albeit by adding to the rights of individuals and protecting their freedoms; 2) applies to virtually all undertakings with substantial impacts on them; 3) addresses the Member States and the EU itself; 4) has cross-border applicability and covers the whole EU; 5) is named "general regulation", although this kind of legislative act is not provided by the EU treaties. Hence, the scope, depth, and impact of the GDPR exceed all the limits that the EU treaties permit for regulations.

Since the GDPR possesses certain characteristics of a 'European law', this highlights a key issue: if the existence of the GDPR violates the EU treaties, it also violates the Estonian Constitution. The author concludes that since the GDPR is here to stay, amending the EU treaties can no longer be avoided.

VARIA

Elections of the Riigikogu – Some Generalisations

REIN TOOMLA

Teacher of Comparative Politics, Johan Skytte Institute of Political Studies, University of Tartu

Since the first constitutional elections in 1992, the number of political parties in the Riigikogu has shown a relatively clear trend towards decrease – of nine political parties in 1992, five have remained in 2019. According to the positions of Arend Lijphart (Lijphart 1984), such a decrease could indicate that some matters of disputes within society have disappeared or at least mitigated. Apparently, a quarter of century ago, economic issues were disputed more, while "post-materialist" problems cause more animated discussion in today's society. During the most recent elections in 2019, the dispute over the foreign policy orientation sharpened somewhat unexpectedly.

In the Estonian electoral system there is a five per cent threshold, and the political parties who remain below the threshold remain out of the Riigikogu, and therefore the number of political parties in the Riigikogu appears a little deceptive. In the last elections,

* Peer-reviewed article.

nine per cent of votes were lost because of that. If we had the principle of “natural threshold”, two, and on certain conditions even four other parties could have gained seats in the parliament at the 2019 Riigikogu elections.

In the case of the political parties who were represented in the Riigikogu in the period 1992–2019, we can speak of as many as three party systems. Based on the views of Alan Siaroff (Siaroff 2019), we can see that the political party configuration that was formed in the Riigikogu in the 1990s could be called extreme pluralism. This was replaced by moderate pluralism that dominated in the 2000s. The Riigikogu that began its work after the last elections in 2019 fits in the “two-and-a-half” party system.

Although the number of political parties in the Riigikogu has been decreasing more or less constantly, this has not brought about stable governments. During that time, there has been no government able to remain in power for the full four-year term. Mostly, the Prime Minister has been replaced together with the Government, but there have been cases when the Prime Minister has managed to survive a cabinet crisis without resigning. As Estonia has a proportional electoral system, in all probability, there will be several political parties in the Riigikogu also in the future, and Governments will not be making it until the end of their terms. However, forming a Government has not proved to be very complicated. This must be attributed to the fact that the political parties are close on the left-right scale. On the scale of one to ten generated according to Manifesto Project, the compositions of the Riigikogu have fitted under one category, and on only one occasion have the most extreme political parties been separated by 2.5 points. This has provided opportunities to form relatively diverse coalitions.

EU Cohesion Policy and Innovation Support in Central and Eastern Europe: A Critical Review*

CRISTINA SERBANICA

Constantin Brancoveanu University, Romania

DANIELA LUMINIȚA CONSTANTIN

Bucharest University of Economic Studies, Romania

This paper gives an overview of the results of cohesion policy investments in RTDI and enterprise in Central and Eastern European countries that joined the EU after 2004. The results differ by countries, as well as between the regions within those countries. On the one hand, there are invaluable outputs and outcomes in the form of new research infrastructure, cooperation networks, new jobs in the RTDI sector, the creation of innovative start-ups, etc. On the other hand, the impacts are unevenly distributed, with significant disparities in terms of knowledge production, technology absorption or innovation performance. The evaluations carried out to date conclude that there is still much room for improvement in the logic of policy interventions in CEE countries, as well as in the management of national and regional innovation systems. Different policy recommendations are formulated in the literature on this topic, which can be grouped into the following eight categories:

* Serbanica, C., Constantin, D. L. (2018). EU Cohesion Policy and Innovation Support in Central and Eastern Europe: A Critical Review. – CESifo FORUM, 19(1), 24–31.

