

www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised



RiTo 16 / 2007

Sisukord

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Peatoimetaja veerg</i> | |
| <i>Helle Ruusing – Ajaloo kaitseks</i> | 5 |
| I. Essee | |
| <i>Marek Tamm – Eestlaste suur vabadusvõitlus: järjepidevus ja kordumine</i> <i>Eesti ajaloomälus</i> | 9 |
| II. Poliitiline foorum | |
| ERAKONDADE RAHASTAMINE | |
| <i>RiTo vestlusring – Erakondade rahastamine näib või on läbipaistmatu</i> | 23 |
| REGIONAALPOLIITIKA | |
| <i>Vallo Reimaa – Regionaalhalduse probleemid Eestis</i> | 34 |
| INTEGRATSIOONIPOLIITIKA | |
| <i>Urve Palo – Integratsioonist Eesti ühiskonnas</i> | 40 |
| <i>Katrin Saks – Vägev vundament hoiab torni sirge</i> | 43 |
| <i>Tõnis Lukas – Lõimumine Eesti üldhariduskoolides</i> | 46 |
| MAJANDUSPOLIITIKA | |
| <i>Ivari Padar – Eesti majanduse lähitulevik rahandusministri pilguga</i> | 49 |
| <i>Tarmo Kriis – Riigiasutuste personalikulud peavad olema läbipaistvad</i> | 54 |
| III. Põhiseaduslikud institutsioonid | |
| KONSTITUTSIOONILINE ÕIGUSEMÕISTMINE | |
| <i>Katrin Saaremäel-Stoilov, Heinrich Schneider – Viisteist aastat põhiseaduslikkuse</i> <i>kohtulikku järelevalvet Eestis</i> | 59 |
| IV. Uuringud ja arvamused | |
| MAKSUMORAAL | |
| <i>Kerly Lillemets – Maksumoraal maksukuulekuse mõjutajana</i> | 73 |
| INNOVATSIOON | |
| <i>Raivo Linnas – Innovatsioonipoliitika koordineerimine Eestis</i> | 79 |
| KAASAMINE | |
| <i>Kristina Reinsalu – Kohalike omavalitsuste online-foorumite kasutamisest</i> <i>Eestis ja Norras</i> | 88 |
| PARLAMENT | |
| <i>Mihkel Solvak – Saadikute eelnõud Riigikogus: pseudo- või pärisseadusandlus?</i> | 96 |
| <i>Tiina Runthal – Parlamendi liikme ja ministri mandaat ning nende võimalik ühitamine</i> | 106 |
| KESKKONNAPOLIITIKA | |
| <i>Evelin Lopman, Triin Nymann – Keskkonnastutusest keskkonnastutuse</i> <i>seaduse valguses</i> | 115 |
| <i>Hannes Veinla – Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse</i> | 122 |
| <i>Agnes Jürgens – Põlevkivi kasutamise arengukava koostamine oli laiaulatusliku</i> <i>kaasamise õppetund</i> | 130 |
| EESTI PANK | |
| <i>Janno Reiljan – Eesti Panga funktsioonid ja vara pärast eurole üleminekut</i> | 135 |

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim

ALKOHOLIPOLIITIKA

Kersti Kollom – Eesti kodanikuühendused alkoholipoliitika kujundamisel 147

KODANIKUÜHISKONNA SIHTKAPITAL

Urmo Kübar, Agu Laius – Millist rahastamist vajab kodanikuühiskonna arendamine . . . 154

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline subtlus

LÄHIAJALUGU

Viktor Palm – Jeltsini fenomen. Puhtsubjektiivsed meenutused 165

VII. Kirjandus ja andmebaasid

Kristiina Hakala, Tiina Tammiksalu – Parlamendile pakutavad teenused Soome ja

Eesti parlamendiraamatukogus 179

Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised 186

Piret Viljamaa – Pilguheit Riigikogu ajalooks saanud X koosseisule 199

Meeli Sõlg – Tim Haywardi keskkonnateooria 202

VIII. Autoritest 207

IX. Contents in English 215

X. Summaries in English 217

XI. Nimeregister 233

RiTo 16 kunstigalerii

August Künnapu – August (2007, akrüül lõuendil, 70 x 50 cm) 7

August Künnapu – Johanna rannas (2007, akrüül lõuendil, 100 x 120 cm) 21

August Künnapu – Eik Gruusia restoranis (2007, akrüül lõuendil, 50 x 61 cm) 57

August Künnapu – Kassipoeg (2004, akrüül lõuendil, 25 x 19 cm) 71

August Künnapu – Ouessanti saare aerodroomi piloodid
(2007, akrüül lõuendil, 27 x 35 cm) 145

August Künnapu – Jaan-Eik Tulve (2007, akrüül lõuendil, 120 x 100 cm) 163

August Künnapu – Lõbus seltskond 2 (2007, akrüül lõuendil, 47 x 117 cm) 177

August Künnapu – Pühapäeva *squash*'imängija (2003, akrüül lõuendil, 50 x 35 cm) . . . 205

August Künnapu – Ringtantsija (2006, akrüül papil, 133 x 103 cm) 213

August Künnapu – Teatejooksja (2006, akrüül papil, 133 x 103 cm) 231

Peatoimetaja veerg. Ajaloo kaitseks

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

Ajaloo räägitakse viimasel ajal palju ja meeeldi ning sageli võib kuulda kaht teineteist välistavat väidet. Esimene neist kinnitab – ja see on ka ajalooteaduses aktsepteeritud arusaam –, et kuigi ajalugu ise on objektiivne, on ajaloo uurimine ja ajaloo kirjutamine alati subjektiivne. Nii pole ükski ajaloo uurimus kunagi objektiivne, vaid püüab objektiivne olla. Eri autorid võivad üht ja sama sündmust erinevalt käsitleda. Vahel kutsutakse üles, et igaüks võib kirjutada oma ajaloo. Põhimõtteliselt võibki kirjutada, ajaloolastel ei ole monopoli ajaloole. Ainult siis peab kirjutaja ja lugeja enesele teadvustama, et nii võib mõni sündmus suureks kirjutatud saada ja teine jälle päris tähelepanuta jääda. Eks kirjanike, poliitikute, luuletajate, filmitegijate jt looming mõjutagi inimeste ajalooteadvust palju enam kui paksud ajaloo uurimused. Samas arvan, et mõttees, nagu poleks objektiivset pilti ajaloo üldse võimalik saada, sisaldab ka ohtusid. Piisava hulga erinevate tõsiseltvõetavate uurijate töö tulemusi võrreldes on ikka võimalik ühest või teisest sündmusest üsna tõelähedane ettekujutus saada. Tuleb aga arvestada, et ajalooteadus ei anna kiireid vastuseid, ei ole nii, et täna loome mäluinstituudi ja poole aasta pärast panevad nad meile raamatu lauale. Ajaloolase peamine töövahend on võime istuda pikki päevi, nädalaid ja kuid arhiivides. Riskida sellega, et üks juhuslikult leitud fakt võib senise uurimise pealiini täiesti teise suunda pöörata. Ajaloolane ei pea olema väga andekas, küll aga väga kannatlik. Ajaloouurimus reastab ja kõrvutab fakte, selgitab välja, miks üks või teine otsus langetati, ja alles viimases järjekorras annab hinnangu. Hinnanguid andes peame meeles pidama, et teeme seda praeguste teadmiste pinnalt. Uurimus ühe ja sama sündmuse või isiku kohta võib tõepoolest anda ka vastandliku tulemuse. See ei tähenda, et üks uurijatest valetas, vaid see ongi ajaloo eripära. Kõik oleneb sellest, mis faktid ja allikad konkreetsele uurijale töö tegemise ajal kättesaadavad olid. Ajaloolased omavahel üksteist tavaliselt valetajaks ei risti, küll teeb seda mõnikord avalikkuse esindajana meedia. Vaidlusalune küsimus moodustab sealjuures tavaliselt mitmesajaleheküljelisest uurimusest paar lehekülge.

Teine sageli esitatav soov on, et ajaloolased öelgu, kuidas asi tegelikult oli. Kirjutagu raamat, mida me omal maal või piiri taga kui meie õiget ajalugu esitada võiksime. Loomulikult vajab Eesti ajalooteadus tuge, et uurida seni uurimata valdkondi, kaasa arvatud lähiajalugu. Kui seda aga teha taotlusega objektiivsusele, läheb kümneid aastaid, pilt ei tule mustvalge, ajalooteadus ei eralda sikke lammastest, nagu üks osa meist ehk sooviks.

Eesti Vabariigi 90. aastapäev on meid kõiki pannud mõtlema meie ajaloole. Selle numbri esees kirjutab ajaloolane Marek Tamm, kuidas toimib meie ajaloomälu ja kuidas see narratiivne muster on kujunenud. Meie ajaloomälu on kahtlemata meie eneseksolemisel nii üksikisikuna kui ka riigina väga olulist rolli mänginud. Essee autorit tsiteerides:

“Riik, mis on kindlustanud oma iseseisvuse, peaks julgema hinnata kriitilise pilguga neid lugusid, mis ta on oma sünniloost meisterdanud. Eesti rahvuse järjepidevus pole mitte ajalooline tõsiasi, vaid kultuuriline konstruktsioon. See tugineb esmajoonel narratiivsele loogikale, kus eelnev seletab järgnevat. /.../ Selle mustri teadvustamine ja kriitiline eritlus on

kahtlemata oluline ülesanne, mis seisab meil ajaloolaste ja kodanikena alles ees. Tõenäoliselt loob see ühtlasi viljakamad eeldused võimalike "mälu konfliktide" vältimiseks, mis Eesti ühiskondlikku arengut on viimastel aastatel iseloomustanud. Oma ajalugu oleme viimastel aastatel varasemast paremini tundma õppinud, nüüd tuleks meil õppida tundma meie ajalooliste teadmiste päritolu ja kujunemisloogikat."

Vajadus probleeme mitmetahulisemalt käsitleda on ka seekordse erakondade rahastamise teemalise vestlusringi üks järeldusi. Ajakirjanduses ilmuv viitab järjekindlalt sellele, et rahastamine ei ole läbipaistev, valitseb pidev oht korrumppeerunud tehinguteks. Seda on võimendanud ka praegu Riigikohtus lõpplahendust ootav õiguskantsleri kaebus. Erakonnad omakorda näivad olevat äraootaval positsioonil. Samal ajal puudub ratsionaalne, argumenteeritud debatt. Kõigi probleemide lahendajana nähakse kontrollorgani loomist. Aga kas on ikka selgelt mõeldud, millised volitused peaksid sellel organil olema, et kindlaks teha ja karistada võimalike sooritatud patutegude eest. Pigem tuleks välja selgitada allikad, kust raha parteide kassadesse kõrvalt ja kontrollimatult voolab. Ja olulisem – kontrollorgan võib olla, aruandeid peab esitama, küsimus on ikka ja jälle poliitilises kultuuris. Parteid peaksid suutma saavutada kokkuleppeid, mida ka avalikkus on valmis aktsepteerima.

Sellest numbrist leiab lugeja artiklid majandusolukorra, integratsiooni ja regionaalpoliitika kohta, ülevaate põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest. Käsitletakse keskkonnaõiguse teemasid, *online*-foorumite mõju ja maksumoraali. Juttu on kodanikuühiskonna sihtkapitalist ning lugeda saab akadeemik Viktor Palmi mälestusi Boriss Jeltsinist.

Eesti Vabariik saab kohe 90-aastaseks, katkestuste tõttu ajaloos on meil vahel keeruline endale oma riigi vanust teadvustada. Kui mõtleme tagasi ajale, mil Eesti riik sündis, tundub, et tolleaegsed otsustajad tegid suurepäraseid ja ainuõiged valikud. Teisiti poleks saanudki käituda ... Meie argiteadvus mäletab kolme nime – Vilms, Konik ja Päts. Ometi on otsustajaid mitu korda rohkem. Ajaloo määravatel hetkedel mõjutavad lõpptulemust nii need, kes on poolt, kui ka need, kes on vastu. Ning otsustajad ei tea ette oma otsuste tagajärgi. Ehkki kroonikakaadrid on sageli mustvalged, on ajalugu ise alati värviline, sisaldades eneses ka pooltoone. Soovin, et mõtleksime enam sellele, et elamegi Eesti ajal ja et see aeg kestab.

Eestlaste suur vabadusvõitlus: järjepidevus ja kordumine Eesti ajaloomälus

Marek Tamm (RiTo 16), Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kultuuriteooria lektor

Narratiiv hoiab koos kultuurimälu ja tagab minevikuseikade sidususe. Eesti rahvuslik ajaloonarratiiv on lahutamatu seotud iseseisvuse mõistega.

Eesti riik püsib järjepidevuse ideel. Me õpime maast madalast, et meie esivanemad on aegade algusest ihaldanud iseseisvust ja selle eest võidelnud, et 1918. aastal välja kuulutatud Eesti Vabariik on mitu põlvkonda väldanud vabadusvõitluse loogiline tulem. Kõik kaotused või katkestused möödaniikus on olnud ajutised anomaaliad, mis pole meid iseseisvuse teelt kallutanud. Kui tähistame vabariigi 90. sünnipäeva, siis küsivad vähesed, kuidas sellesse pilti sobitub pool sajandit ENSV-d. Meie ajaloomälu otsib sidusust ja eirab katkestusi. Teinekord loob see kummalisi olukordi, kus Eesti riik tundub ühtaegu nii noor kui ka vana. Vello Pettai on meenutanud üht ilmekat episoodi mõne aasta taguselt vastuvõtuvestlusest Tartu Ülikooli politoloogia osakonnas, kus üks tütarlaps, kes pidi arutlema Eesti praeguste valupunktide üle, alustas oma mõttekäiku tõdemusega, et “meie riik on alles noor”, pidades silmas, kui raske on vähem kui 15 aasta jooksul kommunistliku pärandiga toime tulla. Ent juba järgmisel hetkel lõi ta kõhkleva: “Nojah,” täpsustas neiu, “tegelikult on meie riik 84 aastat vana, aga samas oleme ikka veel noor.” (Pettai 2007, 152.)

Siinkohal huvitabki mind küsimus, kuidas toimib Eesti ajaloomälu. [1] Mil viisil ja milliste vahenditega sünnib käsitlus Eesti rahvuse ja riigi järjepidevusest, pidevast liikumisest vabaduse ja iseseisvuse suunas? Kuidas üks riik, mille noorust me sageli tunnustame, suudab ennast siiski vanana esitada? Selleks võtan analüüsida meie ajaloomälu narratiivset loogikat, mis on minu hinnangul üks meie rahvusliku järjepidevusidee peamisi nurgakive. Sissejuhatuseks peatun paaril metodoloogilisel võtmeküsimusel, mis on seotud ajaloo ja mälu vahekorra uurimisega.

Ajalugu, mälu ja mäluajalugu

Tavakäsituses on ajaloo ja mälu vahekorral lihtne: kui esimene räägib asjadest, nagu need tegelikult olid, siis teine pelgalt sellest, kuidas need ühele või teisele paistsid. Ajalugu on objektiivne, mälu subjektiivne. Uuem arusaam sellise lihtsa eristusega ei lepi, leidub koguni üha enam autoreid, kelle silmis ajalugu ja mälu ongi üks ning seesama nähtus. Seda seisukohta jagamata leian kummatigi, et ajaloo ja mälu vahekorral on märksa komplitseeritum ja ühisosa palju suurem, kui see tavaliselt paistab.

Esiteks peame endale meelde tuletama, et ajaloo ja mälu eristamine on üsna hiljutine nähtus ning seotud üldiste muutustega 18. sajandi lõpu – 19. sajandi alguse Euroopa kultuuris. Minevik hakkas toona minetama oma näitlikku tähendust, kehtestus lõhe mineviku ja oleviku vahele ning ajalookirjutus muutus üha enam kitsa ringi õpetlaste privileegiks (Koselleck 2002). Uus käsitlus ajaloost ei kätkenud enam iidset arusaama “ajaloost kui elu õpetajast”, pigem seati kilbile mineviku kiretu eritlemine, millesse olevik ei tohtinud puutuda. Teadusliku vormi sai ajaloo ja mälu vastandamine ennekoike 20. sajandi alguses, kui uut mõistet “kollektiivne mälu” (Halbwachs 1997) asuti defineerima vastanduse kaudu ajalooga.

Teiseks leian, et ajalugu ja mälu ei ole võrdsete osapooltega vastandus. Selles vastanduses peegeldub pigem 19. sajandi noore ajaloodistsiipliini soov ennast kehtestada, mitte tegelik jõudude vahekord või epistemoloogiline erinevus. Ma leian, et palju adekvaatsem oleks käsitleda ajalugu ühe eripärase mäletamisviisina, ühe mnemoonilise praktikana (Assmann 2003, 133–134; Olick, Robbins 1998). Kõige selgemalt sõnastas sellise lähenemisvõimaluse mainekas Briti ajaloolane Peter Burke 1989. aastal oma artiklis “Ajalugu kui ühiskondlik mälu”. Burke’i lähtekoht on järgmine: “Traditsiooniline arusaam mälu ja kirjalikult ajaloo vahekorra kohta, kus mälu peegeldab tegelikke sündmusi ja ajalugu omakorda mälu, tundub tänapäeval liiga lihtne. Nii ajalugu kui ka mälu on hakanud paistma märksa problemaatilisemana.” (Burke 2006, 52–53.) Lisades, et “paljud uuemad uurimused ajalookirjutamise ajaloost käsitlevad sedagi samasugusena nagu Halbwegs mälu – kui teatud ühiskonnagruppide, näiteks Rooma senaatorite, Hiina mandariinide, benediktiinimunkade, ülikooliprofessorite jt loomingu tulemust” (Burke 2006, 54). Järgides Peter Burke’i lähenemist, ent tuginedes esmajoones Aleida ja Jan Assmanni mõistetele, leian ma, et kõige viljakam viis on käsitada ajalugu kui kultuurimälu üht eripärasest vormi.

Mida ma mõistan “kultuurimälu” all? Selle mõiste tõi teaduslikku kõnepruuki läinud kümnendil Saksa ajaloolane Jan Assmann, tuginedes teiste seas Aby Warburgi ja Juri Lotmani töödele. Assmann pakub välja üldise kollektiivse mälu liigenduse, mis koosneb neljast põhitüübist: mimeetiline mälu, mis tugineb matkimisele; materiaalne mälu, mis tugineb esemetele; kommunikatiivne mälu, mis tugineb suhtlemisele; ja kultuurimälu, mis tugineb kirjalikele ja visuaalsetele teabekandjatele (Assmann 1999). Kõiki eristatud mälu tüüpe, mille pikem tutvustus ei mahu siinse käsitluse raamidesse, iseloomustab erinev toime ja ajaline kestus. Minu vaatepunktist on kõige olulisem eristus kommunikatiivse ja kultuurimälu vahel. Kui kommunikatiivne mälu tugineb vahetule või suuliselt vahendatud kogemusele, mille kestus on harva pikem kolmest inimpõlvest, siis kultuurimälu kannavad edasi möödunud kirjalikud või visuaalsed ülestähendused (tekstid, pildid, skulptuurid, filmid jne), mille eesmärk on mingeid minevikunähtusi igaveseks põlistada (Assmann 1997, 48–66). Kultuurimälu “kultiveerimine”, nagu Assmann kirjutab (1995, 132), on iga ühiskonna stabiilsuse allikas ja enesepildi peamine kujundaja. Kuid kultuurimälu aitab meil mõista samuti rahvusliku identiteedi toimimist ja minevikupildi osa selles. Jan Assmann tõdeb: “Kultuurimälu säilitab teadmiste varamut, millest kollektiiv ammutab teadmise oma ühtsusest ja eripärasest” (Assmann 1995, 130). Kultuurimälu aitab meil ennast identifitseerida positiivsel (“meie oleme sellised”) või negatiivsel moel (“nemad on teistsugused”). Kultuurimälu etendab väga olulist rolli kirjalik või visuaalne minevikupilt. Ajalookirjutus on niisiis kultuurimälu lahutamatu osa. Kultuurimälu fikseerib üldise raami, mille sees minevik omandab tähenduse ja ajalookirjutus saab võimalikuks. Seevastu ei tuleks kultuurimälu käsitada passiivse panipaigana, kuhu minevikujäljed tasapisi kogunevad, vaid aktiivse toiminguna, mille käigus valitakse välja, mida möödunud ajast säilitada ja mida mitte. Kultuurimälu on mnemotehniline protsess, mille loogika eritlemine annab meile võimaluse mõista, miks osa minevikusündmusi pälvib tähelepanu ja talletamist, teised aga mitte.

Ent kuidas kultuurimälu uurida? Jan Assmann on pakkunud välja, et kõige sobivam viis selleks on nn mnemoajalugu ehk mäluajalugu (ingl *mnemohistory*, sks *Gedächtnisgeschichte*). “Erinevalt tavaliselt ajaloo kohta ei huvitu mäluajalugu mitte

minevikust kui sellisest, vaid minevikust, nii nagu seda on mäletatud” (Assmann 1997, 9). Mäluajalugu ei soovi rekonstrueerida minevikku “nii nagu see tegelikult oli”, vaid selle retseptioonikäiku, eri aegadel toimunud mineviku kasutusi ja ärakasutusi. Mineviku faktuaalsuse asemel huvitab mäluajalugu mineviku aktuaalsus. Veel enne Jan Assmanni mäluajaloo kontseptsiooni sõnastamist [2] visandas analoogse väljakutse prantsuse ajaloolane Pierre Nora, kelle juhtimisel valmis aastail 1984–1992 seitsmeköiteline suurteos Prantsuse rahvuslikust ajaloomälust, pealkirjaga *Les lieux de mémoire* (“Mälupaigad”). Sissejuhatuses koguteose kolmandale köitele ennustab Nora: “Tee on avatud täiesti teistsugusele ajaloo uurimisele: mitte enam determinandid, vaid nende tagajärjed; mitte enam tegevused, mida mäletatakse või mälestatakse, vaid jälg, mille nad on jätnud, ja nende mälestamise mängud; mitte enam sündmused nende endi pärast, vaid nende konstrueerimine ajas, nende tähenduste kustumine ja taasilmumine; mitte minevik nii, nagu ta oli, vaid selle pidev uuesti tarvitamine, selle kasutamine ja ärakasutamine; mitte traditsioon, vaid see, kuidas see moodustus ja edasi kandus.” (Nora 1992, 24.)

Näiteid mäluajaloost leiame soovi korral veelgi varasemast ajast, neist üks silmapaistvamaid on kindlasti prantsuse medievisti Georges Duby raamat Bouvines´i lahingust 1214. aastal, milles Prantsuse kuninga Philippe II Auguste´i väed võitsid Inglise kuninga ja Saksa keisri ühendvägesid. Duby taotlus pole aga taastada üksnes seda, mis tegelikult aset leidis, vaid näidata, et selle päeva tähtsus sündmusena seisneb eelkõige jälgedes, mida see endast maha jättis, ja nende hilisemas tõlgendamises: “Ilma nende jälgedeta on see sündmus tähtsusetu” (Duby 1973, 8). Iga rahvuse ajalugu pakub rohkelt näiteid sündmustest, mille tähtsus on kultuurimälu töö tulemus ja mille tähendust suudab avada vaid mäluajalooline lähenemine.

Rahvuse jutustamine: lood, mida me elame

Kultuurimälus toimub niisiis pidevalt mineviku töötlemine, mille käigus selitatakse, mida on vaja säilitada ja mida unustada. Selle mälutöoga on ametis mitmed isikud, ennekõike kuus P–d, nagu Reinhart Koselleck on teravmeelselt täheldanud: preestrid, professorid, PR–spetsialistid, poliitikud, poeedid ja publitsistid (Tamm 2007, 115). Uuemal ajal on rahva minevikupildi kujundamisel olnud kõige kaalukam sõna öelda tõenäoliselt ajaloolastel, kes on selles rollis välja vahetanud lähimineviku poeedid ja publitsistid. Saksa ajalooline filosoof Jörn Rüsen nendib tabavalt, et “nüüdisaegsed riigid õpetavad ajaloo teaduse abil endale välja ajaloolise identiteedikujunduse ja legitimeerimise spetsialiste” (Rüsen 2000, 161).

Ent kuigi sellesse mälutöösse on aktiivselt kaasatud paljud inividid, etendavad selles väga olulist rolli ka nn kultuurilised tööriistad, nagu näiteks narratiiv (Wertsch 1997, 2002, 2004). Minu käsitlemise keskne väide ongi, et narratiiv kujutab endast üht kultuurimälu kõige olulisemat kujundajat. Rahvust võib tinglikult käsitleda “narratiivse kogukonnana”, mille identiteet tugineb suurel määral “lugudele, mida me elame”. Või täpsemalt – narratiivsetele muustritele, mis annavad sidususe rahvuse minevikule. Sidusus on üks kollektiivse identiteedi nurgakive: kordumine ja järjepidevus moodustavad rahvusliku ajaloo teaduse kaks kõige olulisemat tunnust (Assmann 1993). Narratiivne vorm võimaldab rahvusel käsitleda ennast järjepidevana, siduda eraldiseisvad sündmused üheks tähenduslikuks tervikuks, selmet näha

neid vaid juhuslike sattumuste summana. Ameerika kultuuripsühholoog James Wertsch väidab, et erinevad narratiivid kogukonna minevikust moodustavad omalaadi "tekstuaalse pärandi", mis tugineb teatud kindlatele narratiivsetele mustritele (ingl *narrative templates*). Need mustrid pole sealjuures mingid universaalsed arhetüübid, vaid igale kultuurile iseomased struktuurid, mis on ajas muutlikud (Wertsch 2002, 62). Rõhutamist vajab aga sealjuures tõsiasi, et need narratiivsed mustrid ei kasva välja minevikust endast, vaid on kultuurimälu saadused. Sündmused ise ei leia aset mingitest kindlatest mustritest lähtudes, vaid need sündmused paigutatakse alles kultuurimälus teatud mustritesse, mille sees nad omandavad kindla tähenduse. Järgnevas huvitabki mind küsimus Eestis rahvusliku kultuurimälu kujunemisest (nn mälutöö) ja selle narratiivsetest mustritest.