- ▶ Change the Logic of Intervention
- ▶ Consider Specific Innovation Patterns in Policy-Making
- ▶ Adopt New Approaches to Financing Innovation
- ▶ Contextualise Support Measures and Focus on Incremental Innovation
- ▶ Adopt Gradual Sectoral Changes
- ▶ Support International Knowledge Networks and Global Value Chains
- ▶ Adopt the Broader View of Innovation
- ▶ Change Routines and Address Institutional Bottlenecks.

RIIGIKOGU 100

The Biographies of the 1st Riigikogu

PIRET VILJAMAA

Compiler of the publication, National Library

AADU MUST

Member of the Riigikogu, Professor of Archival Studies, University of Tartu

Members of the 1st Riigikogu

Author Piret Viljamaa,

Editors Rita Hillermaa and Gerli Randjärv,

Designer Margit Plink.

National Library of Estonia 2019

Web publication: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:388859>

On the occasion of the 100th anniversary of the Parliament of Estonia the Riigikogu, the National Library of Estonia has published an e-publication of the biographies of the members of the 1st Riigikogu. The publication contains the biographies of all 168 persons who belonged to the 1st Riigikogu. The mandate of the first composition lasted from 20 December 1920 to 30 May 1923, and ten political party lists were elected to the parliament.

The extent of individual biographies varies, about some persons, there are few biographical materials. The membership in committees, other compositions of the Parliament and the Government is also mentioned.

In order to illustrate dry facts, cartoons and quotations have been added. The publication can be found on the homepages of the National Library of Estonia and the Riigikogu, and in online catalogue ESTER.

**

The publication is also commented by Aadu Must, Chairman of the Cultural Affairs Committee of the Riigikogu and Professor of Archival Studies at the University of Tartu. In his opinion, it is good that the publication is not a single and separate piece, but a reference work that is in a good synergy with the latest historical literature, including the recent book on the history of the Estonian parliamentarism by Jaak Valge (Valge 2019). The National Library deserves great recognition for this work, and has proven itself as the Parliament Library.

The publication is a contribution to the biographical literature of Estonia. It balances dignity and humaneness. It is great that the compiler has not been afraid to add a little humour, and even satire, to the work.

Nimeregister

- Aab, Jaak 7–9, 12–22, 32–34, 219
Aas, Arto 7–8, 11–12, 14, 16–18, 21–22, 34–35, 219
Aaskivi, Ülle 71, 77, 120
Abe, Shinzō 200
Abuladze, Lili 162
Adam, Stéphane 152, 161
Adams, Jüri 6, 36, 71, 115, 122, 210, 219, 228
Aghion, Philippe 181–182, 184, 190
Agu, Cherlin 144
Aichberger, Marion C. 152, 161
Allik, Jaak 120
Altosaar, Aimar 6, 99, 102, 114, 210, 218, 227
Alvarez, R. Michael 60
Andreescu, Liviu 191
Anniste, Kristi 114
Ansip, Andrus 174–175
Arjakas, Külle 73–74, 77
Asari, Eva-Maria 6, 135, 210, 219, 229
Avendano, Mauricio 161
Bachtler, John 182, 190–192
Barca, Fabrizio 94, 98, 184, 190
Bastow, Simon 50
Battulga, Khaltmaa 204
Becker, Torbjörn 182, 190
Beetham, David 72, 77
Berkowitz, Peter 191–192
Bertelsmann, Carl 109–110, 114
Bickerton, James 83
Bier, Wolfgang 70
Boehnke, Klaus 114
Boekholt, Patries 190
Bogt, Henk J. 136, 144
Bongardt, Annette 167, 169
Bonsang, Éric 161
Bordāns, Jānis 203
Boschma, Ron 189–190
Bouckaert, Geert 42, 50
Brandt, Martina 161
Brežnev, Leonid 64
Brétéché, Bianca 135, 143
Breux, Sandra 60
Bross, Ulrike 191
Brown, Adam 182, 190
Brown, Mike 162
Burdorf, Alex 161
Busch, M. A. 161
Bussche, Axel von dem 163, 170
BörschSupan, Axel 161
Camagni, Roberto 182, 187–190
Cameron, David 169
Cananea, Giacinto della 69–70
Canning, Roy 152, 161
Capello, Roberta 181–182, 187–190
Cassingena Harper, J. 191
Cepilovs, Aleksandrs 191
Chan-o-chale, Prayuth 208
Chiti, Mario P. 61, 70
Chope, Christopher 207
Churchill, Winston 25
Clar, Günter 187, 190
Coglianese, Cary 68, 70
Cohen, Gene D. 152, 161
Constantin, Daniela Luminița 6, 181, 211, 233
Cornejo, Carolina 138, 143
Correa, Paulo Guilherme 190
Couture, Jérôme 60
Croezen, Simone 152, 161
Csank, Pavel 192
Cunha Rodrigues, Nuno 167, 169
Curaj, Adrian 191
Da Costa Cabral, Nazaré 169–170
Daianu, Daniel 190
Danay, Robert 61, 70
Danilov, Tea 41, 50
Darvas, Zsolt 190