Mälutöö ja rahvuse ehitamine

Rahvusliku mälutöö ajaloos võime eristada aktiivsemaid ja passiivsemaid perioode. Eesti puhul saab lihtsuse mõttes eristada kolme olulist hetke. Esimene jääb 1860.–1890. aastatesse, kui üle Euroopa toimus "rahvuste genealoogia" kõige intensiivsem kujundamine. Eestlaste kultuurimälu sündis ajaloo radikaalse ümberkirjutamise tähe all, eestlaste kui rahvuse ajalukku kirjutamisega. Teine pöördelise tähtsusega mälutöö periood Eestis oli iseseisvusaja kaks kümnendit, 1920.–1930. aastad, kui eestlaste ajaloomälu sai lõpliku selgroo, mida ei suutnud murda ka järgnenud Nõukogude periood. Kolmas mälutöö võtmemoment jääb Eesti Vabariigi taasiseseisvumise aega 1980. aastate lõpus – 1990. aastate alguses, mida iseloomustas ennekõike soov tagasi pöörduda sõjaeelsete mälumudelite juurde.

Esimesed eestlaste kultuurimälu kujundajad olid baltisaksa estofiilid 18. sajandi lõpus – 19. sajandi alguses (August Wilhelm Hupel, Garlieb Helwig Merkel jt), jäme ots uue mälutöö edendamisel läks eestlaste kätte 1860. aastatel. Toona jõudsid nn Peterburi patrioodid järeldusele Eesti ajaloo koostamise vajadusest. Johann Köler (1826–1899) kirjutas sellest 1863. aastal Jakob Hurdale: "Et rahva vaimu natuke äratada, on neli meest (Karell, Russow, Berendhoff ja mina) arvamisele jõudnud, et isamaa ajalugu kõige rohkem tarvis läheb." (Põldmäe 1988, 103.) Tollasest Peterburi patriootide initsiatiivist ei saanud siiski kohe asja. Esimene suurem Köleri külvatud seemnest võrsunud vili oli Carl Robert Jakobsoni (1841–1882) "esimene isamaakõne" 1868. aasta oktoobris Tartus. Jakobson tegi algust Eesti ajaloo põhimõttelise ümberperiodiseerimisega, muutes baltisaksa ajalootaju plussmärgid miinusmärkideks: kui varasemas käsitluses valitses Eestis enne sakslaste tulekut 13. sajandi alguses metsik ja barbaarne aeg, siis Jakobsoni järgi oli Eestis kuni sakslasteni "valguseaeg", millele pärast vallutust järgnes mitme sajandi pikkune "pimeduseaeg", mis alles nüüd on muutumas "koiduajaks" – uue vabaduse perioodiks. Jakobsoni visandatud ajaloo uus kolmikjaotus asus ootamatu efektiivsusega eestlaste ajalookäsitust vormima, minetamata tänaseni lõplikult oma elujõudu.

Jakobsoniga ühel ajal süüvis Eesti ajaloosse Jakob Hurt (1839–1907), kelle uurimistöökäsitlus innustas kahtlemata ka soov oma noorema ja kärema kolleegi väiteid täiendada ja täpsustada. Valminud käsikirja, mis sai endale pealkirja "Mõni pilt isamaa sündinud asjust", avaldas Hurt järjejutuna enda toimetatavas Eesti Postimehe lisalehes 1871. aastal;

raamatukaante vahele jõudis tekst alles kaheksa aastat hiljem. Selles on hästi kokku võetud varase Eesti ajalookirjutuse eesmärk: “Mööda läinud ajad ja nende sündimused olgu meile kõigile õpetuseks ja manitsuseks, mis meie tegema ja tegemata jätma peame. Seks neid meie ajal jutustatakse.” (Hurt 1879, 76.)

“Rahvusliku ärkamisaja” ajalookontseptsiooni kõige sihikindlamaks edendajaks järgmisel, Eesti Vabariigi perioodil sai ajaloolane Hans Kruus (1891–1976). Tuginedes Jakobsoni ja Hurda pärandile, sõnastas ta 1930. aastal Eesti ajaloo uurimise “kolm kategoorilist imperatiivi”, mis võtavad sobivalt kokku tollase mälutöö põhisisu: “1. Kodumaa mineviku tundaõppimisel peab keskmes seisma eesti rahva ajalugu. 2. Kodumaa ajaloo senine käsitus tuleb ümber hinnata eesti rahva minevikuorientatsioonis. 3. Kodumaa ajalugu peab olema rahvale kasvatajaks.” (Kruus 2005, 127.) Kruusi seisukoht esindas esimese Eesti kutseliste ajaloolaste põlvkonna üldisemat seisukohta, mille 1938. aastal võttis kokku Otto Liiv: “Eesti ajalugu on eeskätt eesti rahva ja tema eluruumi ajalugu”, mis peab olema “Eesti huvide teenistuses” (Liiv 1938, 300, 303).

Pärast Konstantin Pätsi ja Johan Laidoneri riigipööret 1934. aastal omandas üha suurema tähtsuse riiklik ajaloopoliitika, mille väljenduseks said rohked monumendid, uued tähtpäevad, ametlikud ajalooõpikud, riiklikud juubelid jms. Tähtsale kohale tõusis eestlaste mineviku heroiseerimine ja senise negatiivse ajalookäsituse tõrjumine (Karjahärm, Sirk 2001, 292). Ilmekalt esindab uut ajaloopoliitika kontseptsiooni Johan Laidoneri 1938. aastal peetud kõne “Ajalugu ja praegune silmapilk”, mis rõhutab eestlaste kaugelt suuremat rolli minevikus, kui seda seni on arvatud. Laidoneri väitel olid eestlased riiklik rahvas juba Saksa Ordu valitsemise ajal, kui eestlased osalenud riikluse teostamisel samal määral kui Eesti Vabariigis (Laidoner 1995). Sarnast mõtteviisi esindas Jüri Uluots, kes sõnastas 1930. aastatel oma “rahvusliku õigusajaloo kontseptsiooni”, mille järgi Eesti riik ulatub oma poliitilise korralduse peamistes elementides tagasi 13. sajandi eelsesse aega. Uluots tõdeb: “Seega Eesti riik pole mitte noor ega mööduvate sündmuste hiljutine sünnitus, vaid ürgaegadest praeguseni mitmetest ajaloolistest formatsioonidest läbiulatuv ühiskondlik poliitiline moodustis.” (Uluots 1940, 54.)

Sellele Eesti mineviku heroiseerimisele tegi järsu lõpu Teine maailmasõda ja Eesti liitmine Nõukogude Liiduga. Kuigi Nõukogude perioodi ei saa mälutöö vaatenurgast alahinnata, jõudis tollal tehtust rahvuslikku ajalookäsitusse võrdlemisi vähe. Uus puhang rahvusliku mälutöö edendamises saabus 1980. aastate lõpus – 1990. aastate alguses, kui paralleelselt riikluse taastamisega rekonstrueeriti aktiivselt sõjaeelset kultuurimälu. Väikese liialdusega võiks nimetada Eesti Vabariigi taastamist “ajaloolaste vabariigi” ehitamiseks (Tamm 2006). Tundub, et ei kunagi varem ega hiljem pole olnud ajaloolastel etendada sedavõrd mõjukat rolli Eesti ühiskondlikus elus kui 1980. aastate lõpus – 1990. aastate alguses. [3] Terve plejaad vastse vabariigi esimesi juhte oli saanud hariduse Tartu (Riikliku) Ülikooli ajaloo osakonnas ning teeninud oma esimese kuulsuse ajalooliste publitsistidena. 1990. aastate alguses valitses Eestis unikaalne situatsioon, kus ajaloolased olid hõivanud sisuliselt kõik riigi tähtsamad ametikohad presidendist peaministrini ja edasigi. See “ajaloolaste vabariik” hakkas murenema alles 1994. aastal, kui sai otsa Mart Laari esimene valitsusperiood.

Millega seletada seda ajaloo ja ajaloolaste pretsedenditult esiletõusu? Seletusi on kindlasti mitu, ent kaks tunduvad mulle kõige veenvamad. Æhelt poolt oli pikk sovetiaeg põhjustanud avalikkuses selge ajaloonälja, istutanud paljudesse salateadmise, et kusagil on olemas "tõeline ajalugu", mille võltsimise ja varjamisega valitsev reÅ¼iim hoolega ametis oli olnud. See siiras ajaloomisk, veendumus, et minevikku on võimalik talletada ja tutvustada nii "nagu see tegelikult oli", oli kindlasti üks teguritest, mis andis tiivad noorele ajaloolaste põlvkonnale, kellest hiljem kasvas välja riigi uus poliitiline ladvik. Teiselt poolt näen ma ajaloolaste edu panti nende oskuses siduda praegused tegemised möödaniku saavutuste külge, projitseerida oleviku võitlused muistsete sündmuste taustale. Selle retoorika kõige parem näide on kahtlemata edu, mida saatis "uue ärkamisaja" kontseptsioon. Eesti Muinsuskaitse Seltsi algatusel levis see mõiste 1987. aastast alates kulutulena ja on nüüdseks raamatusse raiutud koguni akadeemilise "Eesti ajaloo" viimases köites (Eesti ajalugu VI, 376–379).

Üldises plaanis iseloomustab kogu taasiseseisvumise aega nii poliitilisel kui ka kultuurilisel tasandil restauratsioonidee: ideaaliks seati sõjaeelse Eesti ühiskonna taastamine, seda nii seaduste, omandiõiguste kui ka monumentide ja ajalootõlgenduste näol. Selle käigus fundeeriti 1930. aastatel esialgse kuju saanud Eesti ajaloo üks mõjukamaid "narratiivseid mustreid", mille vaatlemisele järgmiseks suundun.

Rahvusliku narratiivi rajamine: "eestlaste suur vabadusvõitlus"

Nagu ma eespool väitsin, kujutab narratiiv endast kõige olulisemat vahendit, mis hoiab kultuurimälu koos ja tagab erinevate minevikuseikade sidususe. Narratiiv seob kultuurimälu talletatud elemendid üheks tähenduslikuks reaks, andes tulemuseks väikese kogumi narratiivseid mustreid, mis teatud määral mäletavad rahvuse eest. Eesti rahvuslik ajaloonarratiiv on lahutamatu seotud iseseisvuse mõistega. Alates kõige esimestest katsetest Eesti ajalugu liigendada, on seda ikka tehtud seoses vabaduse kaotamise ja võitmisega. Eestlaste ajalugu algab "muistse priiusega", mis eelneb 13. sajandil alanud Saksa–Taani vallutusele, sellele järgneb "700–aastane orjaõõ", nagu väidab populaarne kujund, mille juured ulatuvad 19. sajandi keskpaika, siis 1918–1940 uus iseseisvus sõltumatu vabariigi näol, seejärel Saksa ja Nõukogude okupatsioon, millele tegi lõpu iseseisvuse taastamine 1991. aastal. Seda ajaloo liigendamist toestab narratiiv, mis on üles ehitatud erinevate lahingute ja ülestõusude sidumisele üheks suureks võitluseks vabaduse eest, tinglikult võiksime seda narratiivset mustrit nimetada Eesti ajaloo "suureks vabadusvõitluseks", mille sisuks on sajanditepikkune võitlus vabaduse eest ja sakslaste vastu.

"Suure vabadusvõitluse" narratiiv liidab üheks sidusaks looks kõik kultuurimälu talletatud tähtsamad konfliktid sakslastega, alustades 13. sajandi ristisõdadega (mida rahvuslikus ajalookirjutuses nimetatakse muistseks vabadusvõitluseks, vt Selart 2003) kuni 1918.–1920. aasta Vabadussõjani, mida peeti küll bolševike Punaarmeeaga, ent mille seast kultuurimälu on ennekõike esile tõstetud lahingut baltisaksa väeosadega Võnnu all 1919. aasta suvel. Selles narratiivses mustris on kõik varasemad sakslastevastased väljaastumised lõppenud küll kaotusega, ent need olid vaid ajutised, ja Võnnu all saavutati viimaks "suure

vabadusvõitluse" üldvõit. See narratiivne muster on avatud iseloomuga, mis tähendab, et sellesse võib mahutada väga mitmeid konflikte. Kultuurimälus kõige suurema kaaluga on neist viis: Madisepäeva lahing, kus eestlaste vägi sai lüüa saksa ristsõdijatelt (1217), Jüriöö ülestõus, kus ülestõusnud eestlased surus maha Saksa Ordu (1343), Mahtra sõda, kus mõisnikele vastuhakanud talupojad sunniti alistuma tsaari karistussalklaste poolt (1858), ja Võnnu lahing, kus Eesti sõduritel õnnestus puruks lüüa Balti *Landeswehr* (1919).

"Suure vabadusvõitluse" narratiiv kujuneb välja tasapisi, saades esialgse kuju vabariigi rajamisega. Siis on saavutatud vajalik lõpp-punkt, mis lubab minevikusündmused tagasivaateliselt ühele juhtlõngale taandada. Noodi annab kätte Eesti Maapäeva Vanemate Nõukogu "Manifest kõigile Eestimaa rahvastele", mille väljakuulutamist Tallinnas 24. veebruaril 1918 peetakse teadupärast Eesti Vabariigi sünniks. Manifest algab sõnadega: "Eesti rahvas ei ole aastasadade jooksul kaotanud tungi iseseisvuse järele. Põlvest põlve on temas kestnud salajane lootus, et hoolimata pimedast orjaööst ja võõraste rahvaste vägivaldavalitsusest veel kord Eestis aeg tuleb, mil "kõik piirud kahel otsal lausa löövad lõkendama" ja et "kord Kalev koju jõuab oma lastel õne tooma". Nüüd on see aeg käes." (Riigi Teataja, nr 1, 27.11.1918). Manifesti kalevipoeglikus käsituses on Eesti ajalugu jõudnud iseseisvumisega oma loogilise lõpuni, eelmiste sajandite sündmused on leidnud viimaks oma tõelise tähenduse.

Lõplikult kinnistub see narratiivne muster 1930. aastatel. Siis juurutatakse riiklikult arusaam, et muistse vabadusvõitluse lahingud jätkusid Jüriöö tulede kumas, elavnesid taas Mahtra rahutustes ning leidsid oma võiduka lahenduse Võnnu lahingus. See konstruktsioon saab oma ametliku kuju 1934. aastal Võnnu lahingu kuulutamise riiklikuks pühaks. Järgmisel aastal ilmunud brošüür, kus kirjas riiklikud juhtnöörid uue püha tähistamiseks, teatab ühemõtteliselt: "Võidupühal 23. juunil pühitseme kõigepealt eesti rahva mitmekümne sugupõlve visade rahvuslike püüete ja unistuste täideminekut. (...) Lembitu päevil alanud lakkamatu võitlus eesti rahva olemasolu ja poliitilise vabaduse eest kestis läbi aastasadade, Ordu, Rootsi, Vene okupatsiooniaegade ning lõõmendas jüriöö tulede, Toomapäeva õudustes, Pühajärve, Mahtra ja Anija vastuhakkudes." (II Võidupüha ... 1935, 7.) Täpselt samu sõnu pruugib Konstantin Päts oma läkituskirjas III võidupühaks 1936. aastal: "Täna, Võidupühal, 23. juunil, pühitseme meie Eesti rahva mitmekümne sugupõlve visade rahvuslike püüete ja unistuste täideminekut." (Päts 1936, 2.) Uuest riigipühast soovitakse teha noore riigi kodanikureligiooni üks alustala, tsiteeritud 1935. aasta brošüüris rõhutatakse: "Ei jätku sellest, et Võnnu võit on saanud rahvuslikuks pühaks, mida peetakse üle kogu maa. *Tema tähendus*, ajaloolise õnnetuse heakstegemine ja lõplikult vabaduse kättevõitmine, *peab saama mõistetavaks igale inimesele, igale lapselegi, niisamuti nagu mõistetakse jõulupühade tähendust*. Selle mõistmise alusel tuleb kasvatada noorsugu julgetele tegudele, nagu neid tegid meie esivanemad pikas võitluses oma vabaduse eest või nagu neid tegid meie sõdurid Vabadussõjas, ning mis said oma haritipu Võnnu all." (II Võidupüha ... 1935, 19–20.)

Huvitav on märkida, et kui 1930. aastate arusaamas lõpetas Võnnu lahing sajanditepikkuse vabadusvõitluse sakslaste vastu, siis 1940. aastatel tehti katse seda võitlust pikendada. Pean silmas Eesti kirjameeste ja sõdurite vastavaid ponnistusi Nõukogude rindel ja tagalas Teise

maailmasõja aegu. Kõige kirglikumalt kaitses seda arusaama Hans Kruus, kelle lugematud kõned ja kirjutised 1940. aastate esimesel poolel olid kõik kantud soovist haakida tänased võitlused Lembitu ja Jüriöö mässajate kangelastegude külge. 6. detsembril 1942. aastal Moskvast peetud kõnes, mis kandis iseloomulikku pealkirja "Eesti rahva põline võitlus saksa sissetungijate vastu jätkub Suures Isamaasõjas", kiitis Kruus eestlaste vaprust saksa rüütlite vastases võitluses ja kinnitas, et selle võitluse "tulikiri on jäänud püsima eesti rahvale läbi sugupõlvade, elulisena, julgustavana ja õhutavana, on püsinud, sest et püsima jäi vaenlane, sama vaenlane, kellele avas tee 13. sajandi esimese kolmandiku röövrüütel, samasugune metsik ja vägivaldne hävitaja ja orjastaja, nagu tema praegune haakrististatud järglane" (Kruus 1943, 27). Jüriöö ülestõusu 600. aastapäevaks valminud brošüüris leiab seesama mõtte sama värvikat väljendust: "Meie võitluses elavad edasi meie mehiste ja vaprate esivanemate võitlused tollest hetkest peale, millal tungis meie kodumaa pinnale hävitust, alandust ja orjastust toova esimese saksa sissetungija nurjatu jalg." (Kruus 1943, 3.) Jüriöö juubel elustas nii rindel kui ka tagalas hämmastava jõuga rahvusliku ajaloomälu süvakihid ja lubas tänased võitlemised üle kanda muistsete sündmuste universaalsele foonile.

"Suure vabadusvõitluse" narratiivi puhul tuleb toonitada, et selle konstrueerimise juures ei olnud kõige aktiivsemad mitte ajaloolased ega poliitikud, vaid kirjanikud. Selle narratiivse mustriga kõige kuulsusrikkamad episoodid – muistne vabadusvõitlus, Jüriöö ülestõus ja Mahtra sõda – on sellises tähenduses ja sellise nime all kultuurimällu sööbinud tänu belletristide loometööle, kelle nägemusi on hiljem ajaloolased silunud ja täpsustanud. Lisaks rohketele romaanidele ja jutustustele muistse vabadusvõitluse erinevate episoodide kohta, võlgneb ennekõike Jüriöö ülestõus oma prominentse koha eestlaste kultuurimälus Eduard Bornhöhe (1862–1923) ajaloolisele jutustusele "Tasuja" (1880), mis tutvustas esimest korda eesti keeles seda 1343. aasta talupoegade ülestõusu. Bornhöhe leidis endale peatselt rohkeid järgijaid, seetõttu muutus Jüriöö ülestõus üheks eesti ajaloolise ilukirjanduse kõige populaarsemaks teemaks (Tamm 1998). 1858. aasta kevade lõpul – suve algul Mahtras aset leidnud talurahvarahutused olid üks lüli ulatuslikumas talurahvaliidumises, mis sai alguse aprilli lõpul Vaivara kihelkonnas praeguse Läti alal, laienes suvekuudel paljudesse Eestimaa piirkondadesse ning kestis üksikutes Eestimaa kubermangu mõisates kuni septembri lõpuni. Ometi on just rahutused Mahtras eestlaste kultuurimälus eriti tähenduslikud. Selle põhjusi tuleb vähimagi kahtluseta otsida Eduard Vilde menukast romaanist "Mahtra sõda", mis hakkas ilmuma 1902. aastal ajalehe "Teataja" joonealusena ja figureerib tänaseni kooli kohustusliku kirjanduse nimekirjades (Lust 2003). Alahinnata ei saa samuti kirjanike rolli Vabadussõja heroiseerimises. Paljude teoste seast tuleb eriti esile tõsta Albert Kivikase romaani "Nimed marmortahvil", mille elujõudu tänapäeval näitas 2002. aastal selle ainetel valminud menukas film (režiissöör Elmo Nüganen).

Tähelepanuväärne on seegi, et rahvuslikult meelestatud ajalookirjandus oli müütilise vabadusvõitluse viimase etapi, Võnnu lahingu peamisi innustajaid. See oli esimene lahing, kus tänu kirjanduslikele eeskujudele oldi oma ajaloolisest missioonist teadlikud ja kus püüti heastada mineviku lüüasaamisi. Jaan Tõnisson kuulutas kõhklemata Mahtra sõja Vabadussõja eellahinguks (Paidla 1995, 7). Sama lennukalt seoti sõda *Landeswehr* i vastu Bornhöhe jutustuse eeskujuga. Väga ilmekas on Jaan Roosi tunnistus: "Isiklikult äratas "Tasuja" minus heroilisustunnet ja rahvuslikku tunnet vaenuna rahva ülekohtuste rõhujate

vastu. Teose mõju süvendasid eriti pildid. Hiljem “Mahtra sõda” lugedes süvenes viha veelgi. Võib üldiselt öelda, et ajaloolisil teoseil on olnud määratu mõju meie rahvasse, nad on äratanud latentsesse olekusse tardunud ülekohtutunde. *Landeswehr*’i sõjast osavõtjad jutustavad, millise ürgjõulise vaimustuse ja elevusega sõditi, kuidas seal vallandus sajandite metsik viha. See ürgvaimustus ja –viha, mis oli kasvanud ajaloolise kirjanduse mõjul, otsustas *Landeswehr*’i võitmise. Äæhel minu kodukihelkonna mehel, kes langes Võnnu lahingus, leiti taskust “Tasuja”. See on sümboolne.” (Palm 1935, 171.) Kasutades Heinrich Heine kujundit, võime tõdeda, et “Tasuja” oli muutunud eestlastele “kaasaskantavaks isamaaks”.

Rahvusliku narratiivi etendamine

Kultuurimälu ei toimi aga ainult tekstide toel, väga oluline on kultuurimälu rituaalne ja performatiivne tahk. Briti antropoloog Paul Connerton nendib tabavalt, et rahvuse juhtnarratiiv “on midagi enam kui jutustatud lugu, see on esitatud kultus. Minevikupilti, isegi kui see on narratiivse mustri vormis, kantakse edasi ja kinnistatakse rituaalsetes toimingutes” (Connerton 1989, 70). Eesti rahvuslik narratiiv omandas õige pea performatiivse iseloomu erinevate tähtpäevade ja rituaalide tõttu. Kõige olulisem pööre oli kindlasti Võnnu lahingu kuulutamine riiklikuks võidupühaks 1934. aastal. See leidis aset vaid mõned nädalad enne Pätsi ja Laidoneri riigipööret, nemad asusid aktiivselt uut püha ja sellega seotud rituaale juurutama. 1936. aastal teatas president Päts oma võidupüha läkituses: “Iseseisvuse võitlus oli Eesti suurim rahvuslik ühisakt. 23. juunil, Võidupühal, pühitseme Eesti rahva liitumist rahvuseks, ühise tahte tagasitulekut, Eesti rahva moraalset uuestikujunemist, mis sai alguse Vabadussõjas.” (Päts 1936, 2.) Väga leidlikult jaanipäeva eel tähistatav võidupüha liitus eestlaste traditsioonilise suvepühaga, millele aitas veelgi kaasa uus tava süüdata võidutule tõrvik, mida kanti laiali üle Eesti ja millega süüdati järgmisel päeval jaanitule lõkkes. Sellega loodeti panna alus uuele rahvuslikule rituaalile, nagu tunnistab 1937. aastal üks võidupüha korraldajatest Leo Kalmet: “Põline jaanitulede põletamine ja vastselt loodud võidutulede süütamise tseremoonia on kõigi eelduste kohaselt nagu loodud ühte sulama suureks, ilusaks, avara sisuga rahvuslikuks traditsiooniks.” (Kalmet 1937, 23.) Nagu juba eespool nägime, pidid uus tähtpäev ja sellega seotud rituaalid muutuma üheks noorsoo ajaloonägemuse tähtsamaks innustajaks ja kujundajaks. Kindral Aleksander Tõnisson toonitas seda aspekti väga selgesõnaliselt oma sõnavõtus Tartus 23. juunil 1934: “Suurte võitluste meeldetuletus on tarvilik, et võrsuvatki põlve sangarlikus vaimus kasvatada. Seks otstarbeks on nüüd loodud eri päev – võidupüha. Olgu see püha usu süvendajaks meie kuulsa tuleviku vastu.” (Postimees, 24.06.1934, tsiteeritud Brüggemann 2003, 139.)