- David, Paul A. 191
De Fine Licht, Jenny 135, 142, 144
Delhey Jan 114
Dickey, Gabe 144
Dodon, Igor 203
Douglas, James W. 144
Doyle, Lesley 162
Dragolov, Georgi 109, 114
Duke, Chris 162
Dunleavy, Patrick 42, 50
Edler, Jakob 188, 191
Eenmaa, Ivi 73
Elgar, Edward 190–191
Elkjaer, Bente 152, 161
Emerson, Michael 165, 169
Estevez, Elsa 42, 50
Estrin, Saul 191
Ferry, Martin 184, 187–191
Fiedler, Franz 141, 143
Findsen, Brian C. 152, 162
Foley, Annette 162
Foray, Dominique 184, 189, 191
Formosa, Marvin 152, 157, 162
Fornoni, Ruggero 190
Foster, Liam 152, 162
Fountain, Jane E. 42, 50
Frances, Jennifer 51
Fratesi, Ugo 187, 191
Friedmann, John 89, 98
Frost, Robert 41, 50
Frowein, Jochen 72, 77
Gardiner, Ben 190
Garragher, Lucia 151, 162, 231
Gauselmann, Andrea 181, 191
Georgiou, Luke 191
Germain, Sophie 161
Germann, Micha 53, 60
Geyer, Hermanus 89–90, 98
Gheorghiu, Radu 191
Gianelle, Carlo 189–190
Gibbs, Jack P. 89, 98
Giovanni, Perucca 181, 187, 190
Girre, Xavier 144
Gleeson, Lynne 162
Glencross, Andrew 167, 169
Gobzems, Aldis 203
Golding, Barry 151–152, 162, 231
Goodman, Nicole 53, 60
Gorzela, Grzegorz 181, 187–191
Greunz, Lydia 190
Guillán Montero, Aránzazu 136–138, 143
Güçeri, İrem 190
Haisch, Tina 88, 98
Hall, Bronwyn H. 191
Hallaste, Illar 120–121
Hallemäa, Helmut 35
Harari, Yuval Noah 101–102, 114
Hardy, Sally 191–192
Harmgart, Heike 190
Harvey, Jack 162
Häsini Oyäjed 199
Havas, Attila 181, 188–189, 191
Heinz, Andreas 161
Henderson, J. Vernon 89, 98
Herkel, Andres 6, 31, 211, 218, 221
Herzog, Roman 72
Hiedel, Sven 120
Higgins, Michael D. 200
Hill, Hermann 67, 70
Hillmäa, Rita 193, 234
Hinsberg, Hille 137, 143
Hint, Aleksander 194
Hint, Sander vt Hint, Aleksander
Hirschman, Albert 89, 98
Hobhouse, Wera 207
Holm-Pedersen, Mikkel 183, 187, 191
Hood, Christopher 42, 50
H-t, pseud. vt Hint, Aleksander
Iammarino, Simona 189, 191
Ideon, Argo 25, 30
Ignácz, Zsófia 114
Illeris, Knud 161
Izsak, Kincső 191
Ivanov, Gjorge 205
Ivanov, Sergei 73
Janssen, Marijn 42, 50
Jelenc Krašovec, Sabina 162
Jestl, Stefan 190
Jüristo, Tarmo 35
Kabila, Joseph 201
Kaderabkova, Anna 190
Kahn, Robert L. 151, 162
Kaldur, Kristjan 111, 114
Kalev, Leif 18
Kallas, Kristina 114
Kallas, Siim 175
Kalvet, Tarmo 192
Kama, Kaido 93, 98