Kuid veel enne võidupüha sisseseadmist olid avalikkuses maha peetud vaidlused Jüriöö ülestõusu tähistamise üle riikliku pühana. Esimest korda hakati Jüriöö ülestõusu mälestamiseks pidama rongkäike ja kõnesid 1920. aastate lõpul, millest kiiresti kasvas välja soov kirjutada see sündmus sisse riiklikku mälestuskalendrisse. Jüriöö tähistamise üle puhkes seejärel ajakirjanduslik debatt, kus ühed pidasid kunagist mässu “suureks peksasaamise päevaks” ja kristliku jüripäeva ausse tõstmist kohatuks, teised nägid aga Jüriöö ülestõusus eestlaste kangelaslikku väljaastumist Saksa rõhujate vastu, mis

lööasaamisest hoolimata kandis vilju sadu aastaid hiljem. Viimase seisukoha võtab hästi kokku 1929. aastal ajalehes Vaba Maa (10. mai) ilmunud artikkel: "Keegi ei salga seda, et Jüriööle järgnenud võitlused eestlastele *nii pea* soovitud tagajärgi ei andnud. Alles 576. aasta pärast oli võit käes, siis alles teostus see Võnnu ajaloolises lahingus, mida *meie* sivanemad suurejooneliselt alustasid *Jüriöö!*" (Autori rõhutused.) 1931. aastal Tallinnas jüriöö pühitsemist korraldava organisatsioonidevahelise toimkonna ülesandel üllitatud brošüür rõhutab seda aspekti eriti – Jüriöö ülestõus ja Vabadussõda on siin üheselt sõltuvusse seatud. Samas teoses avatakse ühtlasi väga selgelt jüriöö tähistamise performatiivne tähendus: "Et Jüriöö tulede kuma meid kõiki ühendab – selles peitubki meie Suure Võitluse Öö pühitsemise tõeline mõte – see ühendab meid kõiki jälle üheks rahvuseks, kes valmis alati jätkama võitlust oma iseseisvuse eest." (Jüriöö ... 1931, 24.) Siiski ei saanud Jüriöö ülestõusu toetajaid edu ja püha jäigi riiklikku kalendrisse sisse kandmata. Samas ei minetanud Jüriöö ülestõusu regulaarne meenutamine oma tähtsust, veel tänapäevalgi hoitakse Jüriöö mälestust kõrgel, mille kõige parem näide on Tallinnas asuv Jüriöö park, kus põleb regulaarselt tuli ja peetakse avalikke üritusi. Unarusse pole jäetud teisigi "suure vabadusvõitluse" tähtsaid episoode. Näiteks avati 1933. aastal pidulikult suurejooneline Mahtra sõja monument, millele järgnes 1970. aastal Mahtra sõja muuseumi asutamine, mis tegutseb uue nime all tänaseni. Regulaarselt on peetud läbi aastakümnete Mahtra sõja konverentse ja muid avalikke üritusi, eriti seoses erinevate juubelisündmustega.

Kokkuvõtteks

Alustasin episoodiga Tartu Ülikooli politoloogia osakonna vastuvõtuvestlusel, kus noor tudengikandidaat ei suutnud otsustada, kas Eesti riik on noor või vana. Sellesama osakonna asutaja, emeritprofessor Rein Taagepera on hiljuti tunnistanud omaenda analoogset nõutust lapsepõlves. Meenutades oma esimesi mälu pilte sõjaeelsest Eesti poliitikast, tunnistab Taagepera, et tollal "oli riigil selgesti president, riigi enda kestvusest ei saanud aga hästi aru. Vabadusvõitlus, mis riigini viis, paistis olevat olnud väga ammu ja ometi mu vanemate eluajal, aga igal juhul sakslaste vastu. [...] Ja segi olid mul muistne vabadusvõitlus ning Vabadussõda. Aga et ka Vabadussõda peeti sakslaste vastu, see polnud mingi kuueaastase isiklik segadus. Ametlik joon oli rõhutada paarinädalast landesveeri sõda rohkem kui aastapikkust heitlust Venemaa haarde vastu." (Taagepera 2007, 1693–1694.) Taagepera tunnistus räägib selgelt, kui edukalt oli uus rahvuslik narratiiv suurest saksavastasest vabadusvõitlusest asunud kujundama eestlaste minevikutaju.

Iga riik püsib minevikupärandil, mille tundmine ja etendamine on selle riigi "kodanikureligiooni" (kui kasutada seda Rousseau vermitud mõistet 18. sajandist) oluline komponent. Riik, mis on kindlustanud oma iseseisvuse, peaks julgema hinnata kriitilise pilguga neid lugusid, mis ta on oma sünniloost meisterdanud. Eesti rahvuse järjepidevus pole mitte ajalooline tõsiasi, vaid kultuuriline konstruktsioon. See tugineb esmajoones narratiivsele loogikale, kus eelnev seletab järgnevat. Alates Eesti ärkamisajast, ent peaaesjalikult Eesti Vabariigi asutamisest, on edasi kantud ja kinnistatud arusaama "eestlaste suurest vabadusvõitlusest", mis sai alguse ristisõdijate saabumisega Väina jõe suudmesse ja lõppes *Landeswehr* i tagasilöömisega Võnnu all. Veel meie tänane ajalooõpetus koolides tugineb osaliselt sellele mõjukale Eesti ajaloomälu narratiivsele mustriks. Selle mustri

teadvustamine ja kriitiline eritlus on kahtlemata oluline ülesanne, mis seisab meil ajaloolaste ja kodanikena alles ees. Tõenäoliselt loob see ühtlasi viljakamad eeldused võimalike "mälu konfliktide" vältimiseks, mis Eesti ühiskondlikku arengut on viimastel aastatel iseloomustanud. Oma ajalugu oleme viimastel aastatel varasemast paremini tundma õppinud, nüüd tuleks meil õppida tundma meie ajalooliste teadmiste päritolu ja kujunemisloogikat.

Kasutatud kirjandus

Assmann, A. (1993). Arbeit am nationalen Gedächtnis. Eine kurze Geschichte der deutschen Bildungsidee. Frankfurt–am–Main: Campus.

Assmann, A. (2003). Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses. München: C. H. Beck

Assmann, J. (1995). Collective Memory and Cultural Identity. – New German Critique, Vol 65, pp 125–133.

Assmann, J. (1997). Moses the Egyptian. The Memory of Egypt in Western Monotheism. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press.

Assmann, J. (1999). Das kulturelle Gedächtnis: Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen. München: C. H. Beck.

Brüggemann, K. (2003). Võidupüha. Võnnu lahing kui Eesti rahvusliku ajaloo kulminatsioon. – Vikerkaar, nr 10–11, lk 131–142.

Burke, P. (2006). Ajalugu kui ühiskondlik mälu. – P. Burke. Kultuuride kohtumine. Esseid uuest kultuuriajalooost. Tallinn: Varrak, lk 52–69.

Connerton, P. (1989). How Societies Remember? Cambridge: Cambridge University Press.

Duby, G. (1973). Le dimanche de Bouvines. Paris: Gallimard.

Eesti ajalugu VI. Vabadussõjast taasiseseisvumiseni (2005). Tartu: Ilmamaa.

Gadamer, H.–G. (1997). Mõjutusajaloo printsiip. – Filosoofilise hermeneutika klassikat. Tartu: Ilmamaa, lk 195–205.

Halbwachs, M. (1997). La mémoire collective. Edition critique établie par Gérard Namer. Paris: Albin Michel.

Hurt, J. (1879). Pildid isamaa sündinud asjust. Tartu.

Jüriöö. 1343 (1931). Tallinn: Kalevlaste Ühing.

Kalmet, L. (1937). Võidupüha sisustamisest. – Võidupüha pidustused Tallinnas 1937. Tallinn: Tallinna Võidupüha Korraldav Komitee.

Karjahärm, T., Sirk, V. (2001). Vaim ja võim. Eesti haritlaskond 1917–1940. Tallinn: Argo.

Koselleck, R. (2002). Concepts of Historical Time and Social History. – R. Koselleck. The Practice of Conceptual History. Timing History, Spacing Concepts. Stanford, CA: Stanford University Press, pp 115–130.

Kruus, H. (1943). Eesti ajalugu saksa fašismi vastu. Moskva.

Kruus, H. (2005). Ärkamisaja pärandus Eesti ajaloo uurimisele. – H. Kruus. Eesti küsimus. Tartu: Ilmamaa, lk 122–133.

Laidoner, J. (1995). Ajalugu ja praegune silmapilk. Johan Laidoneri kõne Tartumaa rahvus- ja noortepäeval 6.1.1938. – Poliitilise mõtte ajaloost Eestis aastatel 1930–1940. Dokumente ja materjale. Koost J. Valge, A. Pajur. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut, lk 154–159.

Liiv, O. (1938). Eesti ajaloo uurimise sihist ja sisust. – Akadeemia, nr 5, lk 299–303.

Lust, K. (2003). Mahtra sõda. – Vikerkaar, nr 10–11, lk 121–130.

Nora, P. (1992). Comment écrire l'histoire de France? – P. Nora (dir.). Les lieux de mémoire, III: Les France, 1: Conflits et partages. Paris: Gallimard, p 11–32.

Olick, J. K., Robbins, J. (1998). Social Memory Studies. From “Collective Memory” to the Historical Sociology of Mnemonic Practices. – Annual Review of Sociology, Vol 24, pp 105–140.

Paidla, A. (1995). Mahtra muuseum 25. Rapla.

Palm, A. (1935). Ärkamisaja olustiku- ja ideeproosa ning ajalooliste jutustiste osatähtsus rahva elus. – Raamatu osa Eesti arengus. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts.

Pettai, V. (2007). Ühe poliitilise doktriini konstruktsioon: õiguslik järjepidevus Eesti taasiseseisvumispoliitikas. – Vikerkaar, nr 1–2, lk 152–161.

Pöldmäe, R. (1988). Noor Jakob Hurt. Tallinn: Eesti Raamat.

Päts, K. (1936). Riigivanema läkituskiri III Võidupühaks. – Koguteos Võidupüha. Tallinn: Eesti Lipu toimikond.

Rüsen, J. (2000). Ajaloolise mõtestamise struktuurid. – M. Kivimäe. Ajaloomõtlemise kolm strateegiat ja nende dialoogisuhted minevikuga (R. Koselleck – J. Rüsen – E. Nolte). Historismi muutumise, arendamise, ületamise probleemid. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, lk 156–164.

Selart, A. (2003). Muistne vabadusvõitlus. – Vikerkaar, nr 10–11, lk 108–120.

Taagepera, R. (2007). Määravad hetked. – Looming, nr 11, lk 1681–1698.

Tamm, M. (1998). Jüriöö–tekst eesti kultuuris. – Looming, nr 3, lk 401–411.

Tamm, M. (2003). Monumentaalne ajalugu. Mida me mäletame Eesti ajaloost? – Vikerkaar, nr 10–11, lk 60–68.

Tamm, M. (2006). “Vikerkaare ajalugu”? Märkmeid üleminekuaja Eesti ajalookultuurist. – Vikerkaar, nr 7–8, lk 136–143.

Tamm, M. (2007). Kuidas kirjutatakse ajalugu? Intervjuuraamat. Tallinn: Varrak.

II Võidupüha 23. juunil 1935. Kava, põhimõtteid, materjale (1935). Tallinn: Võidupüha Pühitsemist Korraldav Komitee.

Uluots, J. (1940). Eesti riik ajalooliselt vaatepunktilt. – ERK, nr 2, lk 49–54.

Vahre, S. (1994). Die Geschichtskunde und die Historiker in Estland in den Kritischen Jahren 1918/1919 und 1987/1989. – Journal of Baltic Studies, Vol 25, No 2, pp 147–152.

Wertsch, J. V. (1997). Narrative Tools of History and Identity. – Culture and Psychology, Vol 3, No 5, pp 5–20.

Wertsch, J. V. (2002). Voices of Collective Remembering. Cambridge: Cambridge University Press.

Wertsch, J. V. (2004). Specific Narratives and Schematic Narrative Templates. – P. Seixas (ed). Theorizing Historical Consciousness. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, pp 49–61.

[1] Olen kasutanud oma varasemaid töid selles vallas: Tamm 1998, 2003, 2006. Artikkel on valminud sihtfinantseeritava teema SF0402739s06 raames.

[2] On huvitav, et Assmann ei viita oma töödes Hans–Georg Gadamerile, kelle “mõjutusajaloo” (*Wirkungsgeschichte*) kontseptsioon on väga sarnane Assmanni “mäluajaloo” kontseptsiooniga. Vt Gadamer 1997.

[3] Mõistagi leiab mõningaid pretsedente Eesti omariikluse algaegadest ja Nõukogude anneksiooni päevilt. On huvitav, et Sulev Vahre (1994) tegi juba üleminekuajal katse võrrelda ajaloolaste rolli Eesti ajaloo murdeperioodidel 1918–1919 ja 1987–1989.

Erakondade rahastamine näib või on läbipaistmatu

RiTo vestlusring

Riigikogu Toimetised kutsus 26. novembril ühe laua äärde poliitikud ja eksperdid, et rääkida erakondade rahastamisest.

Vestlusringis osalesid poliitikud Väino Linde (Reformierakond), Kadri Must (Keskerakond) ja Urmas Reinsalu (Isamaa ja Res Publica Liit) ning riigiõiguse ekspert Ülle Madise (Tallinna Tehnikaülikool), politoloog Tõnis Saarts (Tallinna Ülikool) ja ajakirjanik Tarmu Tammerk (ühing Korruptsioonivaba Eesti). Küsimusi esitas ja tegi vestlusest valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Ideaalset süsteemi pole

H. Ruusing: Erakondade rahastamine on viimase aja aktuaalseid teemasid. Alustaksin küsimusest, kas teie arvates on olemas ideaalset erakondade rahastamise süsteemi ning millised on valdkonnad, mida erakondade rahastamise seadus peaks reguleerima.

V. Linde: Erakonnad on demokraatliku otsustusmehhanismi oluline osa, see tähendab, et erakondadel peab olema võimalus oma seisukohti välja öelda ja neid kaitsta ning muidugi teha ka valimispropagandat. Selleks on kindlasti vaja raha, mille hankimiseks on kaks võimalust. Üks on see, et erakonna liikmed peavad ise selle raha leidma. Teine võimalus – erakondi toetavad kas riik või annetajad, olgu nad siis eraannetajad või äriühingud. Siit edasi juba küsimus, kuidas tagada, et kõik erakonnad oleksid võrdsel stardipositsioonil. Ei saa öelda, et meil praegu niimoodi ei oleks. Oleme täiesti veendunud, et ka kehtiv erakonnaseadus kohtleb kõiki erakondi ühtemoodi ja reeglid on erakondadele täitmiseks ühesugused. Muidugi on erakondi, kes võivad üritada rikkuda ühte või teist seadusesätet, aga ma ei saa öelda, et peaksime selle keelamiste kruvi päris lõpuni kinni keerama. See on üldine sissejuhatus, kust võiks hakata edasi vaidlema, mida ja mismoodi peaksime erakondade rahastamisel kontrollima ja mida mitte.

Ü. Madise: Kahtlemata oleks ideaalne, kui kõik otsused riigi või kohaliku võimu nimel tehtaks avalikes huvides ja seaduslikult ning kõik otsustajad oleksid sõltumatud ja kompetentsed. See ideaal ei ole tegelikkuses paraku saavutatav. Minu arvates ei ole absoluutselt perfektset erakondade rahastamise kontrollsüsteemi üldse võimalik luua, vähemalt ei ole seda üheski demokraatlikus õigusriigis siiani suudetud teha. Küll aga peab ideaal jääma ja selle ideaali poole tuleb püüelda. Teatav pinget peab pidevalt üleval olema. Kogu aeg tuleb mõelda, millised erakondade rahastamise reeglid on mõistlikud ja kuidas tagada nendest kinnipidamine. Mind häirib erakondade rahastamise diskussiooni ebaratsionaalsus ja piiratus. Erakondade rahastamise piirangud ja nendest kinnipidamise kindlustamise mehhanismid kujutavad endast keerulist süsteemi. Selleks, et midagi muuta, on vaja kõiki süsteemi elemente ja nendevahelisi seoseid tunda ning täpselt läbi mõelda, milliseid muudatusi teha, milliseid mitte. Paraku näib kõikidele vaidlejatele sobivat ümar jutt. Kui keegi püüab muuta vestlust ratsionaalseks, süstematiseerida, kasutada mõisteid sellistes seostes, nagu õigusteooria ja loogika nõuaksid, siis tavaliselt kähvatakse selle peale vihaselt:

ah nii, sa ei soovigi erakondade rahastamist paremini kontrollida. Ratsionaalses arutelus tuleb alustada küsimusest, milleks erakondade rahastamise kontrolli tarvis on. Olulisi eesmärke on kaks: et ei oleks võimalik raha eest otsuseid osta ja et erakondadevaheline konkurents oleks aus. Kui on kehtestatud reeglid, mis erakondadevahelist konkurentsi piiravad, peaks riik, kes on need reeglid kehtestanud, suutma tagada nendest kinnipidamise, et ei tekiks olukorda, kus ühed erakonnad peaksid teiste erakondade kavalate nõksude ja seadusest möödahiilimise tõttu kannatama.

U. Reinsalu: Lukk peab ju looma, mitte inimest. Erakonnad on nagu autod, tsiviilõiguses on autode puhul toodud sisse mõiste suurema ohu allikas. Need, kellele on antud rohkem võimu, kujutavad endast teatud suhtes ka suuremat ohtu ja riski. Oluline on luua süsteem, mis vähendaks suuremaid avarisiid, mis nende erakondade liikluses osalemisega kaasneda võivad. Kui vaadata, mis on meie suuremad ohud, mida võib kaasa tuua see, kui erakondade rahastamise süsteem on vildakas või mittetoimiv või tekitab tõrkeid, siis arvan, et meil on väikeriigina kaks probleemi. Kui näiteks ei suudeta mängureeglitest kinnipidamist tagada, siis on oht, et valimistulemused ei pruugi olla saavutatud ausa mängu reeglitega. See tähendab, et need tulemused ei ole saavutatud tegelikus konkurentsis. Teiseks, võrreldes Eesti-sugust väikeriiki suurte riikidega või riikidega, kus siseriiklik võimujaotus on ajalooliselt tugevalt paika pandud, tekib küsimus, kas rahastamissüsteemi riskide ebapiisav maandamine võib viia meie riigi poliitika mõne teise riigi kontrolli alla.

T. Tammerk: Me ei saa praeguse erakondade rahastamise süsteemi kohta öelda, et see on väga halb ning täiesti avatud korruptsioonile igast uksest-aknast ja praost. Niimoodi see kindlasti ei ole. Sellest hoolimata on see teema, mida tulebki pidevalt jälgida, sest erakondadel on meie ühiskondlikus süsteemis eriline funktsioon. Järelikult kui nende käitumises on midagi sellist, mis võib-olla ei pruugigi kaasa tuua erilist korruptsiooniohtu, aga on lihtsalt natuke inetu, võib sellel olla väga halb mõju kogu poliitilisele kliimale riigis. Seetõttu kogu aeg otsime, ja isegi kui tuleb selline parandustepakett, mis Riigikogus läbi läheb, olles enne seda saavutanud ühiskonnas väga suure toetuse, olen täiesti kindel, et aasta pärast on jällegi vaja pakett ette võtta ja vaadata, kuidas see praktikas töötab. Praeguses süsteemis tuleb mõned asjad ilmselgelt ära reguleerida. Esiteks kuidas tagada, et valimiskampaania dokumenteeritud kulud vastaksid üksüheselt tegelikkusele. Praegu sellist kontrollivõimalust ei ole. Teiseks on valimiskampaaniad liialt suuremahulised, mõelda tuleb teatud piirangutele. Vastulausena võib ju öelda, et küllap piirangutes leitakse kohe uued tagauksed, aga mingid mõtestatud piirangud on ikkagi vajalikud. Kolmandaks saavad erakonnad väga palju ise ära teha, et ühiskond võtaks paremini vastu idee: erakondi on tarvis riigieelarves suures ulatuses rahastada. Selleks ei tohi teha niisuguseid rumalaid ettepanekuid, nagu sel sügisel tehti, et väikesi annetusi – alla 2500 krooni – ei ole vaja erakonna kodulehel avalikustada. Või muud asjad, nagu Riigikogu liikmete kuluhüvitiste problemaatika, mis järjekordselt annab avalikkusele signaali, et poliitikud ongi seltskond, kes tahab ainult oma taskut täita. Seetõttu tuleb ka erakondade juhtidel endil tegutseda, et ühiskond võtaks omaks idee, mis minu meelest on hea mõte: selleks et vähendada majandusringkondade ja poliitika liigse segunemise riski, tuleks erakondadele riigieelarvest rohkem raha anda.

T. Saarts: Ideaalset süsteemi ei ole loomulikult võimalik leida. Kui vaatame teiste riikide kogemusi, esineb probleeme igal pool, ükskõik kuidas asja ei reguleerita. Millistele kriteeriumidele võiks erakondade rahastamise süsteem üldiselt vastata? Need peaksid olema läbipaistvus, neutraalsus, ma mõtlen selle all kontrollorgani neutraalsust, erakondade suhteline võrdsus, et osal neist ei oleks suuri eeliseid, ja muidugi usaldusväarsus. Et avalikkus usuks, et see süsteem tõesti toimib. Kui vaatame Eesti praegust seisu, siis ühele neljast kriteeriumist praegune süsteem tegelikult ei vasta. Tarmu Tammerk tõi välja selle, mida kahtlemata tuleb jõuliselt kommunikeerida: riigipoolne rahastamine on paratamatu ja vajalik ning tänapäeva meediaühiskonnas on valimiskampaania kallis ja läheb järjest kallimaks, see ei ole ainult Eesti omapära, vaid ülejäänud maades on samamoodi. Riiklikul rahastamisel on muidugi oma plussid ja miinused, see on problemaatika, millest tuleb väga ettevaatlikult ja samas väga jõuliselt avalikkusele rääkida. Eriti sellepärast, et Eesti puhul on tegemist ühiskonnaga, kus kõik, mis puudutab raha ja võimu, on avalikkuse eritähelepanu all.

K. Must: Rääkides ideaalsüsteemist, on mul selline tunne, et aastal 2003, kohe pärast Riigikogu valimisi, kui hakati tööle kehtiva rahastamissüsteemiga, arvati tõesti, et loodigi ideaalsüsteem. Sest praeguses süsteemis on tabatud kolm olulist asja. Esiteks see, et erakondade rahastamine oleks võimalikult avalik ja sisaldaks pidevat aruandlust, kõik see on praegu olemas: aruandlus, õigsuse kontroll ja sanktsioonid. Teisest küljest taheti, et rahastamine ei oleks väga ühekülgsest sõltuv ainult riigieelarvest või ainult eraannetajatest, vaid et see koosneks kolmest komponendist – riigieelarvest, eraannetajatest, kes soovivad toetada oma maailmavaatelisi seisukohti, ja liikmemaksudest. Kui leiame, et see ei ole ideaalne või ideaalile lähedane süsteem, siis võib-olla peaksime nüüd ütlema vastupidi: see oli lollus, mida ei ole mõtet täiustada. Mina nii ei ütle, vaid arvan, et praegune süsteem ei ole üldse halb. Mõnes kohas, näiteks algandmete õigsuse kontrolli koha pealt, vajaks võib-olla mõningaid täiendusi. Kokkuvõttes ei ole see kaugeltki lootusetu süsteem, seda annab teha tugevamaks, selle asemel et hakata jälle nullist midagi täiesti uut looma, öeldes, et neli aastat on olnud ainult tagurpidikäik.

Oht sattuda annetajate lõa otsa

H. Ruusing: Väga palju hirme on seotud sellega, et nii-öelda eraannetused panevad parteid annetajate lõa otsa ja sunnivad neid tegema annetajatele meelepäraseid otsuseid. Kas eraannetajate osakaal parteide rahastamises on nii suur, et valitseb mingisugunegi oht, et annetaja küsib vastuteenet?

V. Linde: Ei saa öelda, et on üheselt halb, kui erakond pakub välja oma poliitika ja leiab endale meelepärased toetajad ning viimased omakorda teevad erakonnale annetusi. Need annetused peavad muidugi olema selged, mitte anonüümsed ehk keelatud annetused. Seetõttu variant, mida praegu kasutatakse, on minu arvates kõige parem – erakondi finantseeritakse nii riigieelarvest kui ka eraannetustest. Kui minna teist teed ja rääkida ainult erakondadele riigi poolt eraldatud summadest, siis erakonnad kindlasti kaugenevad kodanikuühiskonnast. Minu teada on ka Euroopa Nõukogu selle kohta mingid dokumendid vastu võtnud ja väitnud, et igal juhul peab erakondadel olema võimalus vastu võtta nii oma

liikmete kui ka eraannetajate annetusi, sest teistsugune süsteem ei ole kindlasti demokraatlik. Samas peab olema annetuste üle avalik kontroll. Praegu on meil annetuste register, mida kõik erakonnad peavad pidama, ja erakondadel on kohustus Riigikogu erikomisjonile annetuste kohta aruandeid esitada, ka audiitorkontroll. Kuritarvitamisi ei tohi muidugi lubada ja selleks meil seda seaduse tegemist tarvis ongi. Aga olen ka seda meelt, et ideaalset varianti ei ole. Kokkuvõtlikult öeldes, kõik sõltub sellest, kuidas seadusi, sätteid interpreteeritakse, kommenteeritakse ja võib-olla isegi mingeid projekte tehakse. Näiteks see, kuidas siin 2500 krooni serveeriti, erines oluliselt sellest, mis oli kirjas nii-öelda tööprojektis ja mis oli asja tegelik mõte. Selleks ei olnud kindlasti anonüümsete annetuste legaliseerimine, erakondi kontrolliv organ saab igal juhul teada kõigi annetajate nimed ja arvud. Küsimus oli, kas iga viie krooni andja on omakorda kohe kõigile nähtav. Kas ta tuleb panna veebilehele välja või mitte? Või jätta ta siiski kontrollorganile teadmiseks, et kui tekivad kuritarvitused, saaks seda kontrollida. Aga kui sellest niisugune probleem tekkis, siis lõpetame teema.

T. Tammerk: Ma arvan jälle selle 2500 krooni asja kohta, et näivus loeb väga palju, see, kuidas asjad näivad. Niimoodi on meedias ja üha enam ka poliitikas, seetõttu ka mina näiteks ei usu, et erakonnad peavad meil liiga palju jooksa mingite ettevõtete või ettevõtjate lõa otsas sellepärast, et keegi on andnud miljoni või kaks. See ei ole reaalsuses üldse nii suur probleem, aga näivuse seisukohalt on probleem väga suur. Pruugib lihtsalt olla üks väike juhtum, mille baasil avalikkus konstrueerib mudeli, et näete, keegi on miljoni krooni eest endale ostnud mingi seaduse, mingid head suhted või muud asjad, ja kogu süsteemile langeb vari. Süsteem peab olema tehtud niivõrd läbipaistvaks, et ei saaks tekkida suhteliselt väikese ohu juhtumi ülespuhumist, nagu praegu toimub.