- Kangro, Tiina 75, 77
 Kankahalli, Altrei 50
 Karilaid, Jaanus 75
 Kariņš, Arturs Krišjānis 203
 Karo, Erkki 184–185, 190–191
 Kask, Peet 120
 Kattel, Rainer 184, 191–192
 Kearns, Peter B. 162
 Keenan, Michael 181, 191
 Kennedy, John 5
 Kilp, Alar 6, 39, 211, 218, 222
 Kiris, Advig 120
 Kirss, Laura 114
 Kitsing, Meelis 41–42, 50, 211, 222
 Kivistik, Kats 114
 Kivilaid, Marika 98
 Klaassen, Mait 74
 Klaver, Jesse 199
 Knaap, Peter van der 140, 143
 Knell, Mark 191
 Kokk, Aivar 35
 Kondratjev, Nikolai 90
 Kontuly, Thomas 89–90, 98
 Korb, Mihhail 32, 34
 Korcelli, Piotr 89, 98
 Korcelli-Olejniczak, Ewa 89, 98
 Kornel, Eenok 118
 Korosteleva, Julia 191
 Koschatzky, Knut 182, 191
 Kraft, Thomas 67
 Krajčič, Darij 206
 Krammer, Sorin 182, 191
 Kravtsova, Victoria 182, 191
 Kristersson, Ulf 205
 Kroll, Henning 185, 190–192
 Kuivjõgi, Kaja 35
 Kukk, Juhan 194
 Kuusk, Helina 152, 162
 Kão, Juri 27
 Kübar, Urmo 137, 143
 Kübarsepp, Külliki 35
 Laar, Mart 174–175
 Lægreid, Per 42, 50
 Laido, Anu 120
 Lambert, Paul B. 163, 169
 Landesmann, Michael 190
 Lang, Rein 120
 Laslett, Peter 159
 Lauristin, Marju 167
 Lavin, Renzo 138, 143
 Lehr, David 70
 Leimann, Jaak 25
 Lennart Meri 120
 Lenthe, Frank J. van 161
 León, L. Rivera 187, 192
 Leosk, Nele 43, 50
 Lepori, Benedetto 187–188, 192
 Leppik, Lauri 151, 162
 Levacic, Rosalind 51
 Liddle, Roger 167, 169
 Liivik, Ero 6, 71, 76–77, 212, 218, 224
 Lijphart, Arend 71, 77, 172, 174, 179, 232
 Lillemägi, Peep 74, 77
 Linders, Dennis 42, 50
 Litwin, Howard 161
 Livingstone, David W. 152, 162
 Loi, Massimo 58, 60
 Lonsdale, Jeremy 136, 144
 Lorenz, Jan 114
 Luhse, Ar 61
 Lutz, Donald S. 75, 77
 Lääne, Tiit 158
 Löfven, Stefan 205
 MacKenzie, Corey S. 162
 Madise, Ülle 76–77
 Madison, Jaak 7–9, 14–15, 18–22, 219
 Manning, Nick 81
 Margetts, Helen 50
 Mark, Rob 151–152, 162, 231
 Markianidou, Paresa 191
 Martin, Gina 207
 Masing, Kaie 35
 Masso, Märt 114
 May, Theresa 207
 McCann, Philip 182, 185, 189, 191–192
 McGowan, Lee 167, 169
 McGregor, Michael 60
 McMaster, Irene 187, 191
 Mead, Walter Russell 93, 98
 Medijainen, Eero 196
 Medved, Maria 162
 Mendez, Carlos 190
 Meri, Lennart 73, 77
 Merritt, Giles 167, 169
 Metsoja, Andres 7, 10–11, 13, 16–18, 21–22, 219–220
 Michelsen, Christian 143
 Mickiewicz, Tomasz 191