K. Must: Olen Tarmu Tammerkiga nõus, et näivus on selles küsimuses sama oluline kui see, et asi ongi erapooletu. Aga rääkides sellest, miks on riigi toetus erakondadele oluline, tooksin ühe paralleeli. Sageli tekib küsimus, kas Riigikogu liikmetele peaks palka maksma. Võib-olla võiksid nad seda tööd teha isiklikust vabast tahtest. Ajalooliselt ei ole alati esinduskogu esindajatele palka makstud, see tähendas aga, et tööd esinduskogus said endale lubada ainult need, kellel olid seisuslikud sissetulekuallikad, mitte äraelamine palgatööst. Erakondadega on sama asi. Meil on üks lähinaaberriik, kus riik ei toeta erakondi ja kus sageli on juhtunud nii, et erakonna esimeheks saab ennast pakkuda ainult oligarh, kes suudab ise selle erakonna rahastamise eest nii-öelda hea seista. On kahtlemata õige, et meil on paralleelselt nii riigi tugi erakondadele, kellel on ka valijate toetus, mitte igale klubile, kuhu kuulub tuhat inimest, kui ka eraisikute toetus, kes soovivad erakondade kaudu oma maailmavaadet toetada.

U. Reinsalu: Tuleb küsida, miks ei ole Eestis tekkinud paari nn oligarhi. Põhjus on kindlasti selles, et 1990. aastate keskel tuli jõudsalt sisse väliskapital. Oluline on kindlasti ka see, et viidi läbi niivõrd lai ja suhteliselt ühetasapinnaline erastamine. Ilmselt seetõttu on meil majandusrühmitiste vahel säilinud teatud tasakaalusüsteem ja ei ole tekkinud oligarhilisi rühmitisi. Praegu pole Eestis veel kindlasti olukorda, kus mingi ärigrupeering või ärimees omaks mõnda erakonda või oleks tegelikult selle nii-öelda enamusaktsionär. Erakondade rahastamissüsteemi 2003. aastal täiustades tehti kaks olulist muudatust. Esiteks suurendati

riigipoolset toetust kolmekordselt, mis oli oluline hüpe. Otsus tehti enam-vähem konsensuse alusel, minu mälu järgi ei protestinud selle vastu ükski poliitiline jõud ja see ei kutsunud ka meedias esile kriitikat. Paralleelselt sellega võeti vastu otsus keelata juriidiliste isikute annetused. See oli nn tasakaalustav element, sest kui küsiti, miks peaks riiklik toetus kolmekordistuma, oli vastus, et keelati ära juriidiliste isikute annetused. Kahtlemata väärib eraldi analüüsi, kas juriidiliste isikute annetuste keeld on tegelikkuses realiseerunud. Üks mõte veel: kui räägime praegu erakondade rahastamisest ja selle süsteemi nõrkustest, siis räägime tegelikult korrupsioonist. Need ei ole samastatavad mõisted. Kui on tegemist korruptiivsete tehingutega, võib juba teiste riikide kogemuse järgi selgelt öelda, et raha annavad mittetulundusühingutele siiski korrumpeerunud inimesed, mitte juriidilised isikud. Kuigi juriidiliste isikute vastutus on olemas, ei pruugi raha, mille eest majandusotsuseid ostetakse, minna otse erakondade rahastamisse.

Küsimus pole ainult korrupsioonis

T. Saarts: Arvan, et meie referents või see, kellega ennast võrdleme, ei tohiks olla Venemaa või Läti. Pigem peaksime end võrdlema Lääne-Euroopaga ja nende kogemustest lähtudes püüdma oma rahastamissüsteemi paremaks ja läbipaistvamaks muuta. Mis puudutab riigipoolsete annetuste aspekti või vabandust, riigipoolse rahastamise aspekti, siis seda võiks eraldi arutada. Arvan, et mitte keegi meist ei toeta seda, et erakonnad oleksid ainult riigielarves kajastatud. Seega peab riigipoolse rahastamise kõrval kindlasti säilima rahastamine, mis tuleb liikmemaksudest, eraannetustest või firmade annetusest. Muidugi on Eesti puhul üks selge probleem. Nimelt räägitakse tänapäeva poliitikateaduses mõistest kartelliparteid. Mõiste on väga tugevasti seotud erakondade rahastamisega. Erakonnad tulevad kokku ja otsustavad, et edaspidi rahastame ennast osaliselt või täielikult riigielarvest, kehtestavad erinevad kriteeriumid, mille alusel ja mis mahus rahastamine käib. Nagu ärikartellidel, on selle kartellikokkuleppe eesmärgiks tegelikult konkurentide välistamine. Niisugused suletud kartellisüsteemid tekitavad demokraatias probleeme. Kui erakondade rahastamine hakkab väga tugevalt sõltuma sellest, milline on kohtade arv ja nende jaotus parlamendis, ning nendelt erakondadelt, kes on väljastpool parlamenti, võetakse rahastamine sisuliselt üldse ära või antakse raha ainult näpuotsaga, siis tuleb küsida, kas see rahastamissüsteem on demokraatlik ja vastab avatud parteikonkurentsi tingimustele. Nii et erakondade rahastamise puhul ei ole küsimus mitte ainult korrupsiooni ärahoidmises, vaid ka demokraatia ja võrdsuse põhimõtete järgimises.

Ü. Madise: Eesti erakondade rahastamise ja rahastamise kontrollsüsteemi võrdluses Lääne-Euroopa riikidega ei ole Eesti süsteem erakordselt halb, vaid tubli keskmine. Siin on mõningaid aspekte, millest teistel on võimalik eeskujuga võtta, ja ka aspekte, kus meil on põhjust teistest eeskujuga võtta. Meie tugevus on kindlasti avalikustamise tava ja nõue, selles mõttes löi avaliku teabe seadus hoopis uue keskkonna. Väga oluline konkurentsipiirang on riigielarveline rahastamine, mille alusel need, kes sellest rahast osa saavad, on eeliseisundis teiste ees. Samal ajal on minu arvates täiesti õigustatud, et riigielarvelist raha jagatakse kas parlamendikohtade või saavutatud häälte järgi. Iseküsimus on, kui palju arvesse võtta näiteks kohalike valimiste tulemusi, mis ka vahepeal seaduses oli, aga põhimõtteliselt on raha jaotamine valimistulemuste alusel minu arvates õiglane ja

põhjendatud. Teine küsimus on, milline on riigieelarvest eraldatava summa suurus. Julgen öelda, et riigieelarvelise eraldise kolmekordistamine 2003. aasta lõpus jõustumisega 2004. aasta algusest tegelikult kompas erakondade ühetaoliste võimaluste põhiseaduslikke piire. Jaotatav "rahapott" läks nii suureks, et need eelised, mille suured erakonnad võtsid endale väiksemate parlamendierakondade ja parlamendiväliste erakondade ees, olid päris märgatavad. Samal ajal on näiteks rohelistel õnnestunud ikkagi Riigikokku jõuda, olgugi et nende erakond sellest pirukast osa ei saanud. Veel on oluline seesama võimalus, mida mina isiklikult kritiseerin ja olen kogu aeg kritiseerinud, et valimiskampaaniaks on lubatud kasutada piiramatul hulgal raha. Minu arvates ainukene oluline demokraatlikus õigusriigis mõeldav ja mõjukas muudatus, mida Eesti erakondade rahastamissüsteemis tuleb teha, oleks rahavajaduse piiramine – kärpida valimisreklaamimahtu tervikuna või rahavajadust veel mõnes aspektis. Seega kui küsida konkreetselt, kas oleks mõtet suurendada erakondade riigieelarvelist rahastamist ja veelgi piirata eraallikatest tulevat raha, siis mina selleks põhjust ei näe. Riigieelarvelise rahasumma suurendamine tähendaks ühel hetkel ikkagi põhiseadusvastase olukorra teket, kus ühtedel erakondadel on võimalik riigieelarvest katta möödunud valimiste võlgu ja planeerida uusi kulutusi ning teistel seda võimalust ei ole. Tõenäoliselt ei aktsepteeriks ka avalikkus, et eraldatav rahasumma läheks väga suureks. Seega eraannetusi keelata ega tänasest olulisemas mahus piirata ei ole põhjust. Lõpetuseks tooksin välja praeguse aruandluse süsteemi, mis vahetevahel ära unustatakse. Nimelt tuleb erakondadel esitada vähemalt nelja liiki aruandeid. Esimene neist on majandusaasta aruanne, teine annetuste registri pidamine ja avalikustamine, kolmas valimiskulude aruanne. See läheb Riigikogu korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile, kes need aruanded avalikustab ja kui leiab, et seal on mingisuguseid probleeme, küsib täiendavaid dokumente. Neljas aruanne, mida võib-olla on vähem avalikkuse ees käsitletud, esitatakse Maksu- ja Tolliametile. Avalikustamine loob igaühele võimaluse anda puudevast või ebaõigesti kajastatud annetusest märku prokuratuurile. Nii väärteo- kui ka kriminaalkaristused on ette nähtud.

T. Saarts: Tulen korraks võrdsuse printsiibi juurde tagasi. Rohelised tõestasid, et loomulikult on võimalik ka neil erakondadel parteimaastikule siseneda, kes väljast tulevad. Küsimus on ikkagi selles, et tegelikult on need võimalused rahastamisskeemide ja seadusega piiratud. Seega rääkida, et see ei ole absoluutselt mingisugune probleem, on minu meelest vale. Samal ajal on selge, et rahastamine ei saa olla ka parlamendierakondade ja parlamendiväliste väikeerakondade puhul täiesti sarnane. Umbes nii, et anname kõigile mingisuguse summa kätte ja probleem on lahendatud. Tuleks ikkagi mõelda, et süsteem oleks võrdsuslikum nii parlamendisise erakondade kui ka parlamendivälise erakondade puhul. Samal ajal olen nõus Ülle Madisega, et Eesti rahastamissüsteem ei ole halb. Probleeme on muidugi näiteks kas või sellega, kuidas teha tagantjärele selgeks, kas füüsilisest isikust annetaja on olnud ikka füüsilisest isikust annetaja. Kus on need mehhanismid, mis aitavad seda selgeks teha? Või kas audiitorid näiteks saavad kindlaks teha ka neid annetusi, mis tegelikult on antud, aga mida aruandes ei ole?

Ü. Madise: Üks õiendus, et ei jääks valet muljet, nagu ei ole riigieelarvest rahastamisega ja selle jagamisega parlamendikohtade järgi probleeme. Vastupidi, 2003. aasta valimiste võlgade kinnimaksmiseks, äralangevate eraisikute annetuste kompenseerimiseks jne tehtud

eelarveeraldiste kolmekordistamine juba kompas neid piire ja kui see eraldis läheb veel palju suuremaks – 2008. aastal tuleb 90 miljonit –, siis sellisel juhul võib probleem tekkida. Kindlasti ei ole nii, et üldse probleeme ei ole.

K. Must: Usun, et keegi ei taha, et kõik erakonnad oleksid institutsionaliseeritult võrdsed, sellepärast et nad seda niikuinii ei ole. Erakondade suurus on erinev – 1000 kuni 10 000 –, neil on erinev toetus valijate seas ja siin me võrdsust ei saa. Parim näide sellest, et raha ei tee valimisi, on sellest samast eelmise Riigikogu perioodist. Kui 2004 muudeti rahastust ja erakonnad said rahalisi toetusi oma valimistulemuse järgi ja 2007 tulid järgmised valimised, siis mitte see erakond, kes sai ülejäänud erakondadest märgatavalt suurema riigieelarvelise toetuse ehk vahepeal ühinenud Isamaa ja Res Publica Liit, ei teinud valimistel tiptulemust. Nii et ainuüksi raha ei tee ilmselgelt valimistulemust, nagu siin laua taga kipub kõlama jääma. Kahtlemata on oluline ka programm ja kandidaadid, ja need on veel olulisemad kui raha.

V. Linde: Erakonna eesmärk peab olema poliitilise võimu teostamine ja teda tuleb hinnata lõppkokkuvõttes ikkagi selle järgi, kas pääsetakse parlamenti, milliste kohtade arvuga või kui lähedal ollakse parlamenti pääsemisele. Seetõttu on minu arvates õigustatud ka praegune lähenemine meie erakonnaseaduses, et riigipoolne toetus sõltub just nimelt poliitilise tegevuse aktiivsusest. Omaette küsimus on, kas seda või teist arvu tuleks üle vaadata, aga see on ka edaspidi poliitiliste kokkulepete tulemus, sest äri äriks, aga poliitikas püsibki kogu tegevus praktiliselt kokkulepete (loomulikult seaduslike!) pinnal. Teistsugust poliitikat on väga raske ette kujutada.

Kuidas kontrollida raha kulutamist

H. Ruusing: Kuidas ma maksumaksjana aru saan, et eraldatud raha ikkagi päris õigesti kulutatakse?

V. Linde: Kui sa maksumaksjana oled nii riigitruu ja usaldad neid institutsioone, kellele esitatakse aruandeid ja kellel on õigus erakondi ühel või teisel moel kontrollida, alates maksuametist ja lõpetades Riigikogu vastava komisjoniga, siis sealt on võimalik saada oma küsimusele ka vastus. Erakondade riigipoolne rahastamine ei ole muidugi sihtotstarbeline: näiteks riik annab raha laua ostmiseks ja nüüd vaatame, kas partei ikka ostis oma kontorisse laua või ostis hoopis tooli. Siin on natuke teistsugused eesmärgid ja selles mõttes me ei saa öelda, kas raha suunati valimispropagandaks või mingiks muuks erakonna tööks. Aga see on kontrollitav, mina väidan küll seda.

T. Tammerk: Praegu ei ole siiski paljud maksumaksjad ilmselt rahul selle pildiga, mida nad näevad. Neile tundub, et on väga suur probleem. Võtame needsamad valimiskulud. Kas on võimalik tegelikud kulud ja paberimajandus kokku viia? Sain aru, et ei olegi võimalik õieti kontrollida ja kokku viia, on igasugused reklaamilepingud ja muud asjad, vähemalt selline mulje jäi. Riigikogu korrupsioonivastane erikomisjon, kes asjaga tegeleb, on selles küsimuses nagu naljanumber, seetõttu on täiesti mõttetu seda asja nende kätte edasi jätta. On tarvis eraldi institutsiooni, kes sellega tegeleks ja oleks võimeline ka avalikkusele selge signaali andma, et valdame seda materjali. Ja teie küsimused, kodanikud–valijad, kuidas

erakonnad on raha kasutanud ja kust raha saanud, saavad vastuse alljärgnevalt: üks, kaks, kolm, neli, viis. Kõik. On vaja uut institutsiooni.

Ü. Madise: Kontroll kontrolli pärast on asjatu ressursside raiskamine. Kui tahta tõepoolest jõuda selgusele, kas valimiskulude aruandes on kõik kulud õiges suuruses deklareeritud ja kas nende kulude katmise allikad on õigesti deklareeritud ning kas annetuste registris on kõik tegelikult erakonnatoetuseks saadu, sealhulgas varjatud teenused, kirjas, siis tulebki selgelt läbi mõelda, mis meetoditega teada saada seda, mida aruandes pole. Arutelu lõpeb tavaliselt kontrollorgani vajaduse deklareerimise juures. Mõelgem samm edasi. Mida kontrollorgan pelgalt neljale aruandele peale vaadates näeb? Varjatud annetuse põhitunnus ongi, et seda pole kirjas. Kuidas saab teada seda, mida kirjas pole ja mida kontrollorgan ei tea, kui järjepidevalt erakondlaste ja nende suhtluspartnerite jälitamist ei toimu ja senine meedia ning avalikkuse kontrollimisse kaasamine ei ole aidanud? Kas aga õigusriigis on võimalik anda sellele organile õigus sekkuda niivõrd sisuliselt erakondade tegevusse ja erakonnaga seotud inimeste eraellu?

T. Tammerk: Kas oleks vaja midagi teha või mitte? Või leiad, et seesama Riigikogu erikomisjon töötab kontrolli küsimuses hästi?

Ü. Madise: Nende volituste piires, mis tal on, tõenäoliselt töötab täiesti normaalselt. Edasi on küsimus näilisuses. Võib tõepoolest näida, et ta ei ole küllalt erapooletu, ja ega piisavat tugiaparaati ka ei ole.

Kontrollorgani sõltumatuse probleem

H. Ruusing: Milline peab see kontrollorgan olema? Kellest peaks ta koosnema, on asja üks pool. Teine pool on see, kuidas saavutab see organ sõltumatuse, kui ta satub paratamatult avalikkuse ja poliitikute tohutu surve alla. Kuidas sõltumatus saavutada?

K. Must: Siin laua taga olen mina ainus, kes sellesse Riigikogu erikomisjoni kuulub. Tegelikult on tänasel Riigikogu erikomisjonil õigus ebaõige või ebapiisava valimiskulude aruande puhul nõuda täiendavaid dokumente, mida ta ka teeb. Ta ei pea sealjuures meediasõda, see tähendab, et pideva dokumentide lisaks küsimisega ei käi kaasas mingit trummipõrinat, mida võib-olla oodatakse. Kui tekib kuriteo- või väärteokahtlus, on meil õigus pöörduda uurimisasutuste poole, mida on ka tehtud ja väga tõenäoliselt veelgi tehakse. Kui küsida, kas meil peaks olema läbiotsimis-, ülekuulamis- ja jälitusõigus või kas peaks olema mingi uus organ, kes seda teeb, siis ma arvan, et ei pea, sest uurimisasutused on meil juba olemas. Kui tekib mingi kindel kahtlus, siis Eestis on näiteks prokuratuur, kes saab uurimist alustada. Mõelda, et nüüd loome siia nii-öelda poliitilise politsei, kes kõik küsimused lahendab, on kahtlemata liiga ekstreemne. Ainuke asi, tänane komisjon ei näi erapooletu, sest koosneb poliitikutest. Teine asi on muidugi see, et lahti vaidlemata on küsimus, kas komisjon ainult kogub või ka kontrollib valimisaruandeid. Kui tahame teha eraldi täiesti uue institutsiooni, siis järgiksime liiga innukalt Lätit, mis ei ole kõige parem eeskuju.

V. Linde: Ega siin palju variante ole. Kas loome nii-öelda uue organi või anname mingile olemasolevale organile täiendavaid volitusi, täiendavat pädevust. Praegu on mindud seda teed, et nii-öelda korrupsiooni erikomisjonile Riigikogus on antud täiendavat pädevust juurde. Võib küsida ka seda, kas see pädevus on täiuslik, kas sellele võib ülesandeid lisada. Kui moodustame uue organi või kontrollorgani, siis tekib kohe küsimus, kuhu selle moodustame. Oluline on, et see organ ei satuks täitevkorraldava võimu kontrolli alla, sellisel juhul ei teeniks see kindlasti seda eesmärki, mida siin tahame. Võib ka veel mõelda mõnele olemasolevale organile täiendavate õiguste andmist, kui näiteks olemasolev süsteem ei sobi. Tean, et oleme arutanud ka võimalust anda võib-olla õigusi täiendavalt juurde Vabariigi Valimiskomisjonile, mis on minu arvates väga tõsiseltvõetav ja meie jaoks väga autoriteetne institutsioon. Niisuguseid variante on kindlasti võimalik arutada. See ei tee veel olemasolevat süsteemi põhiseadusvastaseks, aga kindlasti on võimalik arutada ja võib-olla leida sobilik lahendus, et ka avalik arvamus meiega rohkem rahul oleks.

U. Reinsalu: Küsimus on selles, kas meie erakondade rahastamise järelevalves esilekerkinud probleemid annavad meile aluse kontrollisüsteemi muuta. Probleemid on olemas, omaette küsimus on, mida tuleks teha. Siin on kõlanud ettepanek luua poliitiline politsei. Kas anda sellele poliitilisele politseile õigus lausa poliitikuid piinata, kui dramaatiliseks minna? Ei, politseiasutused on meil juba olemas. Räägime sellest, kuivõrd reaalselt või usaldusväärset katet omavad need aruanded, mis esitatakse. Ükskõik kui palju neid esitatakse – võib esitada neli või nelikümmend aruannet –, praegu piisavat usaldusväärset katet ei ole. Küsimus ei olegi selles, mida võiksime Lääne-Euroopa kontekstist õppida, mitte et kedagi nii-öelda kriminaaljälituse alla panna ja poliitiliselt areenilt kõrvaldada. On täiesti reaalne, poliitikutel on selle küsimuse puhul ka hirm, et kontroll muutub poliitiliseks nuiaks, millega hakatakse konkureerivaid poliitikuid kõrvaldama. Seetõttu tuleb väga selgelt öelda, et karistuste karmistamise teele minek oleks kindlasti vildakas tee. See läbipaistvust ei suurenda. Teine mudel, mille erakondade järelevalveorgani moodustamiseks pakkus välja ka ekspertide töörühm, oli tõesti analoogiline valimiskomisjoniga. Oleksin kategooriliselt selle vastu, et Vabariigi Valimiskomisjonile anda täiendavad ülesanded nii-öelda poliitikuid piinata ja poliitilise politsei pädevusi teostada. Siis mängiksime väga tõsiselt üldse vabade valimiste läbiviimise ideega, siis muutuks kindlasti erakondade jaoks väga ebausaldusväärseks organiks valimiskomisjon, kes oma otsustega paratamatult mingit pidi mõjutab valimiste-eelset või -järgset poliitilist olukorda. Küll aga on meil õppida sellest, et valimiskomisjon on olnud usaldusväärne. Miks ta on olnud usaldusväärne? Sellepärast et ta on moodustatud erinevate kõrgendatud usaldusnõuetega ametite esindajatest ja ma arvan, et samamoodi võiksime ka kontrollorgani kokku panna.

V. Linde: Sinu eeldus, Urmas, lähtub ikkagi sellest, et erakonnad käituvad väärtalt ja rikuvad seadust. Kuidas läheb see kokku mõttega, et samal ajal eeldame, et erakonnad, saavutanud valimisvõidu, on võimelised juhtima riiki ja mitte nii-öelda rikkuma seadust? Kas siin ei ole äkki mõtlemisviga?

T. Tammerk: Tegelikult oleks tarvis midagi ette võtta ja mitte jätta asja nõndamoodi, lihtsalt filosoferida ning rääkida, et kõik teevad vigu, inimesed ikka eksivad, Saksamaal oli ka midagi ja Itaalias juhtus ... Mismoodi on see targem Lätist ja Venemaast? Kogu aeg hiilitakse

teemast kõrvale kas poliitilistel põhjustel või lihtsalt väga massiivsete teoreetiliste materjalide läbitöötamise tulemusena, esitatakse üldisi seisukohti. Miks see ei võiks olla Riigikontrolli juures näiteks?

T. Saarts: Ma ikkagi päris hästi aru ei saanud, kui kaaluda neutraalse kontrolli moodustamist valimiskomisjoni juurde. Kui suudame tagada, et kontrollorgan oleks võimalikult neutraalne, sinna kuuluksid võimalikult neutraalsed ametnikud, audiitorid jne, mismoodi saab see muutuda niisuguseks nuiaks, millega hakatakse poliitikuid ähvardama. Ma ei saanud päris hästi aru sellest loogikast.

Ü. Madise: Rahastamise kontrolli temaatika on väga mitmetahuline. Seetõttu oleme täna langenud korduvalt lõksu, arvates, et ühte võimalikku meetodit väga kirjul maastikul kasutades võime midagi saavutada. Näiteks on erakonna tegevust toetavad poliitilised ühendused erakonnaseadusega reguleerimata. Erakonnaseaduse paragrahv 12⁶ räägib mittetulundusühingutest, kus erakond on liige ja nendele kehtivad piirangud, samal ajal teised poliitilised ühendused, mida ka Eesti õiguskord päris mitmes seaduses tunneb ja mille tegevus on suunatud kas mõne kandidaadi, erakonna, erakonna eesmärkide saavutamisele, on nendest piirangutest ja ka aruandluskohustustest vabad. Kui me sidusorganisatsiooni regulatsiooni paika ei saa, siis on see kindlasti üks "auk", kustkaudu võib raha kontrollimatult voolata. Kui kontrollorgani töö tulemustele seatakse väga kõrged ootused, aga ühelt poolt jäetakse seadusesse "augud" ning jõuvolitusi ootuste täitmiseks ei anta, kaotab see organ oma maine. Kindlasti ei sobi kontrollorganiks Vabariigi Valimiskomisjon, kes on seni suutnud täita vaoshoitud rolli ja taganud parimal tasemel valimishalduse Eestis. Väide, et kontrollorgan leiab üles aruannetele peale vaadates või vihjete alusel erakondade aruandluse vead ning annab märku politseile ja prokuratuurile, on kahjuks jällegi lõpuni mõtlemata. Politsei võimekus näiteks majanduskuritegusid uurida on praegugi piiratud. Vaevalt ühiskondki seda aktsepteeriks, kui kompetentsed inimesed võetaks maha näiteks terrorismi tõkestamiseks rahapesu uurimiselt ja suunataks tegelema erakondade rahastamisega seotud kahtlustega.

Soov teha paremini on olemas

H. Ruusing: Mis juhtub pärast Riigikohtu otsust Riigikogus? Kas on ette näha, et parlamendis esindatud erakonnad või poliitikud on valmis debateerima avalikkusega sellesama erakondade rahastamise kontrollimise teemal?

U. Reinsalu: Ma arvan, et meil ei ole mõtet minna teada-tuntud eksiteele ning mitte debateerida avalikkusega, iseküsimus on, kas on mõtet korrata arutelusid, mida on aastate jooksul parlamendis peetud. Kõige kehvem variant oleks, kui see päädiks nii-öelda tehniliste või kosmeetiliste muudatustega. Siin on arutelu tõsiseks jätkamiseks vaja mängu tuua mingi muu element. Näen muu elemendi all seda, et parlamendi erakonnad või parlamendi põhiseaduskomisjon võiks teha ettepaneku moodustada üks nii-öelda tarkade komitee, nagu soomlased nimetavad, või ekspertide kogu, kes esitaks oma alternatiivettepanekud parlamendile, kuidas seda süsteemi kujundada. Raske öelda, milliseks kujuneb Riigikohtu otsus. Võimalusi on tegelikult kolm. Riigikohus aktsepteerib täies mahus õiguskantsleri seisukohta, lükkab tagasi täies mahus või annab tingliku ja segase motiveeriva osa, milles

pigem nii-öelda esseistlikus vormis möönab asja, aga ei tauni, mis on mõnes mõttes kõige kehvem variant. See on jälle niisugune üks jalg vees ja teine maa peal olukord. Selles asjas ei ole mõtet tõtata võtma parlamendile populaarsuspunkti, mida niikuinii ei saavutata nii-öelda rabeledate sammudega. Minu hinnangul on meil suhteliselt normaalne seaduseelnõu eelmisest koosseisust. Hindan kasinaks seda toetust tänases olustikus, aga kuidagi tuleb edasi minna. Et debatt oleks tõesti läbipaistvam ja ratsionaalsem, võiks tuua mõned eksperdid kas ülikoolist või ka väljastpoolt Eestit, Lätist ja Saksamaalt.

K. Must: Erakondadel on soov konstruktiivseks arutamiseks olemas ja meil ei ole ringkaitset.

H. Ruusing: Kuidas see praktikas välja näeb?

K. Must: Praktikas hakkabki nii välja nägema, et mitte midagi ei tehta kampaania korras, et linnukest kirja saada. Arutelu eesmärk peaks olema see, et seadus läheb paremaks, mitte see, et otsus on vastu võetud enne jõule.

V. Linde: Ausalt öeldes olen mina isiklikult sellest teemast väsinud ja arvan, et see jamamine ei vii kuskile. Puhume lõket süte pealt jälle natukene kõrgemale ja ootame, kas ta põleb ja kas midagi juhtub. Ja kui ei juhtu, siis ootame jälle ja ütleme, et peaks nagu midagi muutma. Muidugi, minu arust on õigus nendel, kes ütlevad – ja ma olen ka seda meelt –, et erakonnaseadust on võimalik muuta. Oluline ei ole see, kas Riigikohtu lahend on olemas või mitte, aga praeguses seisus on siiski võib-olla parem Riigikohtu lahend ära oodata. Kui hakkame siin avalikkuse ees uuesti trummi lööma ja ütleva, mida teeme, või kutsume tarkade klubi ja põhiseaduskomisjon oma mõtete ja jõududega eest veab, siis võiksid mõned juristid öelda, et kuulge, sõbrad, see kõik on tehtud Riigikohtu otsuse mõjutamiseks ja ei ole päris õige variant. Riigikogu põhiseaduskomisjon võtab ennast kindlasti pärast Riigikohtu võimalikku otsust uuesti kokku ja vaatame, mida ja mis määral on tarvis erakonnaseaduses muuta, et see teeniks ka neid eesmärke, mida me siin täna mitmekesi oleme välja öelnud. Et ei oleks nii, et näiliselt midagi muudame, aga tegelikult ei muutu midagi.

T. Tammerk: Avalikkus tunneb selle temaatika vastu pidevalt huvi. Tõepoolest, nii nagu Tõnis Saarts ütles, mõjutab kogu rahatemaatika väga palju seda, kuidas inimesed poliitikast aru saavad, mismoodi nad olukorda hindavad. See on väga pragmaatiline lähenemine. Kui teame, et see teema läheb inimestele korda ja et meil on probleeme, oleme kaugel perfektsusest – sellega oleme kõik siin ühel meelel nõus –, siis tuleks välja pakkuda konkreetseid lahendusi, et asi oleks parem, aga mitte sedastada, et see võiks parem olla. Selles mõttes on näiteks idee piirata valimiskampaania kulusid, reklaami ja muid väljaminekuid, väga mõistlik mõte, mis on juba varem läbi käinud. Avalikkusele see idee väga meeldis, erakonnad ei ole selles küsimuses üksmeelt saavutanud. See oleks aga üks variant, kuidas kiiresti pinget maha võtta. Teisest küljest on sel loomulikult oma eesmärk, aitaks jälle ideesid rohkem esiplaanile ja rahakotiteema jääb tagaplaanile.

Otsustab poliitilise kultuuri areng

H. Ruusing: Kas Eestis on piisavalt eksperte, kes poliitikutele nõu võiksid anda?

T. Saarts: Kindlasti on, mõte seda ekspertide ringis arutada on täiesti õige. Lõpetuseks tahaksin öelda, et üks aspekt, mille me siin välja tõime, on tõesti see, et tegelikult väga asjalikku, tasakaalustatud ja sisulist debatti sellel alal ei ole olnud. Pigem on olnud tegu rohkem emotsioonidega. Kui seda temaatikat hakatakse rohkem arutama, oleks tõesti hea, kui tekiks sisulisem debatt nende probleemide üle ja arusaam, et ei ole võimalik saavutada ideaalset süsteemi, kus korruptsiooni ei ole. Tuleb suhelda avalikkusega, teadvustada, et riigipoolne rahastamine on vajalik, ning lootus, et erakonnad saavad eraannetustest ja liikmemaksudest ära elada, on täiesti utoopiline.

Samal ajal tuleb ikkagi tunnustada, et probleemid on täiesti olemas, nii annetuste päritolu kui ka sellest seisukohast, et kui äriühingute annetused on keelatud, aga füüsilisest isikust inimeste annetused lubatud, kuidas kindlaks teha, kas füüsiline isik on ikka füüsiline isik või ei ole. Aga ikkagi, miks mitte mõelda sõltumatule kontrollorganile ja tema volitustele. Võib-olla muudaks see süsteemi mõnevõrra paremaks, vähemalt avalikkuse jaoks usaldusväärsemaks. Kokkuvõttes võidavad sellest kõik. Ja miks mitte kaaluda seda, mille Ülle välja tõi – ülempiiri kehtestamine kampaaniatele –, sest võidurelvastumine järjest jätkub. Järgmistel valimistel näeme veel kolossaalsemaid kulutusi. Kus on piir? Mitmetes riikides on kampaaniatele, mõnikord ka annetustele ülempiiri rakendatud. Võiks vaadata, missugust efekti see on andnud. Ja seda aspekti kaaluda.

H. Ruusing: Ka tänase vestluse käigus kumas hästi palju läbi, nagu erakondade tegevus koosnekski patutegudest või võimalikest patutegudest. On teada riike, kus rahastamisküsimused on tegelikult kokkuleppe küsimused erakondade vahel. Need ei ole kusagil seadusega reguleeritud, vaid on nii-öelda ausa mängu kokkulepped. Kas ka Eestis oleks võimalik niimoodi kokku leppida?

Ü. Madise: Sellisel viisil poliitilise kultuuri arendamist ma kindlasti toetan. Üks päris hea näide on Eestis ka olemas, need on ausa Interneti-hääletuse põhimõtted, mis said kokku lepitud enne 2005. aasta valimisi ja üldiselt on nendest ka kinni peetud. Erakondade rahastamise teema oleks kasulik demütologiseerida. See on keeruline teema, tuleb valida vastanduvate väärtuste vahel ja arvestada reaalsusega. Kehtestatud rahastamispiirangud, erakonna jm poliitilise ühenduse määratlus ja kontrollimehhanismid (mitte ainult organid) on omavahel seotud süsteem, tulemuste saavutamiseks tuleb süsteemi kõiki osi korraga "timmida". Minu arvates toimivad erakondade rahastamise debatis näiliselt vastanduvad pooled sümbiootilisel viisil. Kõigile neile on kasulik, et probleem püsib, et lahenduste leidmiseks ei teki arutelu ega mehhanisme. Probleem on küllalt hirmutav ja samas lahendamatu täpselt niikaua, kui keegi ei võta julgust kirjeldada süsteemi elementide omavahelisi seoseid ja muudatuste mõjusid. Arvamussvabadus selles küsimuses ongi juba piiratud, igaüht, kes söandab avaldada mõnd lõpuni läbimõeldud mitteloosunglikku mõtet, ründavad mõlemad näiliselt vastanduvad arutelu pooled.

Regionaalhalduse probleemid Eestis

Vallo Reimaa (RiTo 16), regionaalminister, Isamaa ja Res Publica Liit

Eesti maavalitsused ei ole praegusel kujul regionaalpoliitika subjekt euroopalikus mõistes. Maakondlikud omavalitsusliidud pole aga selleks veel piisavalt välja arendatud.

Haldusreformi on mõtet teha selleks, et kodanik ja tema riik oleksid üksteisele lähemal

(President Lennart Meri intervjuust Postimehele 3. oktoobril 2000).

Euroopa Liidus käsitletakse regioonina (regionaalpoliitika mõistes) üldjuhul omavalitsuslikku regionaalset haldustasandit, seetõttu eeldatakse rahvusvahelises regioonide koostöös Eesti–poolse partnerina mitte maakonda, vaid maakondlikku omavalitsusliitu. Sama põhimõtet järgib tõukefondide toetusprogrammide meetodika.

2002. aastal Helsingi konverentsil, mille põhiteema oli “Regionaalse omavalitsuse harta” eelnõu menetlemine, kiideti heaks regionaalse omavalitsuse arendamise aluspõhimõtted Euroopa Liidus. Lähtuti viiest regionaalse omavalitsuse mudelist, millest kolm esimest käsitlevad föderatiivset riiki, ülejäänud kaks unitaarriiki, viimaste hulka kuulub ka Eesti:

1. regioonid, millel on põhiseadusega garanteeritud õigus kehtestada esmaseid õigusakte;
2. regioonid, millel on õigus kehtestada esmaseid õigusakte, kuid see õigus ei ole garanteeritud põhiseadusega;
3. regioonid, millel on õigus seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses kehtestada õigustloovaid akte;
4. regioonid, millel on õigus vastu võtta üld- ja üksikakte ning kus on otsevalitavad volikogud (nn teise tasandi omavalitsused);
5. regioonid, millel on õigus võtta vastu üksikakte ning kus on kaudselt valitavad volikogud (Soome mudel).

Heaks kiidetud regionaalse omavalitsuse arendamise aluspõhimõtete järgi:

- regionaalsed võimuorganid on territoriaalsed ametivõimud keskvalitsuse ja kohalike võimude vahel;
- erivolituste ja –kohustuste täitmiseks võivad regionaalsetele võimuorganitele seaduse alusel anda volitusi teised riiklikud võimuorganid;

- regionaalsete võimuorganite järelevalve, mida teostavad riigi keskorganid, on harilikult suunatud sellele, et tagada nende võimuorganite vastavus seadusele. Delegeeritud ülesannete järelevalve võib sisaldada ka otstarbekuse (*appraisal of expediency*) analüüsi;
- administratiivkontrolli regionaalsete võimuorganite tegevuse üle võib teostada ainult põhiseaduses või seadustes ettenähtud juhtudel ja korras;
- regionaalne esinduskogu valitakse otsestelt, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel, mille aluseks on üldine valimisõigus, või kaudselt, vastavalt volitatud kohaliku omavalitsuse esindusorgani poolt, kelle on valinud rahvas;
- rahandussüsteem, millele tuginevad regionaalsete võimuorganite rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.

Budapesti konverentsil 2005. aastal võeti vastu regionaalse tasandi arengute raport ning deklaratsioon esitada järgmine raport Ministrite Komiteele 2008. aasta juunis. Ministrite konverentsil Valencias 2007. aasta oktoobris rõhutati vajadust edasi liikuda “Regionaalse omavalitsuse harta” vastuvõtmise suunas.

Regiooni mõiste Eestis

Vabariigi Valitsuse 1994. aasta 13. detsembri istungil heaks kiidetud regionaalpoliitika kontseptsioon (RTL 1995, 44, 1504) defineerib regionaalpoliitikat kui avaliku võimu sihipärast tegevust riigi kõigi piirkondade arengueelduste loomiseks ning sotsiaal-majandusliku arengu tasakaalustamiseks, lähtudes piirkondade ja riigi kui terviku huvidest. Paraku ei ole selles kontseptsioonis määratud sihtalasid ega defineeritud, mis on tasakaalustatud regionaalne areng.

Eesti regionaalpoliitika alusdokument on Eesti regionaalarengu strateegia (1999, 2006), millega määratakse kindlaks Eesti regionaalarengu suundumused, riigi regionaalpoliitika alused ja harupoliitikate regionaalse mõju suunamise lähtekohad. See põhineb järgmistel printsiipidel:

- piirkonna terviklikkus (piirkondade arendamine nende keskuste ja ääremaade koostoimest lähtudes);
- hajutatud kontsentratsioon (asustuse ja majanduse kontsentratsiooniprotsesside ära kasutamine piirkondlike keskuste tugevdamiseks);
- jätkusuutlikkus (püsiva toimetuleku- ja arenguvõime loomine);
- omaalgatusele suunatus (kohaliku algatusvõime edendamine ja algatuste toetamine);
- uuenduslikkus (uuenduslike ideede ja tegevuste toetamine).

Eesti regionaalarengu strateegiast järeldeb, et toimiv regionaalpoliitika eeldab regioonide (piirkondade) olemasolu. Tavakäsitluses peetakse selleks maakonda, mis praegu eksisteerib riikliku institutsiooni (maavanem + maavalitsus) toimeterritooriumina ja samal ajal ka kohalike omavalitsuste vabatahtliku koostöö piirkonnana.

Rahva teadvuses seevastu on maakond väga selge regionaalpoliitiline mõiste, kohati isegi selgemini tajutav kui kohaliku omavalitsuse üksus. Sama võib märgata riigi käitumises, sest mitmed regionaalpoliitilised otsustused on antud maakonnatasandile (näiteks kohalike omavalitsuste investeringutoetuse kasutamise kava raha jagamine jmt). Tõukefondide projektidelt nõutakse sageli vastavust maakonna arengukavale jms.

Väga selgelt sisaldub maakond kui regionaalpoliitika alusmõiste seadustes, millega reguleeritakse maavanemale ja omavalitsusliidule pandud ülesandeid. Samas pole loodud õiguslikku mehhanismi, kuidas seista hea maakonna tasakaalustatud arengu eest. Poolikuks on jäänud lahendus, kuidas tekib regionaalpoliitiline otsusehkkuidas kujunevad regiooni huvid, mis kaal onregionaalsetel otsustustelningkuidas neid riigi ees kaitsta. Probleem seisneb selles, et meie õigusruumis puudub maakonna arengukava mõiste. Tegemist on tavalise hea tahte kokkuleppega.

Regionaalne halduskorraldus Eestis

Eesti halduskorralduses eristuvad kolm tasandit: üleriigiline, kohalik ja regionaalne, sealjuures jaguneb regionaaltasand omakorda kaheks – toimepiirkonnaks (vastavalt riigiasutuste piirkondlikule võrgustikule) ja regiooniks (maakond). Esmatasandi koosseisus võib eristada alltasandina osavaldu/linnaosi, kuid need ei kata ühtlaselt kogu Eestit.

Regionaalne juhtimistasand on avaliku halduse kolmest tasandist kõige keerulisem, sest siin saavad kokku riiklik ja omavalitsuslik juhtimine. Riiklik juhtimine esineb ja võib ka tulevikus esineda kahes vormis: territoriaalne ja harukondlik juhtimine. Esimest esindab tänapäeval maavanem koos oma kantseleiga (maavalitsus), teist aga riigi kohahaldusüksused. Just regionaaltasandil sõlmuvad kohalike poliitikate koordineerimine ja riigi valdkondlike harupoliitikate elluviimine ning peab sündima nende omavaheline sidusus.

Maakonnatasandil võib eristada veel järgmisi osaliselt kattuvate funktsioonidega institutsioone.

1. Maavalitsus (riigiasutus), mis tegeleb kahe omavahel sisemises konfliktis oleva probleemidekompleksiga:

1. riigi huvide esindamine maakonnas (riiklik järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste üksikaktide üle, seejuures on maavalitsuse puhul tegemist halduse välise ehk eksternse kontrolliga, s.t väljaspool alluvussuhteid seadusega sätestatud riigi pädeva järelevalveasutuse järelevalvega teiste haldusülesandeid täitvate asutuste haldusülesannete täitmise üle (Joamets 2003, 161); riiklike eraldiste sihtotstarbelise kasutamise kontroll; kriisiolukordade lahendamine; muud riiklikud ülesanded);
 2. maakonna kui kogukonna ühishuvide esindamine (maakonna tasakaalustatud arengu tagamine), mis eeldab tasakaalustatud arengukokkulepete saavutamist. Viimane omakorda on selgelt poliitilise, s.t omavalitsusliku iseloomuga protsess.
2. Maakondlik omavalitsusliit (omavalitsuste vabatahtlikule koostööle tuginev institutsioon) vastutab samuti maakonna tasakaalustatud arengu eest. Maakondliku omavalitsusliidu juriidiline vorm on mittetulundusühing. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (§ 6) toob ära kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkonnad: haridus, kultuur ja sport, sotsiaalhoolekanne, tervishoid, kommunaalmajandus, infrastruktuuri korrashoid, jäätmemajandus, planeerimistegevus jt. Kõigis neis valdkondades võib ülesandeid delegeerida maakondlikule omavalitsusliidule (v.a kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse kuuluvad küsimused).

Seega on maakonna tasakaalustatud arengu ülesanne dubleeritud – see on nii maavanema kui ka maakondliku omavalitsusliidu ülesanne. Demokraatliku riigivõimu jagunemine seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtuvõimuks on Eestis regionaaltasandil teostamata jäänud. Kuigi varjatult esineb Eestis võimude lahususega probleeme ka kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi tasandil, on demokraatia aluste avalik rikkumine sisse kodeeritud just regionaaltasandi halduskorraldusse.

Riiklik järelevalve, asudes küll mõnevõrra eraldi, on selles kolmikjaotuses täidesaatva võimu funktsioon, mis peab olema selgelt eristatud otsustus- ja vastutusprotsessist. Demokraatliku, tulemusliku ja nüüdisaegse avaliku halduse loomisel etendavad tõhusad ja kvaliteetsed kontrolli- ja järelevalvemehhanismid üha tähtsamat osa (Joamets 2003, 159). Eelnevaga haakuvad veel sellised Euroopa avaliku halduse olulised printsiibid nagu avatus, läbipaistvus ja vastavus. Viimane tähendab, et mis tahes haldusorgan peab oma tegevusest aru andma ning ükski neist ei tohi jääda väljapoole teiste haldusorganite kontrolli ja järelevalvet (Euroopa avaliku halduse ... 2000, 8–14).

Miks praegune olukord ei rahulda

Üha enam räägitakse Euroopa haldusruumist, mille all mõistetakse muu hulgas ka detsentraliseeritust ja subsidiaarsusprintsipi järgimist riigivõimu ja kohalike omavalitsuste suhetes, samuti koostööd kolmanda sektoriga. Raportis Euroopa kohalike ja regionaalsete omavalitsuste kongressile 2000. aasta märtsis kirjutas Owen Masters Eesti kohta: "Mis puutub regionaalpoliitikasse ja arendustegevusse, siis näib olevat lahendamata küsimus omavalitsusüksuste demokraatlikust osalemisest ja kohalike huvide kaasamisest otsuste tegemise protsessi" (Masters 2000).

Eestis tänavu 2. märtsil allkirjastatud valitsusliidu programm sisaldab põhimõtet, et valitsusliit toetab riigi ja kohalike omavalitsusliitude partnerlust ning omavalitsusliitude tugevnemist ja seadustab väikevaldade ning linnade huvide tasakaalu tagava otsustusmehhanismi omavalitsusliitudes. Seni aga süveneb maakondades tegevusvormide paljus, dubleerimine ning tuginemine üksikisikute initsiatiivile, mille tulemusena maakondliku kogukonna huvide esindatus riiklikes poliitikates nõrgeneb ning kohalik, regionaalne ja riiklik tasand ei moodusta tasakaalustatud süsteemi.

Ekspertide tõstatatud probleemid võib kokku võtta järgmiselt.

1. Toimiva regionaalpoliitika nõrkus. See väljendub eelkõige maakondade ning ühtlasi pealinna regiooni ja ülejäänud Eesti erinevuste kasvus, valdkondlike poliitikate sidususe vähesuses ning õigusliku aluse puudumises seadusest tuleneva tervikliku regionaalpoliitika kavandamiseks (vastava aspekti vähene arvestamine riiklikes strateegiatel, mis on tingitud maakondliku arengukava seadustamata jätmisest).
2. Halduskorralduse ja avaliku halduse teenuste vähene süsteemsus. Haldustasandid (riik, riigiasutuste regionaalne võrgustik, maakond, omavalitsus, omavalitsusesisene halduskorraldus) ei moodusta tasakaalustatud sidusat tervikut. Avaliku teenuse standardite, pädevuste ja kvaliteedi süsteem on ebapiisav, eriti kohalikul ja regionaaltasandil. Riiklik järelevalve on regionaalselt ebäühtlane, kohati formaalne või kallutatud ning vastav õigusruum on isikute õiguste ja vabaduste tagamiseks õigusaktidega ebapiisavalt kaetud.

Maavalitsuse ja maakondliku omavalitsusliidu tööjaotus on ebaselge ja töö kohati dubleeritud. Seetõttu ei ole haldustegevus efektiivne. Maavanema õigused, kohustused ja vastutus järelevalve teostamisel on sisemises vastuolus. Suureneb järelevalve politiseerumise risk, mis vähendab järelevalve tõhusust. Mitu maavanema täidetavat ülesannet on oma olemuselt hoopis omavalitsuse ülesanded.

Erinevused maakondade regionaalhalduse korralduseskasvavad, teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on ebaühtlane, isikute õigustatud huvid ja ootused ei ole riigis piirkonniti võrdselt tagatud.

Järelevalve tõhustamise vajadus

2003. aastal toimunud 27. Eesti õigusteadlaste päevadel juhiti tähelepanu vajadusele keskenduda rohkem riikliku järelevalve küsimusele (Joamets, 2003, 163). Eesti õigusteoorias ega kehtivas õiguses pole riikliku järelevalve ühtset määratlust (legaaldefiniitsiooni) ega selle korraldamise üldisi aluseid (Sarapuu 1997; Koolmeister, Orion 1998 jmt).

Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahvist 75 tuleneb, et ministeeriumides, ametites ja inspeksioonides ning nende kohalikes ametiasutustes on teenistuses riikliku järelevalve ametnikud. Samal ajal avaliku teenistuse seadus ei kasuta mõistet riikliku järelevalve ametnik. Järelevalve riikliku järelevalve toimingute üle ning kaebuste ja protestide lahendamise kord sätestatakse Vabariigi Valitsuse seaduse (§ 93 lõige 7) kohaselt eraldi seadusega. Asjakohane eriseadus puudub tänini ning järelevalve eri valdkondi käsitlevad aktid ei asenda nimetatud seaduse puudumist (Koolmeister, Orion 1998, 389).

Eesti Vabariigi Riigikohus on oma otsuses märkinud, et legislatiiv- ja haldusfunktsioonid peavad olema eristatud ja täpselt määratud. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust (Eesti Vabariigi põhiseadus ... 2002, 85). Kalle Merusk rõhutab haldusõiguse süsteemsuse tähtsust ja märgib, et süsteemne haldusõigus on õigusmõistete, regulatsioonide, printsiipide ja institutsioonide ühtsus, mis tagab, et üksiküsimuste otsustamisel ei pea hakkama lahendama printsiipiaalseid õiguslikke probleeme (Merusk 1998).

Kristi Joamets tegi juba 2003. aastal ettepaneku riiklik järelevalve selgelt määratleda, kasutades mõistet ainult ühes tähenduses, ning sellest tulenevalt kõrvaldada vastuolud seadustes. Riikliku järelevalve korralduse organisatsiooni puhul tuleks teha põhjalik analüüs järelevalve funktsioonidega haldusüksuste kohta: kes valvavad ja mille üle, milline on nende pädevus, kas ülesandeid dubleeritakse, kas on põhjendatud funktsioonide ühendamise või eraldamise jms (Joamets 2003, 164). Maavanema järelevalve ulatuse küsimuse on viimasel ajal korduvalt tõstatanud õiguskantsler (Õiguskantsleri 2006. aasta ... 2007, 250).

Muudatuste üldised eesmärgid

Uutes oludes kujuneb avaliku halduse põhieesmärgiks eelduste loomine, et erinevad süsteemid suudaksid koostöös saavutada maksimaalse tulemuslikkuse (Tartu

Ülikooli arvamus ... 2001). Haldusõigus ja sellest tulenev halduskorraldus peab olema dünaamiline, s.t arvestama tegelikus elus toimivate protsessidega ja suutma neile operatiivselt reageerida, olema suunatud reformidele ja haldustegevuse moderniseerimisele (Merusk 1998, 170).

Tartu Ülikooli arvamus Haldusreformi Komiteele 2001. aastal on üsna hästi ja kokkuvõtlikult iseloomustatud tänapäevast avaliku halduse paradigmat:

- avaliku ja erasektori sulandumine, sealhulgas era- ja mittetulundussektori osatähtsuse kiire kasv avalike teenuste osutamisel ja poliitikate kujundamisel;
- selgelt ühte või teise sektorisse mittepiiritletavate uute organisatsiooniliste vormide teke;
- ühiskondliku sektori kiire areng;
- ulatuslike (riigi- jm piire ületavate) suhtlusvõrkude ja organisatsioonide (võrgustike) teke.