- Miedzinski, Michal 192
 Miles, Ian 191
 Millard, Jeremy 191
 Mitchell, Jeremy 51
 Miyegombo, Enkhbold 204
 Molenveld, Astrid 51
 Morrison, Scott 198
 Mujibur Rahman 199
 Mul, Robert 144
 Muravska, Tatjana 191–192
 Muscio, Alessandro 188–190, 192
 Must, Aadu 195, 212, 234
 Must, Ülle 196
 Mäggi, Janek 33–34
 Müller, Dieter K. 90, 98
 Müller, Urs 88, 98
 Mürk, Imre 192
 Nazarbajev, Nursultan 201
 Nazarbajeva, Dariga 201
 Nauwelaers, Claire 190
 Neeme, Gustav 194
 Nestor, Eiki 77
 Neudorf, Raigo 26, 30
 Newmark, Richard I. 142, 144
 Ng, Andy Y. 136, 144
 Nordø, Åsta Dyrnes 50
 Novotný, Josef 192
 Ntampoudi, Ioanna 167, 169
 Nugis, Ülo 120
 Nurme, Minni 50
 Nutt, Mart 121
 O'Neill, Peter 204
 Ojasalu, Tiina 136, 140–141, 144
 Ojo, Adegboyega 50
 Opmann, Mart 25
 Oraže, Hildegard 190
 Orbán, Viktor 209
 Ortega-Argilés, Raquel 182, 185, 192
 Osborne, Stephen P. 42, 51
 Ostrom, Elinor 42, 48, 51
 Otto, Ivi 120
 Padar, Ivori 7, 9, 11–12, 14–15, 17–18, 20–22, 32, 219–220
 Parm, Rein 159
 Parrest, Nele 77
 Parts, Juhan 175
 Parts, Margus 100, 114
 Pašinjan, Nikol 198
 Pedersen, Kristian 191
 Peel, Nancye M. 162
 Peinar, Erik 9, 11, 13, 15, 18–20, 33
 Pelosi, Nancy Patricia 197
 Perelman, Sergio 161
 Perez, Carlota 90, 98
 Pesti, Cerlin 42, 51
 Peters, Guy B. 50, 83
 Pettai, Iris 151, 212, 231
 Pettai, Vello 33
 Pierre, Jon 135, 142, 144
 Pilving, Ivo 61, 212, 224
 Pisani-Ferry, Jean 190
 Plink, Margit 193, 234
 Pollitt, Christopher 81, 83, 144, 213, 225
 Pontarollo, Nicola 187, 192
 Poom, Age 93, 98
 Popper, Rafael 191
 Propst, Karl-William 120
 Put, Vital 136–137, 144
 Putin, Vladimir 209
 Putnam, Robert D. 93, 98, 108–109, 114
 Pärna, Ott 33, 35
 Päts, Konstantin 116–117
 Päärt, Villu 93, 98
 Raagma, Garri 6, 33, 85, 213, 218, 226
 Rabemiafara, Nirina 190
 Radošević, Slavo 182, 185, 187–192
 Radovan, Marko 162
 Raidla, Jüri 16, 26–27, 30, 32–33, 35–36, 38, 71
 Rajapaksa, Mahinda 207
 Ramirez, Rafael 41, 51
 Randjärv, Gerli 193, 234
 Randma-Liiv, Tiina 43, 50–51
 Rapp, Michael A. 161
 Rask, Märt 119, 122
 Ratas, Jüri 34, 175
 Raudla, Ringa 141, 144
 Raudsaar, Mart 5, 7, 12–13, 15, 17–19, 21, 112, 213, 218
 Rebane, Ilmar 120
 Reghenzani, Denise M. 162
 Reid, Alasdair 192
 Reinsalu, Urmas 74, 77
 Reischies, Friedel M. 161
 Reynolds, Kristin A. 151, 162, 231
 Riese, Kai-Uwe 61, 70
 Roaring, Vicente O. 138, 144
 Roberts, Andrew L. 76–77
 Rodrigues, Margarida 58, 60