Eelnevat arvestades on regionaalhalduse korrastamisel vaja arvestada järgmisi põhimõtteid:

1. regionaalhalduse korrastamise põhieesmärke on detsentraliseerimine, s.t omavalitsusliku elukorralduse osatähtsuse suurendamine avalikus halduses kohalike omavalitsuste üksuste regionaalse koostöö kaudu, samal ajal ei tohi maakondliku omavalitsusliidu tugevdamine pärssida valdade ja linnade enda omavalitsuslikku juhtimist ja selle arengut;
2. omavalitsusliku juhtimise laienemine regionaalsel tasandil peab toimuma maakondliku omavalitsusliidu kvalitatiivse edasiarendamise teel;
3. kõik antud maakonna vallad ja linnad peavad olema kaasatud nende seadusjärgsete ülesannete täitmisse, mida täidab maakondlik omavalitsusliit;
4. selgem funktsioonide jaotus ning kasvanud haldussuutlikkus maakonnatasandil;
5. demokraatia, subsidiaarsuse ning regionaalsuse põhimõtete laialdasem rakendamine maakonnatasandil;
6. riikliku järelevalve parendamine;
7. Euroopa Liidu tõukefondide ning maakondliku arendustegevuse demokraatlik haldamine.

Tuleviku maakond

Asjakohaste kavade, õigusaktide eelnõude ja teiste dokumentide koostamisel tuleks juhinduda järgmistest aluspõhimõtetest.

1. Maakonna kujundamine kohaliku omavalitsuse üksuste koostööpiirkonnaks, mida juhitakse maakondliku omavalitsusliidu kaudu. Selle peamine ülesanne on tagada omavalitsuste koostöö kaudu maakonna terviklik ja tasakaalustatud areng ning siduda maakonna arengukava abil harupoliitikat regionaalsel tasandil. Arengukaval peab olema õiguslik staatus ning ta peab olema seostatud nii erinevate ministeeriumide kui ka kohalike omavalitsuste arengukavade ja –strateegiatega.

Maakondliku omavalitsusliidu funktsioonid jagunevad seadusega pandud kohustuslikeks (seadusjärgseteks) ja vabatahtlikeks. Ühistegevuse seadusjärgsed ülesanded, näiteks strateegiline ja ruumiline planeerimine, arendustegevus, Euroopa Liidu struktuuritoetuste prioriseerimine jmt, pannakse maakondlikule omavalitsusliidule seadusega. Vabatahtlikud ülesanded on esiteks vabatahtlikud maakondlikud ülesanded, nagu maakonna kultuuripärandi ja rahvakunsti traditsioonide säilitamine ja arendamine, valdkondade maakondlike ürituste kavandamine ja korraldamine, maakonna esindamine jms, teiseks vabatahtlikult võetavad ülesanded, mille täitmine ei ole otstarbekas ühe või üksikute omavalitsuste piires ning mida omavalitsusliit võib omavalitsustega kokkuleppe korral nende eest täita.

Kõnealuse esinduskogu liikmeks saab olla üksnes volikogu liige. Maakondlikku omavalitsusliitu kuulumine maakondliku ühistegevuse seadusjärgsete funktsioonide korraldamiseks on kohustuslik. Moodustuva uue pädevusega institutsiooni juriidiline vorm peaks olema avalik-õiguslik juriidiline isik (selle mõiste Skandinaaviamaades ning Soome õigusruumis kasutatavas tähenduses). Maakondlikule omavalitsusliidule tuleb anda kas üldakti või üldkorralduse andmise õigus. Üldkorralduse mõiste tuleneb haldusmenetluse seaduse paragrahvist 51 (lõige 2), mille kohaselt üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Järelevalvet üldakti üle teostab õiguskantsler ning üldkorralduse puhul maakonnas riiklikku järelevalvet teostav institutsioon.

2. Maavalitsused peaksid muutuma eelkõige riiklikku järelevalvet teostavaks institutsiooniks, mille tegevuse põhisisu on kohaliku omavalitsuse toimingute seaduslikkuse ja omavalitsuse teenuste kvaliteedi (viimast vajadust on korduvalt rõhutanud õiguskantsler) kontroll, samuti praeguse maavalitsuse täidetavad muud riikliku iseloomuga ülesanded, mida ei anta üle omavalitsustele, maakondlikule omavalitsusliidule või asjaomastele riiklikele institutsioonidele. Ühtlasi pakub vastav institutsioon kodanikele asjaomastes valdkondades esmast õiguskaitset, tagades senisest tõhusamalt Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tuleneva põhiõiguste austamise nõude täitmist (European Union Enlargement ... 2000, 21).

Eelkirjeldatud mudel võimaldab lahendada mitmeid regionaalhalduse probleeme Eestis. Otsustusfunktsioonid ja –pädevused selgineksid. Riiklik järelevalve depolitiseeruks ning riik suudaks end regioonides senisest paremini teostada. Kohalike elanike huvide esindatusele lisaks tugevneks nende eest seisva institutsiooni otsustusõigus, millest võivad nii riik kui ka elanike huvid maakondades.

Kasutatud kirjandus

Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015. –

http://www.siseministerium.ee/public/EESTI_REGIONAALARENGU_STRATEEGIA_2005___2015.doc

Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura.

Euroopa avaliku halduse printsiibid (2000). [Tallinn]: EV Riigikantselei.

European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration (2000). Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest.

Joamets, K. (2003). Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. – RiigikoguToimetised 8, lk 159–165.

Koolmeister, I., Orion, K. (1998). Haldussund kehtivas õiguses. – Juridica, nr 8, lk 382–389.

Kuura, A (2002). Võrgustumine ja halduskultuur. Halduskultuur 2001. Teaduskonverentsi materjalid. Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut. Tallinn.

Masters, O. (2000). Recommendation 81 on the Situation of Local Democracy in Estonia. – http://www.siseministerium.ee/public/congres_recommendation_81.rtf

Merusk, K. (1998). Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – Juridica, nr 4, lk 170–172.

Sarapuu, M. (1997). Kontroll võimu teostavate ametnike üle. – Juridica, nr 4, lk 186–189.

Tartu Ülikooli arvamus Haldusreformi Komiteele. 2001. a.

Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (2007). Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei. –

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/_levaade_2006_e_k_L_PLI
K.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/_levaade_2006_e_k_L_PLI_K.pdf)

Integratsioonist Eesti ühiskonnas

Urve Palo (RiTo 16), rahvastikuminister, Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Riik üksnes võidab, kui iga Eesti püsielanik etnilisest päritolust olenemata valdab riigikeelt, jagab Eesti Vabariigi põhiväärtusi ja saab end vabalt teostada.

Julgen väita, et kunagi varem ei ole diskussioon rahvussuhete ja integratsiooni teemal olnud Eestis nii elav kui tänavu. Ühest küljest on diskussioon teretunud ja hea, sest sunnib integratsioonile mõtlema ja sellega tegelema. See omakorda suurendab tõenäosust, et ühiskonnas hakatakse integratsiooniprotsessi olemust ja vajalikkust laiemalt mõistma. Teisest küljest on integratsiooniteemalised arutelud aprillisündmuste tõttu sageli täis emotsioone ning seega võib kannatada tervikpildi nägemine ja sellest tulenevalt ühiskonna lõimumise edukus tervikuna. Praegustes aruteludes seatakse tihti kahtluse alla isegi riikliku integratsioonistrateegia vajalikkus.

Eesti on valinud integratsiooni tee

Enamuse ja vähemuse suhteid käsitlev teooria räägib kolmest võimalusest: assimilatsioon ehk eestistamine, separatsioon ehk eraldi elamine ja integratsioon ehk lähenemine. Separatsioon on ohtlik, sest tekitab võõrandumist ja getostumist, assimilatsiooni ei ole riiklikuks eesmärgiks seadnud ükski Euroopa riik, sest see käib vastu demokraatliku riigi põhimõtetele. Eesti on demokraatlik Euroopa Liitu kuuluv riik, kes järgib demokraatliku õigusriigi põhimõtteid. Seega on Eesti valinud integratsiooni tee.

Integratsioonistrateegia koostamise lähtealus on Eesti Vabariigi põhiseadus, mis ühelt poolt sõnastab Eesti riigi ülesandena eesti keele ja kultuuri kaitsmise ning teiselt poolt sätestab igapäevase elamise säilitada oma rahvuskuuluvus. Lõimimistegevuse planeerimisel lähtutakse peale põhiseaduse riigi keskstrateegiatest, milleks on konkurentsivõime tõstmine, jätkusuutlik areng ja julgeolekupoliitika alused.

Integratsioon on pidev muutuv protsess; integratsioonistrateegia ülesanne on püstitada eesmärgid ja töötada välja tegevuskava nende elluviimiseks ning koondada valdkondlike ministriumide integratsioonialane tegevus ühtseks tervikuks.

Eesti integratsioonipoliitika aluseks on olnud valitsuse heaks kiidetud seitsmeaastane riiklik programm "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007". See ei ole muidugi ainus integratsioonipoliitika korraldamise võimalus. Näiteks Soomes on vastu võetud integratsiooniseadus ning integratsiooniprogrammi kui sellist ei ole, on vaid regionaalsed integratsioonikavad. Eesti ei ole siiani seda teed läinud ja oma integratsiooniseadust välja töötanud, riik reguleerib integratsioonipoliitikat integratsioonistrateegiaga.

Väikestest muudatustest ei piisa

Uue integratsioonistrateegia väljatöötamisega tehti algust 2005. aasta lõpus, programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2008–2013" tööversioon, mis on praegu avaliku arutelu

objekt, valmis käesoleva aasta algul. Eialgu planeeriti 2007. aastal keskenduda ainult strateegiat toetava rakendusplaani väljatöötamisele. Aprillisündmused ajendasid aga üle vaatama ka varem koostatud integratsioonistrateegia sisu. Juunikuust alates on tehtud mitu täiendavat uuringut (nii avaliku arvamuse küsitlusi kui ka süvaintervjusid) ning avaliku arutelu käigus on tulnud üle 200 muudatusettepaneku. Täiendavate uuringute ja ka ühiskonna esitatud täiendusettepanekute tulemusena jõudsime arusaamisele, et vana strateegia väikestest muudatustest ei piisa ning vaja on koostada uus strateegia.

Uue strateegia ja selle rakendusplaani väljatöötamisega puutub eri tasandeil kokku ligikaudu sada inimest. See hõlmab ekspertkomisjoni, kes muudatuste sisseviimise heaks kiidab, strateegia koostamise ja rakendusplaani väljatöötamise toetamiseks moodustatud konsortsiumi, kuhu kuuluvad PRAXIS, Tartu Ülikool, Hill ja Knowlton, Balti Uuringute Instituut ja Geomeedia, ning valdkondlike ministriumide ametnikest koosnevat rakendusplaani töörühma. Nii laiapõhjalise kaasatusega poliitikavaldkondi on Eestis vähe või polegi.

Kaasata tuleb ka liidrid

Uue strateegia edu võti on see, kui suudame ületada Eesti ühiskonnas esinevat reserveeritud hoiakut ja umbusku integratsiooni teostatavuse vastu. Seda nii etniliste eestlaste kui ka muukeelse elanikkonna poolt vaadatuna. Kas ühiskonnas laiemalt usutakse, et sotsiaalmajanduslikud ning avalikus elus võrdväärse partnerina osalemise võimalused on Eesti Vabariigi inimeste rahvuskuuluvusest sõltumata võrdsed?

Senine integratsioonipoliitika on valdavalt keskendunud rahvusrühmadele tervikuna või kodakondsuseta isikutele, sotsiaalsetele riskirühmadele ja noortele. Arvestades kogu integratsiooniprotsessi mitmekesisust ning viimaseil aastail väljakujunenud erisusi erineva etnilise päritoluga rahvastikurühmade seas, nende sotsiaalse staatuse ja lõimumisastme lõikes, on otstarbekas suurendada kogu integratsioonistrateegia diferentseeritust. Selleks tuleb kõigepealt täpsemini määrata sihtrühmad, pidades silmas erineva vanuse, kodakondsuse, hariduse ja elukoha ning sotsiaalse ja ametialase positsiooniga rühmade vajadusi ning rolli.

Kõige muu kõrval on väga tähtis kaasata integratsioonistrateegia elluviimisesse ka muukeelse elanikkonna lõimumum ja edukam osa, venekeelse avalikkuse silmis usaldusväärsed aramusliidrid.

Eesmärgiks ühine riigiidentiteet

Senine integratsioonistrateegia oli väga riigikeskne. Kuigi kohalikel omavalitsustel, eriti Tallinnal ja Ida-Virumaa linnadel, on oluline koht integratsiooniprotsessis, pole nad siiani selles piisavalt osalenud. Peame paremini välja tooma piirkondlikud lõimumise probleemide ja prioriteetide erisused ning selle järgi integratsioonistrateegiat "regionaliseerima". Teiste Euroopa riikide kogemused näitavad, et niisugune lähenemine annab paremaid tulemusi, sest kohalik tasand on inimesele lähemal.

Mina ei nimetaks Eestit multikultuuriliseks, vaid mitmekultuuriliseks riigiks. On ju kolmandik Eesti elanikkonnast *de facto* eestlastest erineva kultuuritaustaga. Tänapäeval, kui inimesed vabalt liiguvad, ei ole ka monokultuurilisi ühiskondi. Seetõttu seisavad integratsiooniküsimustega silmitsi kõik demokraatlikud riigid, sealhulgas Eesti.

Integratsiooniprotsessi eesmärk on välja kujundada tugeva ühise riigiidentiteediga, ühiseid demokraatlikke väärtusi jagav ja ühist eesti riigikeelt kasutav ühiskond. Siinkohal näen suurt rolli haridussüsteemil, mis uue strateegia raames peaks rohkem toetama kodanikukasvatust ja riigiidentiteedi kujunemist.

Oluline on eesti keele oskus

Eesti keele õppel on endiselt tähtis roll ka uue programmi järgi. Hea keeleoskus on eelduseks paremate haridus- ja karjäärivalikute tegemisel, ühiskonnaelus osalemisel ning ühise riigiidentiteedi kujunemisel. Praegu on muukeelse elanikkonna eesti keele oskus väga erinev ning sõltub oluliselt nende elukohast. Näiteks integratsiooni monitooringu andmete kohaselt ei suuda Narvas eesti keeles üldse suhelda 62%, Tallinnas ainult 16% elanikest. Mitmest Eestis tehtud uuringust on selgunud, et parem keeleoskus – sõltumata ümbritsevast keelekeskkonnast – saavutatakse siis, kui keelt kasutatakse ka õppekeelena ainetundides.

Pean väga oluliseks, et Eesti riik panustaks veelgi enam eesti keele õppesse koolis: soodustaks keelekümluskoolide arengut, panustaks kvaliteetsete õppematerjalide väljatöötamisse, investeeriks eesti keele õpetajate kutseoskuse täiendamisse ning motiveeriks neid eesti keele oskust parandama. Loomulikult ei saa piirduda ainult eesti keele õppega koolis, sest keeleõppesihtrühmad on ka siin elavad muukeelsed vanemad inimesed ning uusimmigrandid. Eesti keele kvaliteetse õppimise võimalusi tuleb laiendada ka teistele sihtrühmadele.

Kodakondsus pole samuti tähtsusetu

Tänavu 31. oktoobril oli Eestis 118 191 määramata kodakondsusega isikut, see on ligikaudu 9% kogu elanikkonnast. Sageli arvatakse ekslikult, et kodakondsusetus Eestis kaob iseenesest. Tegelikult sünnib kodakondsuseta lapsi igal aastal juurde ning määramata kodakondsusega inimeste seas on alla 30-aastasi üle 30 000. Isegi kui praegune naturalisatsioonitempo – ligikaudu 4000 uut kodanikku aastas – jätkub, võtaks kodakondsusetuse kadumine vähemalt 30 aastat, ja seda eeldusel, et kodakondsuseta inimesi juurde ei sünni.

Riigile on kasuks, kui siin elavad inimesed tunnevad end riigi osana ja on selle maa kodanikud. Seetõttu pean tähtsaks selle teemaga tegelda ning leida vahendeid, kuidas motiveerida ja paremini informeerida kodakondsuseta isikuid, et nad taotleksid Eesti kodakondsust.

Kokkuvõtteks võib öelda, et integratsioonistrateegia eesmärk on luua tingimused, milles iga Eesti püsielanik, sõltumata etnilisest päritolust, tunneb ennast turvaliselt, valdab riigikeelt,

jagab Eesti Vabariigi põhiväärtusi ja saab ennast vabalt teostada, osaledes ühiskonna ja riigi majandus-, sotsiaalses ning kultuurielus.

Vägev vundament hoiab torni sirge

Katrin Saks (RiTo 16), Euroopa Parlamendi liige, Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Integratsioon pole mingi lühiajaline projekt, mida peaks teostama käputäis ametnikke.

Inimest, kes siiani ei taipa, milliseid väljakutseid pakub Eestile integratsioonipöld, võiks aidata Joan Robinsoni kunagine ütlus: "Ideoloogia on nagu elevant – teda on võimatu defineerida, kuid kerge ära tunda, kui temaga kohtud." Eestlaste hinnangud integratsioonile meenutavad mulle nimelt lugu eksootilise londiste kirjeldamisest pimedas toas – ühel on peos sabajupp, teine hoiab londist, kolmas kirjeldab kõrvu. Aga loom on nii suur, et kuidagi ei saa pilti kokku.

Selle asemel et kirjeldada midagi nii eemalolevat, võiks igaüks võtta peegli ning sellesse vaadates püüda endale otse ja ausalt vastata, kuidas ta suhtub näiteks naabrimees Ivani ja tema rahvuskaslastesse. Küsida endalt, kuidas ta ennast tunneks, kui ühel päeval teataks tema oma lihane laps, et võtab naiseks Ivani tütre Natalja. Siis muutuks see kaugel ja võõras integratsioon hoobilt millekski, milles me kõik ise osalised oleme.

Konfliktid on paratamatud

2000. aasta sügisel, seitse aastat tagasi, ründas mind karmilt tolelaegne "Aktuaalse kaamera" saatejuht väitega, et kogu senine integratsioon on olnud mõttetu ja läbi kukkunud. Ajendiks tõi ta tõsiasja, et juba mitmendat nädalat olid Tallinna mikrorajoonide tänavail olnud eri rahvusest noortekambad, kes sageli teineteisele ohtlikult vastandusid. Hõõguvale tulele lisasid hapnikku emotsionaalsed meediakajastused, mis tiražeerisid kuulujutte, millest kogu konflikt oligi alguse saanud. Võtsin kuulda ja käisin õhtuti tänavail ning üritasin sinna kogunenud noortega kõnelda.

Eestlased teadsid rääkida lugusid sellest, kuidas venelased olla kellegi maha löönud, vägistanud või koguni mõlemat korraga. Samane lugu ringles venelaste kampades eestlaste kohta, kuid alust polnud kummalgi. Õppisin sellest juhtumist kahte asja: esiteks seda, et meil oli kümme aastat vedanud ning olime hakkama saanud tõsisemate verevalamisteta – siiani oli noortega kerge manipuleerida ja pealtnäha rahumeelses ühiskonnas üles kütta rahvustevahelist vaenu; teiseks mõistsin, et ükskõik kui edukas integratsiooniprotsess ka poleks, on tagasilöögid alati võimalikud.

Ikka leidub kusagil keegi, kes pole rahul, mõni, kes tunneb, et teda diskrimineeritakse. Alati on keegi, keda saab ära kasutada ka kõige paremini lõimunud ühiskonnas. Näiteid võib tuua kogu maailmast, sest konfliktid, mis tekivad ise või mida tekitatakse, on paratamatud. Kuigi enamikus Euroopa riikides on migrante palju vähem kui meil, s.t alla 10%, jätkub probleeme kõikjale, alates integratsiooni musterridest Hollandist ja Taanist, mis on oma karikatuuriskandaalide ja poliitmõrvadega saanud vastandmärgi sümboliks. Või võtkem Inglismaa ja Prantsusmaa, kes viljelevad küll kardinaalselt erinevat integratsioonipoliitikat – ühel mitmekultuuriline kooseksisteerimine ja teisel rahvuslik sulandumine ehk

assimilatsioon –, kuid kumbki pole pääsenud noorsoorahutustest. Viimati leidsid need aset paar aastat tagasi Pariisi eeslinnades.

Kas meiegi demokraatia näitab küpsuse märke, kui rahutused on tänaval, ning meie tugevuse tunnuseks on mitte enam iga hinna eest kokkupõrkeid vältida? Muide, ka aprillikriisi tänavarahutused olid prognoositavad ja prognoositud. Minu arvates pole traagika mitte tänavale vandaalitsema tulnud noortes, vaid selles, et venelased võtsid toimunut riigi rünnakuna kogu oma kogukonna ja väärtuste vastu. Ka need, kes kunagi polnud käinud pronksõduri juures ega pidanud Punaarmeed Eesti vabastajaks, leidsid ühtäkki punkti, mis neid teiste suguvendadega ühendas.

Populaarne pole ilmtingimata õige

Praeguses olukorras on riigil väga raske rääkida integratsioonist nõnda, et teda kuulataks, või veelgi enam – aktiivselt toetataks. See ei vabasta meid aga kohustusest muuta ühiskond stabiilsemaks ja terviklikumaks, sest alternatiivi pole. Ja seda pole võimalik saavutada ainult oma ajaloolisele õigusele ja kannatustele rõhudes, veel vähem kättemaksu teel. See, mis toob häáli järgmistel valimistel, ei kindlusta kaugemas perspektiivis kodurahu. Eestlased peaksid hakkama ükskord aru saama, et sellest, kui hea on Eestis elada teiste rahvuste esindajail, sõltub ka meie heaolu. Ebakindlus ja hirm tekitavad agressiivsust. Omaksvõtmatuse sunnib omasid otsima mujalt.

Rõhutades eesti keelt ja kultuuri, mille säilitamine on riigile ülima eesmärgina põhiseadusesse kirjutatud, peame jätma ruumi ka teistele identiteetidele. Ei maksa arvata, et eksisteerib vaid kaks valikuvõimalust: eesti või vene. Nüüdismaailmas, kus rahvuste segunemine on igapäevane, leidub muidki võimalusi. Mulle meeldis, kuidas üks hiina päritolu hollandlane selle kujundlikult kokku võttis, kui tõdes, et identiteet ei allu “ühendatud anumate” seadusele. Ta ütles, et “kui ma olen Hollandis elades järjest rohkem hollandlane, ei tähenda, et ma olen ilmtingimata vähem hiinlane”. Eestivenelastele võiks rohkem eestlane olemine tähendada eelkõige tugevamat riiklikku identiteeti, aga mitte seda, et nad peaksid unustama oma keele või kuulutama A. H. Tammsaare oma lemmikkirjanikuks.

Viimasel ajal kõlama hakanud üleskutsed venelaste assimileerimiseks pole mitte ainult ebareaalsed (kas keegi kujutab ette, et Riigikogu otsustaks homme kaotada venekeelsed põhikoolid?), vaid ei vasta ka demokraatliku riigi põhimõtetele. Oma rahvuse säilitamise õigus on kirjas nii põhiseaduses kui ka rahvusvahelistes konventsioonides, millega Eesti on ühinenud. Riik peaks esiplaanile seadma riikliku identiteedi ning eesti keele kui kommunikatsioonivahendi kasutamise ja valdamise, aga samal ajal toetavalt suhtuma ka eri rahvuste omakultuuri viljelemise võimalustesse. Kui see on osa riiklikust poliitikast, siis ei peaks tekkima küsimust, miks räägib riiklik integratsiooniprogramm rahvuslikest kultuuriseltsidest.

Koht, kus siiani paljud asjad tegemata, on omavalitsus, inimesele kõige lähem ja otseselt igapäevaelu puudutav tasand. Sinna kuuluvad koolid, lasteaiad, mille üleandmine omavalitsustele on kaasa aidanud sellele, et haridusasutusest on saanud sotsiaalasutus, mille peamine ülesanne on õpetajatele tööd anda. Kuidas muidu seletada, et Narva linn peab

1600 õpilasega 10 gümnaasiumi ja kurdab samal ajal, et riik ei saa õpetajate ettevalmistamisega hakkama? Tegelikult piisaks ühest või kahest hea tasemega koolist ning ka õpetajate probleem saaks lahendatud.

Muuta tuleb mõtlemist

Olen huviga jälginud aprillisündmuste järgset arutelu uue integratsiooniprogrammi üle ja lootnud, et vana, palju kriitikat pälvinud programmi kõrvale pakutakse midagi uut ja omapärast. Väljapakutu on aga ikkagi enamasti vana ja läbiproovitud. Muide, omaaegne esimene integratsiooniprogramm oligi pilootprojektide jada, millest enamik muuseas õnnestus. Seda on tunnistanud ka ekspertkomisjonid. Kuid häda on selles, et pilootprojektid olid väikesemahulised ega haaranud kogu sihtrühma. Alati oli rohkem neid, keda projektid või programmid ei puudutanud. Numbreid vaadates saab selgeks ka see, et jutud kulutatud tohututest miljonitest on üle pingutatud. Ajavahemikus 2004–2007 oli riiklikus programmis raha iga mitte-eestlase kohta 182 krooni. Kui lähtuda sellest, et protsessis peaksid osalema kõik, ka eestlased, siis lõimuseme igaüks isiklikult 56 krooni eest. Selle eest ei saa õieti saunas selgagi puhtaks!

Sõnastades riiklikke eesmärke uues integratsiooniprogrammis, võiksime vältida sõnu, mis tekitavad suuri vaidlusi (rahvusriik, multikultuurilisus) ja püüda pigem kirjeldada ühiskonda, millist me soovime ja kus tahaksime ise elada. Usun, et suudame kokku leppida, et meie ühine eesmärk on tugeva riikliku identiteediga Eesti, kus elavad kodanikud, kes on hästi kohanenud, kasutavad ühise suhtluskeelena eesti keelt ja kelle rahvusliku identiteedi säilimist riik võimalust mööda toetab.

Kipume sageli unustama, et Eesti sisserändest rääkides on meil tegemist peaaegu kolmandikuga elanikkonnast, kes pole homogeenne grupp, vaid rahvas, kelle valmisolek ja suutlikkus kohanemiseks on paiguti väga erinev. Seetõttu arvan, et integratsiooni riiklik programm peab hõlmama suuremahulisi projekte. Äæhest küljest on hea, et erinevalt paljudest teistest riikidest on Eestil eraldi rahvastikuminister, kelle vastutusalasse need küsimused kuuluvad. Ministrit, kes juba oma olemusega tähtsustab integratsiooni, ei tohi saada peksupoiss, vaid programmi koordineerija, sest eduka lõimumise eest vastutame kõik – kodanikust valitsuse ministriteni.

Integratsioon on pikaajaline, pidev, jätkuv protsess ja progress, milles osalevad kõik inimesed, olgu nad kodanikud või mitte. See on nagu kunagi kirikute püstitamine, mis võttis aega aastakümneid, vahel isegi aastasadu ja ühendas inimesi ning mis pärandati ühelt põlvkonnalt teisele. Need, kes rajasid vundamenti, tihti kellahelinat enam ei kuulnud. Aga tugeva alusmüürita ei seisa ükski torn.

Lõimumine Eesti üldhariduskoolides

Tõnis Lukas (RiTo 16), haridus- ja teadusminister, Isamaa ja Res Publica Liit

Haridussüsteemis on integratsioonitegevuse peamine eesmärk tagada kõigile koolilõpetajaile võrdsed võimalused toimetulekuks Eesti ühiskonnas ning konkurentsivõimelisus edasistes õpingutes ja töajuturul.

Integratsioonitegevuses on kesksel kohal vene õppekeelega koolide eesti keele õpe – keel on sotsiaalse võrgustiku, ühiskonnapädevuse ja konkurentsivõimelisuse tekkimise vahend. Kuid keeleõpe ei ole kaugeltki ainus lõimimistegevus – oluline on ka huvitegevus, karjäärinõustamine, klassiväline tegevus ning sallivuse, kriitilise mõtlemise ja analüüsivõime arendamine õppekava läbiva teemana.

Käimasoleval õppeaastal on võimalik vene keeles keskharidust omandada 63 koolis, neist neli on erakoolid ja neli täiskasvanute gümnaasiumid. Kõikides koolides, kus 2007/2008. õppeaastal avati 10. klass, alustati või jätkatakse eestikeelse eesti kirjanduse kursuse õpetamist (29 koolis õpetati eesti kirjandust eesti keeles juba vähemalt 2006/2007. õppeaastal), sealjuures õpetatakse neist 17 koolis lisaks ettenähtud 10. klassile valikainete arvel eesti kirjandust ka 11. ja 12. klassis.

Kahes kolmandikus vene õppekeelega koolis on mitmeaastased eestikeelse aineõppe kogemused. Käimasoleval õppeaastal õpetatakse eesti keeles veel 23 ainet (sealhulgas väga erinevad valikained), neist populaarsemad on muusika (16 koolis), kehaline kasvatus (16 koolis), kunstõpetus, ühiskonnaõpetus ja Eesti kultuurilugu (7 koolis). Eesti keeles õpetatakse vähemalt kahes koolis veel ajalugu, inimeseõpetust, matemaatikat, keemiat, meediat, riigikaitset, arvutiõpetust ja psühholoogiat. Lisaks gümnaasiumiastmes õpetatavatele ainetele on paljud vene õppekeelega koolid juurutanud põhikooli ulatuses vähemalt ühe aine õpetamise eesti keeles.

Eestikeelse aineõppe seaduses ettenähtust kiirem sisseviimine näitab, et koolid on protsessiga kaasa läinud, toetavad seda ning teevad kõik, et eestikeelset õpet aina rohkem pakkuda. Siiski mõjutab meie võimalusi järsult ühtlustada eesti keele õpetamise taset kõigis venekeelsete koolide põhikooliastmes ja ka lasteaedades üldine õpetajate järelkasvu vähesus. Just lasteaedadesse korraliku eesti keele õppe sisseviimine on paljude lastevanemate ootus.

Esimesed õnnestumised

Peale üldise tendentsi suurendada eestikeelsete ainete mahtu vene õppekeelega koolides on juba üht-teist eeskujut andvat.

- Tallinna kakskeelne haridusmudel eeldab valmidust õpetada riigikeeles põhikooli esimesest astmest kuni põhikooli lõpuni mitmeid praktilise kallakuga ja vähem teoreetilist laadi õppeaineid. Mudeli realiseerimiseks on Tallinna linn viimaste aastate jooksul korraldanud koolijuhtide seminare ning mahukaid õpetajate koolitusi.

- 27 venekeelset kooli on liitunud keelekümblusprogrammiga, mille piires jõuab aasta-aastalt rohkem õpilasi põhikooli lõputunnistuseni. 2007. aasta kevadel oli põhikoolilõpetajaid kolmest kümblusprogrammiga liitunud koolist, 2008. aastal on neid üheksast, 2009. aastal 16-st ja 2010. aastal 17 koolist. Need õpilased on eestikeelseks gümnaasiumiõppeks väga hästi ette valmistatud. Lisaks keeleõppele toimuvad keelekümblusklassides sageli ühisüritused eesti õppekeelega koolidega. Õpetajate täiendusõppes on suurt tähelepanu pööratud uusimate meetodikate kasutamisele ning sallivuse suurendamisele kogu õppekava ulatuses. Uuringud näitavad, et keelekümblusklasside õpilaste ja nende vanemate suhtumine eesti keelde, kultuuri ja Eesti ühiskonda on positiivsem kui tavaklasside õpilastel ja nende vanematel. Eriti populaarne on varane keelekümblus – seega on lapsevanemad huvitatud oma laste varasest keelekeskkonda lõimimisest. Kokku osaleb keelekümblusprogrammis sel õppeaastal ligi 4000 last.
- Loodud on Keelekümblusprogrammi Lastevanemate Liit, kuhu kuuluvad nii keelekümblusprogrammi kui ka mõne vene õppekeelega tavaklassi laste vanemad. Lastevanemate aktiivsus ja vajadus liituda eesti keele õppe tõhustamise nimel näitab uue suuna tekkimist ühiskonnas.
- Tartu Annelinna Gümnaasiumis algas eestikeelne õpe gümnaasiumiastmes 2002/2003. õppeaastal. Nüüd õpetatakse selles gümnaasiumis eesti keeles üheksat õppeainet: ajalugu, bioloogiat, eesti kirjandust, geograafiat, keemiat, kunsti, matemaatikat, muusikat ja ühiskonnaõpetust. Õpilased saavad valida, mis keeles üht või teist ainet õppida. Eestikeelne aineõpe mõjutab kindlasti eesti keele lõpueksami taset. Viimasel kahel õppeaastal oli riigieksami keskmine tulemus 89,8 (2006. aastal) ja 88,1 palli (2007. aastal). Ka kõigi riigieksamite keskmine (2006. aastal 69, 2007. aastal 71 palli), sealhulgas vene keele tulemused, on paranenud. See tähendab, et eesti keeles eksamite sooritamine ei ole õpitulemustele negatiivset mõju avaldanud, nagu venekeelses ajakirjanduses vahel hirmutatakse.

Suhtlemine tiheneb järjest

Eesti ja vene kodukeelega noorte soov ja vajadus omavahel suhelda ajendab kõige rohkem keelt õppima ning aitab Eesti ühiskonda lõimuda.

Järjest rohkem vene ja eesti õppekeelega koole vahetavad õpilasi ja õpetajaid. Näiteks Tallinna Mustamäe Realgümnaasium ja Tallinna Tehnikagümnaasium on korraldanud õpilaste nädalasi vahetusi, sealsed õpetajad käivad vastastikku tunde andmas, korraldatakse ühiseid integratsiooni-õppenõukogusid.

Tapa Gümnaasiumi ja Tapa Vene Gümnaasiumi õpetajad ning õpilased korraldavad pidevalt ühisüritusi. Samuti õpetavad Tapa eesti õppekeelega kooli õpetajad aineid vene õppekeelega kooli keelekümblusklassides. Sääraseid näiteid on palju.

Suurt tähelepanu on pööratud vene koolide noorte kaasamisele Eesti suurüritustesse. Vene õppekeelega koolidest osales sellel suvel laulu- ja tantsupeol üle kahekümne koori ja tantsurühma. Huvi tantsu- ja laulupeol osalemise vastu kasvab aasta-aastalt. Paljud vene

koolide noored käivad laulupeole saamise eesmärgil ka eesti koolide või muusikakoolide koorides laulmas.

Järjest rohkem vene koolide õpilasi osaleb Eesti Õpilasmavalitsuste Liidu töös. Liidus on moodustatud integratsiooni töörühm, mille peamine eesmärk on määrata lõimumise elluviimiseks esmatähtsad tööd ning koordineerida tegevusi selles vallas. Töörühma kuuluvad nii eesti kui ka vene õppekeelega koolide noored.

Vene koolide õpilased osalevad aktiivselt eestikeelsetel olümpiaadidel – paljudel juhtudel on olümpiaadidel osalemine keeleõppesoovi mõjutanud.

Muukeelne laps koolis

Eelmisel õppeaastal õppis eesti õppekeelega koolides 4606 muu kodukeelega õpilast. Kõige rohkem oli venelasi, kuid suurenenud on ka isamaale tagasipöörduvate ja uusimmigrantide hulk. Vajaduse korral koostatakse muukeelse lapse toetuseks individuaalne õppekava. See võimaldab ka eesti keele tõhusamat õpet, et õpilast võimalikult kiiresti õppeprotsessi lõimida. Samal ajal on oluline, et selline laps õpi oma klassiga koos kohe kooli saabumisest alates, sest just sellisel moel on võimalik tema huvitatust tõsta ja klassikaaslastel teda Eesti koolisüsteemi sulandumisel toetada.

Mitme aasta vältel on vastaval teemal koolitatud õpetajaid, välja antud info- ja metoodilisi materjale ning korraldatud seminare, kus õpetajad saavad kogemusi vahetada.

Lõimumisprotsessis on tähtis ka oma keele ja kultuuri väärtustamine. Koolidel on kohustus korraldada vähemuste emakeele õpet, kui lapsevanematelt on kogunenud vähemalt kümme avaldust. Esialgu on seda võimalust kasutanud ainult ukraina kogukond Sillamäe Kannuka Kooli juures.

Nii vene kui ka eesti õppekeelega koolide õpetajate täiendusõppesse on järjest rohkem viidud sisse multikultuurilisuse ja teises keeles õpetamise metoodika elemente. Pööratakse tähelepanu aktiivõppemeetodite, õppeainete integratsiooni, kõigi õpilaste õppeprotsessi kaasamise ja sallivuse suurendamise tähtsustamisele. Koolitustesse on lülitatud võimalus külastada erinevaid koole, kus on pikem kogemus selle valdkonnaga tegelemisel. Paljudesse vene õppekeelega koolide õpetajate täiendusõppe moodulitesse on lisatud suures mahus eesti keele õpe. Kõrgkoolidega koostöös on alustatud pilootprojekti, mille raames suunatakse üliõpilasi vene õppekeelega koolidesse eestikeelsete ainete õpetamise praktikale.

Tänapäeva avatud ja liikuv maailmas on keelteoskus, multikultuurilisus ja sallivus normaalsed ja tavapärased mõisted. Need sobivad ka Eesti koolidesse. Eesti keele õpe ja Eesti ühiskonda lõimumine on vene õppekeelega koolides tähtsustatud ja prioriteetne. Ka eesti õppekeelega koolid on näidanud avatust koostööle nii õpilaste kui ka õpetajate tasemel. Lõimumise edenemisele aitab paljuski kaasa õpetajate täienduskoolitus ning õpetajate ja õppurite suhtlemine erineva kodukeelega kaaslastega väljaspool õppeprotsessi.

Eesti majanduse lähitulevik rahandusministri pilguga

Ivari Padar (RiTo 16), rahandusminister, Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Eesti majanduspoliitika keskendub praegu põhiliselt stabiilse majanduskeskkonna kindlustamisele, eelarvevahendite suunamisele majanduskasvu ja tööhõive parandamise ning pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamisele.

Lähiaastail aeglustub Eesti majanduskasv meile jõukohasemale tasemele ja majandusareng muutub tasakaalukamaks, nii jooksevkonto defitsiidi vähenemisena kui ka inflatsiooni aeglustumisena. Kriisitsenaariume pole minu meelest mõtet koostada. Majandust võib võrrelda jooksmisega: keegi meist ei suuda pikka aega väga kiiresti liikuda. Samamoodi on majandusega – mida kauem ja rohkem ületab majanduse kasvukiirus temale jõukohast taset, seda tõsisemad on tagajärjed.

2008. aastal majanduskasvu aeglustumine jätkub, selle peamine põhjus on sisenõudluse peamiste komponentide (eratarbimise ja investeringute) kasvutempo aeglustumine. Kiirest palgakasvust hoolimata hakkab elanikkonna tarbimisvalmidust piirama ebakindlus heade aegade kestmise suhtes. Mõningane hinnalangus kinnisvaraturul vähendab elanike mõttelist kinnisvararikkust. Kinnisvaratehingute mahu vähenemine tähendab ka väiksemat laenuuraha juurdevoolu kodumajapidamistesse, mida võimendab suurenev intressikoormus. Import kasvab ekspordist aeglasemalt, seetõttu muutub netoekspordi panus positiivseks.

Aastail 2009–2011 prognoosime majanduskasvu kiirenemist, kuid perioodi keskmine majanduskasv jääb viimase viie aasta keskmisele tasemele alla. Sisenõudlus suureneb majanduse kasvust aeglasemalt. Alates 2010. aastast peaks sisenõudluse roll sisemajanduse kogutoodangu kasvu kujunemisel taas suurenema. Ekspordi ja impordi kasv keskpikal perioodil ootuste kohaselt kiireneb. Siiski võib ennustada, et ekspordi kasv jääb viimase viie aasta keskmisest aeglasemaks. Põhjuseks majanduse kohandumine, oma mõju avaldab ka välisõudluse kasvu aeglustumine.

Elatustase Euroopale järele

Majanduskasvu aeglustumisest hoolimata jõuab Eesti elatustase hoogsalt Euroopale järele. Euroopa Komisjoni prognoosi kohaselt tõuseb 2007. aastal Eesti ostujõuga korrigeeritud kogutoodangu tase 2006. aasta 67,9 protsendilt Euroopa Liidu keskmisest 72,1 protsendile ehk 4,2 protsendipunkti. Ostujõuga korrigeerimata kogutoodang inimese kohta oli Eestis 2006. aastal siiski vaid 41,7 protsenti ühenduse keskmisest.

Töötlev tööstus kasvab aastail 2007–2011 majanduse keskmisest kasvust kiiremini, kuigi 2006. aastaga võrreldes kasvutempo aeglustub võrdselt nii sise- kui ka välisturu arvel. Teenindussektori kasv aeglustub ja jääb majanduse keskmisele kasvule alla. Teenindussektorit mõjutavad kinnisvaraturu jahtumine, aeglustunud laenukasv, transiitvedude ning elanikkonna tarbimisaktiivsuse vähenemine, mille tagajärjel aeglustub kinnisvarategevuse, transpordi, finantsvahenduse, ehituse ja kaubanduse kasvutempo.

Tööturul pidurdab hõive suurenemist tööjõu, eriti kvalifitseeritud töötajate nappus. Muret tekitab töökäte lahkumine Eestist. Üha enam hakkab mõju avaldama ka tööealise elanikkonna vähenemine. Palgakasv aeglustub lähiaastail majandusaktiivsuse rahunedes ja läheneb tootlikkuse kasvule – seega paraneb ka ettevõtjate konkurentsivõime. Ettevõtetel on rohkem aega ja võimalusi järk-järgult lisandväärtusahelas edasi liikuda, seetõttu õpitakse paremini konkurentsipüsima. Ettevõtete käibe ja kasumi kasv paratamatult aeglustub, eriti siseturule suunatud majandusharudes. Mõned siseturu lõputuna näivasse hoogsa arengusse panustanud ettevõtted peavad ilmselt ümber orienteeruma ja/või töötajate arvu vähendama.

2007. aastal olid hinnatõusu kiirenemise taga valdavalt kodumaised tegurid, millele aasta teisel poolel lisandusid administratiivsed muudatused ning toiduainete ja mootorikütuse kallinemine maailmaturul. Palgakasv on viimaseil aastail ületanud tootlikkuse. See on ühelt poolt tekitanud nõudlusekohase hinnatõusu ning teisalt suurendanud ettevõtete tootmiskulusid, mida suurenenud nõudluse korral on võimalik kompenseerida toodete lõpphindade tõstmisega.

2008. aastal hakkab sisenõudlusest tulenev hinnasurve vähenema. Sellest hoolimata tarbijahindade kasv kiireneb, sest tõstetud on alkoholi-, tubaka-, mootorikütuse ja teiste energiatoodete aktsiisi, toiduainete hinda maailmaturul ning kallinenud on küte ja elekter. 2009. aastal hakkab inflatsioon majandusaktiivsuse ja aktsiisitõusude mõju vähenemise tõttu aeglustuma. Samal ajal on meie väljavaated inflatsioonikriteeriumi täitmiseks küsimärgi all ning euro kasutuselevõtt lähiaastail endiselt raskendatud.

Arenguga seotud riskid

Rahandusministeeriumiga sarnaselt ei oota mingit majanduskriisi ka teised analüütikud. Üksmeelselt prognoositakse 2008. aastal Eesti majanduskasvu rahunemist peamiselt sisenõudluse kasvu aeglustumise tõttu. Seejärel majanduskasv enamikus prognoosides veidi kiireneb, sest võrdlusbaas on madalam.

Siiski näevad majanduseksperdid üksmeelselt Eesti majandusarenguga seotud negatiivsete riskide süvenemist, tuues esile mitmeid sise- (võimalik inflatsiooniootuste tõus, kinnisvarasektor) ja välismajandusest tulenevaid ohte (globaalne likviidsuskriis ja selle mõju reaalmajandusele, nafta hinna tõus).

Esiteks suurendab 2008. aastal veelgi kiirenev inflatsioon sellise olukorra tekkimise võimalust, kus üha tõusvate hindade juures hakatakse nõudma suuremat palgatõusu ja vastupidi, suurenevad sissetulekud toovad kaasa järjest kõrgemaid hindu. Sellisest palga-hinnaspiraalist välja tulla on paraku üsna keeruline. Teiseks peavad paljud ettevõtted peamiseks arengut piiravaks teguriks endiselt tööjõupuudust, mis hoiab tööjõunõudluse kõrgel ning loob tingimused liiga kiire (tööviljakusega mitte kooskõlas oleva) palgakasvu jätkumiseks. Palga ja tootlikkuse vaheline lõhe ning tooraine ja energiaressursside kallinemine on toonud kaasa mitmed konkurentsiprobleemid tööjõumahukates majandusharudes. Eelmiste aastate investeringud eelkõige suletud sektorisse ei ole toetanud ekspordisektori tootmispotentsiaali kasvu, seetõttu toovad oodatust veelgi

kiiremini kasvavad kulud kaasa probleeme toodete ja teenuste müügil väliturul. Eelnevale lisaks pingestavad ekspordisektorit Venemaa–suunaliste transiivõogude vähenemine ja toorpuidu väljaveo piirangud Venemaalt.

Kolmandaks ohustab Eesti majandust kinnisvaraturu võimalik oodatust kiirem jahtumine. Uute eluasemelaenu igakuised mahud jäävad selgelt alla eelmise aasta teise poole omadele: põhjuseks ostuvõime ja –soovi kadumine senisel hinnatasemel ning meedias võimendatud peatse hinnalanguse ootused. Nõudlus ja pakkumine on eluaseme kinnisvaraturul teineteisest eemaldunud ning varitseb oht, et kinnisvaratehingute vähenemine ja edaspidine hinnalangus avaldavad märkimisväärset mõju kogu majanduse arengule.

Praegu on meie peamised riskid majanduskeskkonnas seotud tugeva hinnatõusu survega, kinnisvaraturu jahtumisega ning suure jooksevkonto puudujäägiga. Tasaõkaalustamatuste vähendamine ja reaalse konvergentsikiiruse hoidmine sõltub Eesti konkurentsivõime säilimisest. Oluline on tagada soodne ettevõtluskeskkond ja majanduse paindlikkus.

Riigi tasakaalustav roll

Valuutakomitee süsteemi tingimustes on eelarvepoliitika meie peamine vahend majanduse mõjutamisel ja tasakaalukat majandusarengut ohustavate riskide ohjamisel. Eesti on seda ka aktiivselt kasutanud – sisenõudlust on piiranud valitsussektori ülejääk, mis on olnud soovitude kohaselt plaanitud tunduvalt suurem. Kuid piiramatut välisraha sissevoolu tingimustes ei saanudki see olla piisav laenukohast tulenevate mõjude tasakaalustamiseks ja jätkusuutlikul tasemel majanduskasvu tagamiseks.

Valitsussektori eelarve on olnud ülejäägiga 2001. aastast alates, ulatudes 2006. aastal rekordilise 3,6 protsendini SKT–st. Käesoleva aasta riigieelarve koostati esimest korda nii, et valitsussektori eelarve oleks juba planeeritud ülejäägiga. Tänavu maikuus kinnitas valitsus riigi eelarvestrateegia aastaks 2008–2011, selle järgi on valitsussektori eelarve esimest korda planeeritud kogu perioodiks ülejäägiga (vähemalt 0,5 protsenti SKT–st). Tuleva aasta planeeritav eelarveülejääk ületab seda eesmärki tublisti – kavandame ülejääki 1,3 protsenti SKT–st.

Olukorras, kus viimaste kuude inflatsioon on valdavalt tulenenud väliskeskonna teguritest ning ees ootavad aktsiisitõusud on seadustesse sisse kirjutatud, puuduvad riigil valuutakomiteel põhineva rahapoliitika tingimustes meetmed lühiajaliste inflatsioonisurve ohjamiseks. Ainus hoob on vastutsükklilise eelarvepoliitika jätkamine, mis hoiab ära riigi täiendava surve inflatsioonile. Lisaks sellele väldib valitsus ülemääraseid administratiivseid hinnatõuse. Sisenõudlust piirata aitab ka üldine säästmise soodustamine ja ekspordi arendamine.

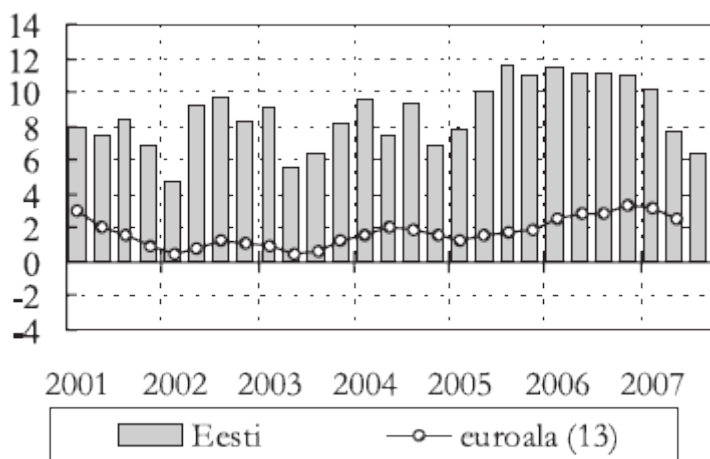
Valitsuse keskpika perioodi eelarvepoliitika eesmärk on hoida valitsussektori eelarve vähemalt tasakaalus. Konservatiivne fiskaalpoliitika tagab valitsussektori madala võlakooormuse, mis on omakorda üks riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamise eeldusi. Ametivõimud jätkavad koos asjaomaste Euroopa Liidu ametkondadega

majandusarengute jälgimist ning on vajaduse korral valmis eelarvepoliitikat veelgi karmistama.

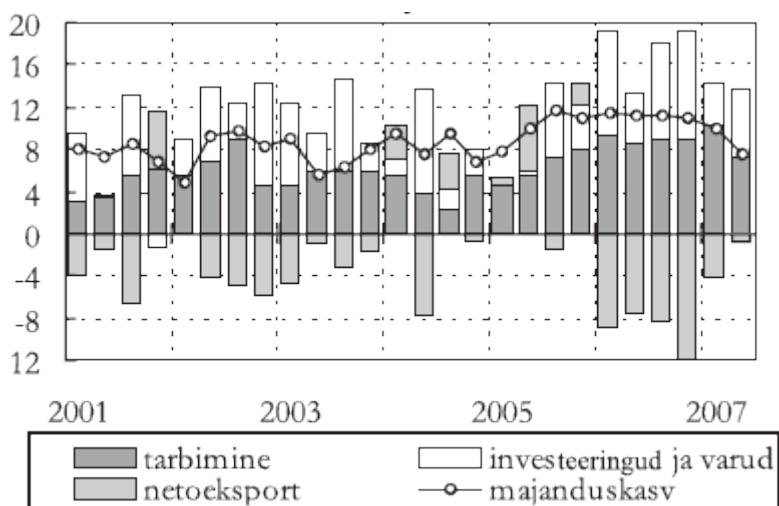
Stabiilse majanduskeskkonna kindlustamine, eelarvevahendite suunamine majanduskasvu ja hõive parandamisse ning pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamine ongi valdkonnad, millele Eesti oma majanduspoliitikas lähiaastail keskendub. Meie edu võti avatud Euroopa majandussüsteemis on ettevõtete suutlikkus end ümber struktureerida. Peame mõistma, et liikumine teadusmahuka majanduse suunas ja kõrgema lisandväärtusega tootmisele on möödapääsmatu. Eestil pole võimalik jääda madala tööjõukuluga allhankeriigiks – palgasurve Euroopast jääb meid alati mõjutama. Tahame Euroopale järele jõuda, mitte sabas sörkida.