- Rodríguez-Pose, Andrés 182, 187–190, 192
 Roger, Kerstin 162
 Rosati, Dariusz 190
 Rosentau, Mario 6, 163–164, 169–170, 213, 232
 Rowe, John W. 151, 162
 Ruutsoo, Rein 71, 77
 Rõivas, Taavi 35, 174–175
 Römisch, Roman 190
 Ryff, Carol D. 152, 162
 Rykkja, Lise H. 50
 Sakkeus, Luule 162
 Sapir, André 190
 Sarapuu, Külli 50
 Sargsjan, Serž 198
 Sartori, Giovanni 171, 176, 180
 Saublens, Christian 190
 Savisaar, Edgar 75, 77
 Savoie, Donald J. 83
 Schiller, Christof 110, 114
 Schmitt, Carl 72, 77
 Schnapper, Pauline 167, 170
 Schneider, Heinrich 120
 Schneider, Jens-Peter 70
 Schoch, Friedrich 70
 Scholtz, Antonie 152, 162
 Schraad-Tischler, Daniel 110, 114
 Schumpeter, Joseph Alois 90, 98
 Schunk, Dale H. 152, 162
 Schwartz, Peter 42, 51
 Sepp, Evelyn 74, 77
 Sepp, Veiko 145, 230
 Seppel, Külliki 114
 Serbanica, Cristina 6, 181, 214, 233
 Serdült, Uwe 53, 60
 Servinski, Mihkel 92, 98
 Shinawatraga, Thaksin 208
 Shor, Ilan 203
 Shugart, Matthew Soberg 174, 180
 Siaroff, Alan 171, 175–177, 180, 233
 Sibul, Heiki 120
 Siddiq, Tulip 207
 Siegrist, Johannes 152, 162
 Sigfússon, Steingrímur Jóhann 200
 Siimann, Mart 174–175
 Sikk, Allan 174, 180
 Sild, Arno 35
 Simson, Kadri 75
 Sirisena, Maithripala 207
 Skardžius, Artūras 202
 Skytte, Johan 53, 60, 171, 232
 Soares, Delfina 50
 Solvak, Mihkel 6, 51, 53–55, 60, 214, 218, 223
 Stancova, Katerina Ciampi 182, 185, 189, 192
 Stanovnik, Peter 191
 Steinberg, Margaret A. 152, 162
 Stenning, Jonathan 190
 Stephan, Johannes 191
 Stokes, Leah C. 53, 60
 Ströhle, Andreas 161
 Sulbi, Raul 26, 30
 Summa, Hilka 144
 Sunstein, Cass R. 65, 70
 Swarbrick, Alastair 135, 143
 Sviridovski, Konstantin 75, 78
 Zakaria, Fareed 113, 114
 Zhou, Enlai 171
 Ženka, Jan 182, 192
 Taagepera, Rein 33, 36, 40, 174, 180
 Taal, Olari 27
 Talve, Tanel 26, 32–33, 35–36
 Tambaum, Tiina 151–152, 162, 214, 231
 Tamm, Dorel 192
 Tammiksalu, Tiina 197, 214
 Tamsar, Toomas 35
 Tarand, Andres 175
 Taro, Külli 26, 33, 35–36, 144
 Teplakov, Taavi 110
 Thompson, Grahame 42, 51
 Tiits, Marek 182, 189–190, 192
 Tillema, Sandra 136, 144
 Tinkler, Jane 50
 Tischler, Greta 98
 Tokajev, Kasõm-Žõrmat 201
 Toomla, Rein 6, 77, 171, 175–176, 180, 215, 218, 232
 Torres, Francisco 167, 169
 Trechsel, Alexander H. 60
 Trump, Donald 197
 Truuväli, Erik-Juhan 120
 Tshisekedi, Felix 201
 Tuhala, Tanel 61
 Tulviste, Peeter 107
 Uibopuu, Henn-Jüri 76, 78
 Vain, Mart 135, 215, 229
 Valge, Jaak 122, 195–196, 234
 Valner, Sulev 34, 38
 Vare, Raivo 6, 23, 25, 93, 98, 215, 218, 220

Varjas, Villu 73, 78
Vassil, Kristjan 53–55, 60
Veerme, Egon 11
Vējonis, Raimonds 203
Verhoest, Koen 50–51
Vermeule, Adrian 65, 70
Vetik, Raivo 114
Viljamaa, Piret 193, 195–196, 215, 234
Vinkel, Priit 60
Voets, Joris 42, 48, 51
Voigt, Paul 163, 170
Vähi, Tiit 174–175
Wade, Imogen 191
Waerness, Marit 144
Wahrendorf, Morten 152, 162
Walker, Alan 152, 162
Ward, Terry 190
Weber, Guglielmo 161
Weber, Max 72, 78
Weder di Mauro, Beatrice 190
Weisshaar, Natalia 190
Welfens, Paul J. J. 167, 170
Whitmore, Brian 100
Wickremesinghe, Ranil 207
Wilcox, William E. 144
Wilkinson, Angela 41, 51
Wilson, Bruce 162
Äär, Helerin 6, 145, 215, 219, 230
Xhaferi, Talat 205
Yoruk, Esin 182, 192