Joonis. Eesti majanduse põhinäitajad (protsentides)

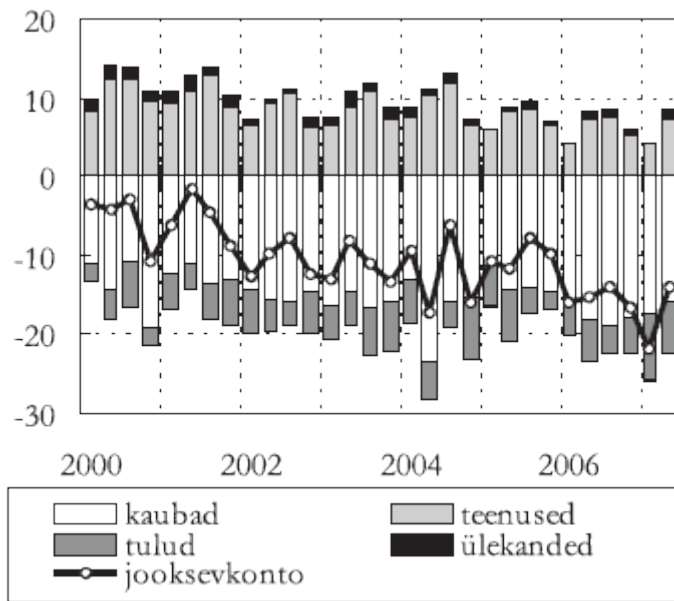
A. Eesti ja euroala majanduskasv



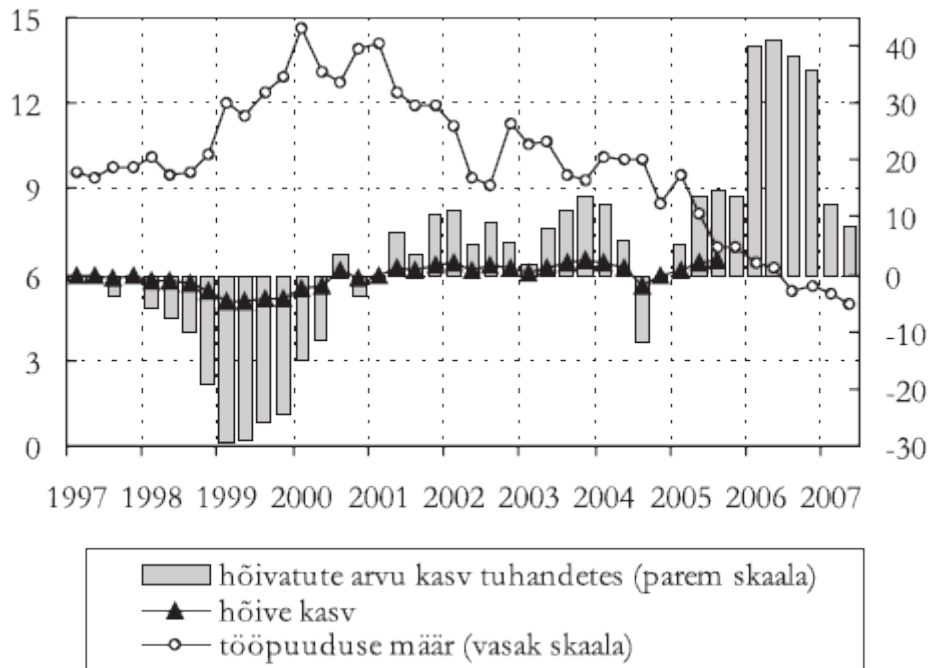
B. Panus majanduskasvu



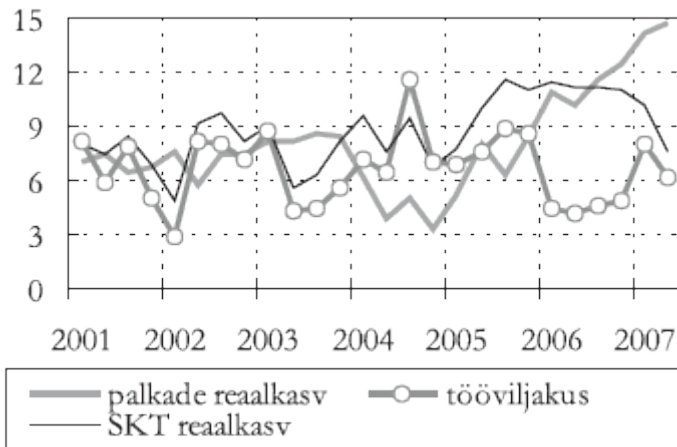
C. Jooksevkonto struktuur (% SKT-st)



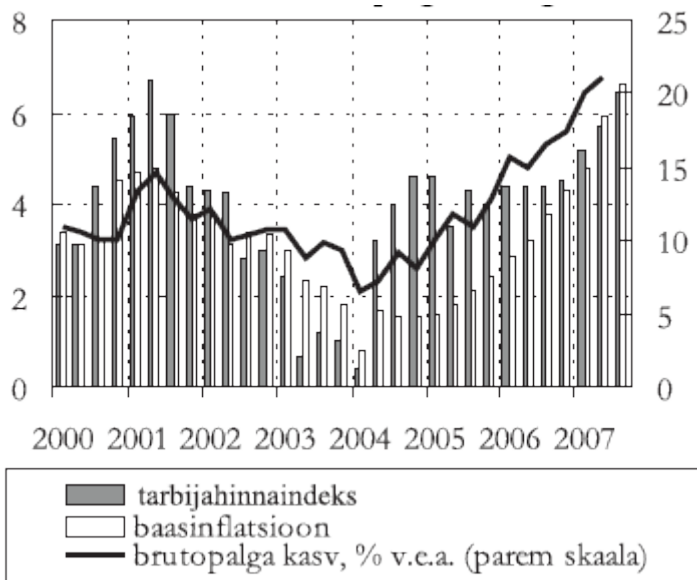
D. Tööhõive ja töötus



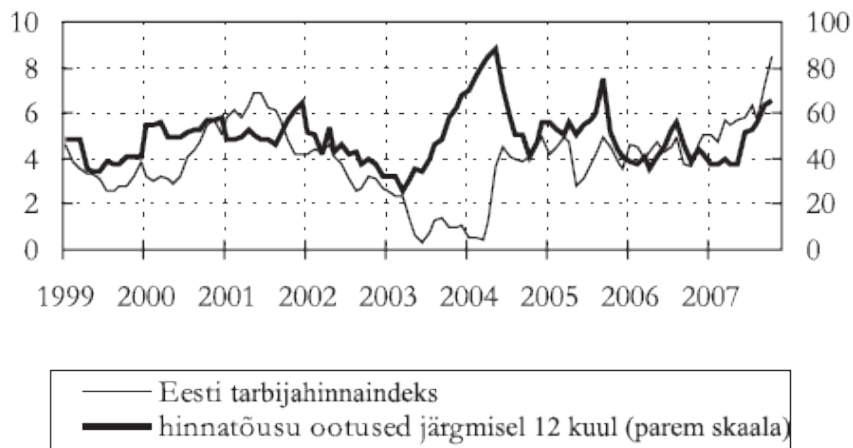
E. Tööviljakus



F. Inflatsiooni seos palgakasvuga



G. Inflatsiooniootused Eestis



Allikad: Eesti Statistikaamet, Eesti Pank, Eurostat.

Riigiasutuste personalikulud peavad olema läbipaistvad

Tarmo Kriis (RiTo 16), Tööandjate Keskliidu juhataja

Erasektori tööandjate meelest on lubamatu, et eelarveläbirääkimistel esitatakse rahandusministeeriumile uute ametnike juurdepalkamise kava, mida hiljem ei kavatsetagi täita.

Nikolai Gogoli romaanis "Surnud hinged" üritab endine riigiametnik Pavel Nikolajevitš Tšitšikov parandada oma varalist seisu mõisnikelt surnud talupoegade ülesostmisega. Napoleoni-järgsel Venemaal kehtis pärisorjus ning mõisnikud pidid iga mõisa hingekirjas oleva talupoja pealt keskvalitsusele maksu maksma. Maksukohustus käis paraku ka nende talupoegade kohta, kes olid küll elust lahkunud, kuid keda keskvalitsuse koostatavalt revisjonilehelt polnud veel kustutatud. Ettevõtliku Tšitšikovi äriplaan rajanes seega ootusel, et mõisnikud on valmis loovutama revisjonilehtedel figureerivad "surnud hinged" poolmuidu.

Gogoli teoses vaimukalt kirjeldatud skeem on äraspidiselt kasutusel ka meie riigiaparaadis. Riigiasutuste personalikulud lepitakse esmalt kokku rahandusministeeriumis, kes koondab taotlused riigieelarve eelnõusse ning esitab selle Riigikogusse saatmiseks Vabariigi Valitsusele. Valitsuse ja Riigikogu liikmed lähtuvad planeeritavate personalikulude põhjendatuse hindamisel eelnõuga kaasasolevast seletuskirjast. Seletuskirjas esitatakse personalikulud küllaltki üldiselt ning nendele ei lisata üldjuhul pikemat selgitust, seetõttu võimaldavad eelarves toodud personalikulud laialdast tõlgendamist ning mitmetimõistmist. Segadusest lõikavad kasu riigiasutuste juhid, kes saavad sellevõrra vabamad käed sobiva personalipoliitika kujundamiseks.

Kahjuks on see laiemale avalikkusele läbipaistmatu ning tekitab erasektoris, mis ei ole kursis avaliku sektori finantsplaneerimise põhimõtetega, umbusku kulude põhjendatuse suhtes.

Kava, mida ei mõeldagi täita

Eelarveläbirääkimistel esitatakse rahandusministeeriumile uute ametnike juurdepalkamise kava, mida hiljem ei kavatsetagi täita. Ministeeriumide haldusalasse planeeritakse hulk vakantseid ametikohti ehk "surnud hingi", mida riigieelarvest küll finantseeritakse, kuid mida keegi füüsiliselt ei täida. Selle asemel et täitmata ametikohtadest üle jääv ressurss reservi arvata või järgmisesse eelarveaastasse üle kanda, kasutavad riigiasutused seda endale sobival moel.

01.02.2007 töötas valitsusasutustes ja nende hallatavates allasutustes kokku ligikaudu 35 000 ametnikku. 2008. aasta riigieelarve näeb nimetatud riigiasutustes ette peaaegu 25% personalikulude kasvu ja veel ligi 2500 uue ametikoha loomist. Kohtumisel Tööandjate Keskliiduga väljendas rahandusminister end aga selgelt, et kavandatavast 2500 ametikohast täidetakse 2008. aastal ainult kolmandik, s.o 800 ametikohta.

Suurema osa sellest moodustavad Viru Vangla avamisega tööle võetavad uued vanglaametnikud, samuti uued kaitseväelased. Ülejäänud 1700 ametikohta küll

planeeritakse, kuid ilmselt neid ei kavatsetagi täita. Personalikulude kasvuks on arvestatud üle kahe miljardi krooni, seejuures moodustab palgakasv kavandatavast personalikulude kasvust ainult poole (ca 10%).

Selline personalikulude planeerimine on sattunud ettevõtjate terava kriitika alla mitmel põhjusel. Esmalt häirib ettevõtjaid asjaolu, et riik ei soovi olukorda kuidagi parandada ja nn surnud hingedega kauplemist peetakse normaalseks ilminguks. Eraettevõtetes ei oleks selline finantsplaneerimine võimalik ning ettevõtte juht peaks sellise eelarvekava kokkupanemise järel ilmselt uue töökohta otsima. Teiseks ennustavad ettevõtjad 2008. aasta majanduskasvu pidurdumist 3–4%–ni, mis ei võimalda personalikulud kuidagi üle 10% tõsta (arvestades sealhulgas elukalliduse tõusuga). Eelarve aluseks olevat rahandusministeeriumi suvist makromajandusprognoozi peab liialt optimistlikuks ka enamik autoriteetseid analüütikuid ja finantsinstitutsioone (sealhulgas Eesti Pank ja Rahvusvaheline Valuutafond).

Kriitika ei ole kandnud vilja

Valitsusele on soovitatud sellest tulenevalt koostada eelarve planeeritust (1,3% SKT–st) suurema ülejäägiga. Loogika on lihtne: suurem ülejääk (ehk väiksemad kulud) on mõistlikuks puhvriks, kui majanduses peaks rakenduma kriisistsenaarium ning maksulaekumised osutuvad planeeritust tunduvalt väiksemaks. Arvestades olukorda kinnisvaraturul, kus drastiliselt vähenenud nõudlus hakkab väikese viivitusega, kuid kindlalt kogu majandusele mõju avaldama, ei saa kriisistsenaariumi rakendumist 2008. aastal välistada.

Ettevõtjate kriitika rahandusministri aadressil ei ole kahjuks vilja kandnud. Kavandatavad personalikulud jäävad ilmselt muutmata ja riigiametnike palk tõuseb jõudsalt. Kõiki lisatasusid arvestades ületab enamiku riigiametnike sissetulek ministeeriumides juba 20 000 krooni ning avalik sektor kavatseb erasektorile tööjõu värbamisel otsustavalt konkurentsi pakkuda. Sealjuures on jäetud tähelepanuta, et avalik teenistus pakub erasektorist märksa rohkem koolitusvõimalusi ja turvalisust töösuhte lõppemise korral.

Erasektori tööandjad ei ole kavandatava mõtteviisi muutusega nõus. Kulusektor ei saa dikteerida tulusektori kulusid. Mõtteainet sellest, kui raske on reformida koormavaks muutunud avalikku sektorit, peaks pakkuma olukord Prantsusmaal, mida vaevavad streigid protestiks valitsuse kava vastu vähendada avalikele teenistujatele loodud hüvesid ja soodustusi. Ka meie ametiühinguliikumine on seadnud eesmärgi laiendada liikmeskonda riigiametnike hulgas. Selle plaani realiseerumine võib tunduvalt halvendada Eesti majanduskliimat.

Kokkuvõttes vajame kogu avaliku sektori tõhususe hindamiseks korralikku analüüsi. Kuigi öeldakse, et töoviljakust avalikus sektoris ei ole võimalik mõõta, saab selle sektori funktsioone ja vajalikke ressursse siiski kindlaks määrata. Üheskoos tööõiguse reformiga tuleks üle vaadata ka avaliku teenistuse seadus ning tekitada riigiametnikele selged motivatsiooniskeemid.

Suuremat tähelepanu tuleks osutada ka personalikuludele kohalikes omavalitsustes. On tähelepanuväärne, et meil on rakendatud tore ja progressiivne e-valitsuse süsteem, kuid haldusterritoriaalne reform on täielikult soiku jäänud.

Viisteist aastat põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalvet Eestis

Heinrich Schneider (RiTo 5), Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Katrin Saaremäel–Stoilov (RiTo 16), Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna teinud tõhusat tööd Eesti Vabariigi normiloomingu korrastamisel ja seaduslikkuse kindlustamisel.

Eesti elab omariikluse elutähtsate sündmuste tähistamise lummuses. Seljataga on Eesti Vabariigi taasiseseisvumise ja kehtiva põhiseaduse vastuvõtmise 15. aastapäev, nüüd on käsil Riigikohtu senisest põhiseaduse järelevalve tööst kokkuvõtte tegemine ning Eesti Vabariigi 90 aasta juubeli tähistamise ettevalmistamine.

Igasugune ajalooline käsitlus seab mõttearendused ajateljele: minevik–olevik–tulevik. Muutuv on samuti uuritavate objektide, kogemuste omandamise ja saavutuste juurutamise ruumiline taust. Seda ilmestab kujukalt Eesti ajaliselt pikk ja keerukas teekond põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuni.

Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve ideest hakati meil kõnelema õigel ajal ja õiges kohas. Juba Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse väljatöötamise käigus Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis arutati põhjalikult põhiseaduslikkuse järelevalvega seotut. Seda mõttevahetust kajastavate protokollide, komisjoni liikmete hilisemate meenutuste ja kirjandusandmete põhjal võib väita, et sõnavõttudes osalejad olid hästi informeeritud sellest, et ollakse mõtteliselt kaasaegsed osalised Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve uuendusprotsessis. Uudsus seisnes põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks iseseisvate konstitutsioonikohtute loomises. Saksamaa 1919. aasta nn Weimari ja Tšehhoslovakkia 1920. aasta põhiseadus nägid ette sellise konstitutsioonikohtu moodustamise. Esimesena Euroopas alustas 1920. aastal tööd Austria konstitutsioonikohus. Asutava Kogu põhiseaduskomisjonil oli võimalik kasutada kõigi nimetatud riikide ja ka Soome 1919. aasta põhiseadust ning teisi moodsaid põhikorraakte (Mägi 1951, 29).

Kuid põhiseaduskomisjoni liikmete esialgset vaimustust kärpis konstitutsioonikohtute uudsusest tingitud teadmatus nende tegevuse piiratusest, volituste ähmasus ja rakenduskogemuste puudumine, samuti vastuolud komisjonis, kus taotleti hoopis radikaalsema järelevalvesüsteemi rakendamist. Seetõttu otsustati põhiseaduse eelnõu kolmandal lugemisel loobuda nii konstitutsioonikohtu loomise mõttest kui ka radikaalsema järelevalvesüsteemi rakendamisest. See ei tähendanud seaduslikkuse kohtuliku järelevalve välistamist üldse, sest Eesti administratiiv- ehk halduskohtute süsteemi lõi Ajutine Valitsus administratiivkohtukorra seadusega juba 12. veebruaril 1919, s.o enne Asutava Kogu kokkukutsumist ja esimest põhiseadust.

Kokkuleppe hind

Õigus pöörduda halduskohtusse oli kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kui nende õiguslikke ja varalisi huve oli halduskorras seadusvastaselt rikutud. Pealegi täitis Riigikohtu administratiivosakond juba niikuinii mitmeid järelevalveülesandeid, mis kuulusid Euroopa esimeste konstitutsioonikohtute pädevusse.

Pärast 1924. aasta 1. detsembri riigipöördekatset algas põhiseaduse muutmise kampaania, mis lõppes rahvahääletusel Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmisel 1933. aasta oktoobris. See põhiseaduse muudatus ei toonud endaga kaasa formaaljuriidilisi muudatusi kohtusüsteemis. Arvata võib, et ka viies eelnevas põhiseaduse muutmise seaduse eelnõus ei taotletud muudatusi kohtute tegevuses. Küll aga toimus tõsine debatt põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve teemal 1937. aastal Rahvuskogus, kus valmis järgmisel aastal jõustunud põhiseadus.

Rahvuskogu oli kahekojaline, seetõttu kujunes elav mõttevahetus peamiselt kodadevaheliseks. Teine koda, mis koosnes asutuste ja organisatsioonide esindajatest ning riigivanema määratud liikmetest, pidas vajalikuks luua konstitutsioonikohus, mida nüüd tunti hoopis laiemalt kui Asutava Kogu päevil, ning fikseerida see põhiseaduses. Rahva valitud Rahvuskogu esimene koda ei tunnetanud vajadust luua eraldiseisev konstitutsioonikohus. Mõlema koja põhiseaduskomisjonis jäädigi arutamise käigus eri seisukohtadele. Konstitutsioonikohtu moodustamise küsimuses ühise seisukoha saavutamiseks tuli mõlemal kodal teha mõõndusi ja esitada asjaomaste normide uus redaktsioon, millega ühineti ka põhiseaduseelnõu kooskõlastuskomisjonis.

Kokkuleppe hinnaks kujunes niisiis see, et ühtedel tuli loobuda konstitutsioonikohtu loomise taotlusest põhiseaduses, kuid säilitati põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll teiste võimuteostajate tegevuse üle, teised saavutasid selle, et konstitutsioonikohtust ei saanud põhiseaduslikku institutsiooni, kuid nad ei suutnud tõkestada põhiseaduslikkuse järelevalvet üldkohtute kaudu seadusega määratud menetluskorras. Esialgu võib tunduda, et põhiseaduslikkuse järelevalve osas säilis *status quo*. Tegelikult sisaldas 1938. aastal jõustunud põhiseadus arenguvõimalusi koguni omaette konstitutsioonikohtu loomiseks. Vaidlus käis peaaesjalikult küsimuses, kas konstitutsioonikohtu moodustamine fikseerida põhiseaduses või mitte. Põhiseadusest väljajäämine ei tähendanud konstitutsioonikohtu seaduse alusel erikohtuna moodustamise keeldu.

Kuid just siis, kui põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve idee oli meil mitmel korral läbi vaieldud ja idee oli saavutanud sellise küpsusastme, et olime valmis seda viima tegelikkuse lävepakule, kadus ligemale pooleks sajandiks igasugune võimalus seda ideed rakendada. Ajas ja ruumis toimusid äraspidised protsessid. Kõneldi isegi aja seismajäämisest. Tegelikult oli asi hullempi – aeg ei jäänud seisma, vaid töötas süveneva miinusmärgiga meie huvide vastu. Veelgi järsem oli ruumiline muutus. Eestlased ja Eesti riik, tema struktuur, õiguskord ja kultuur, mis kuuluvad olemuslikult ühtsesse lääne orientatsiooniga ruumi, tuli vahetada ida kultuuriruumi vastu. See kultuuriruumi muutus oli Eestile väga valus, väärikust haavav ja kahjulik.

Tegelik algus

Taasiseseisvumine on ka verstepost, millest saab alustada põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve arvestamist Eestis, sest rahvahääletuse teel 1992. aasta 28. juunil vastu võetud põhiseaduse paragrahv 149 fikseerib, et Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Lääneriigid olid vahepeal edasi liikunud ning ka Eestil tuli alustada varasemaga võrreldes erinevast lähtekohast. Arusaamine põhiseaduslikkuse järelevalve rollist oli vahepeal edasi arenenud. Kui 1920. aastatel peeti peamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve ülesandeks riigiorganitevaheliste pädevusvaidluste lahendamist, siis tänapäeval on põhiliseks saanud isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitse (Maruste 2004).

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtud on arenenud partneriks parlamendile, kellega koostöös püütakse jõuda põhiseaduse sättele ja mõttele kõige paremini vastavate tulemusteni (dialoogimudel) (Roach 2004, 49 jj). Õigusloome protsessis võib seadusandjal jääda erinevatel põhjustel kahe silma vahele mõni põhiseaduse seisukohast oluline õigus või printsiip või ei pruugi põhiseadusele enim vastav lahendus olla poliitiliselt mõttekas, seetõttu on põhiseaduslikkuse järelevalve kohus seatud põhiseaduse järgimise huvides parlamenti tasakaalustama.

Rosalind Dixon toob välja kolm põhjust, miks õigusloomes teatud põhiõigused või põhiseaduslikud printsiibid n-ö kahe silma vahele jäävad. Esiteks ei pruugi seadusandja suuta eelnõu kiiresti menetledes ette kujutada, et konkreetset õigustloovat akti on võimalik kohaldada põhiõigusi piiraval viisil. Teiseks ei pruugi seadusandliku kogu liikmetel olla sellist elukogemust, mis võimaldaks arvesse võtta vajadust kaitsta nendest väga erinevate elukogemuste ja vaadetega inimeste õigusi. Kolmandaks ei pruugi parlamendi liikmetel, kes on keskendunud teatud seaduse eesmärgi saavutamisele, olla piisavalt õiguslikke teadmisi, selleks et mõista, et taotletavat eesmärki oluliselt kahjustamata on võimalik arvestada enamal määral isikute põhiõigustega (Dixon 2007, 402). Nii ei pruugi seadusandja jõuda vähem tähtsate valijagruppide õiguste kaitseks vajaliku regulatsiooni vastuvõtmiseni, sest esmajoonel püütakse lahendada strateegiliselt tähtsate valijagruppide probleeme. Samuti võib parlament teatud põhiseaduslikest küsimustest üle libiseda, sest nendega tegelemine võiks viia lõhedeni valitsuskoalitsiooni või võimul olevate erakondade sees (Dixon 2007, 403).

Alec Stone Sweet märgib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu peamiste ülesannetena peale seadusandja tasakaalustamise veel poliitika maharahustamisefunktsiooni (tuliste poliitiliste debattide aineseks olnud probleemid lahendatakse ratsionaalsel viisil ja see soodustab edaspidistes vaidlustes demokraatia põhimõtetele ning põhiõigustele enamal määral vastava konsensuse leidmist), poliitiliste otsustuste legitimeerimise funktsiooni (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu praktikale tuginevad poliitilised otsustused on avalikkuse silmis õigustatumad) ning põhiõiguste kaitse funktsiooni (Sweet 2000, 137–138).

Kokkuvõtvaid tulemusi tehtust

Kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtutele on sageli ette heidetud otsese demokraatliku legitimeerituse puudumist, on neist saanud demokraatia põhimõtte kõige agaramad kaitsjad – nende ülesanne on tagada, et poliitilises protsessis esindamata või vähemusse jäävate isikute õigused oleksid siiski igati kaitstud (Aaviksoo 2005, 297; Ely 1980, 135–180). Samuti peab põhiseaduskohus püüdma seadusandjat aidata nn patiseisu jõudnud küsimuste lahendamisel, aga ka demokraatia toimimist ohustavate tegurite kõrvaldamisel (vaidlused valimissüsteemi kujundamise ja huvide konfliktide üle vms) (Ely 1980, 105–134).

Mida on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve valdkonnas korda saatnud ja mida see on Eestile andnud? Esimene Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi istung toimus 22. juunil 1993, seal arutati Vabariigi Presidendi esitatud taotlust tunnistada riigivapi seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kolleegium jättis taotluse rahuldamata. Kui võtta järgnevalt abiks lisatud statistiline tabel, mis kajastab põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamist ja arvu Riigikohtus aastail 1993–2007 (esimene pool), siis selgub, et sel ajavahemikul on lahendatud kokku 196 taotlust ning kaebust (vt tabelit). Üldiselt võib täheldada järelevalvetaotluste kasvu, eriti pärast uue põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse jõustumist 1. juulil 2002. Kohtuasjade kasv tuleneb põhiliselt sellest, et Riigikohtule pandi individuaalsete kaebuste ja protestide lahendamine valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale. Seega on iga kolmas läbivaadatud akt sisuliselt valimistega seotud individuaalne kaebus. See on ainult kaks kaebust vähem kui Riigikohtule kohtute kaudu laekunud taotlusi.

Tabel. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine Riigikohtus

| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | KOKKU | |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|----|
| Taotluse (kohtuotsuse, kohtumääruse, kaebuse või protesti) esitaja | Vabariigi President | 2 | 3 | - | 1 | - | 2 | - | - | - | - | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 12 | |
| | Õiguskantsler | 2 | 6 | - | 1 | - | 3 | - | 3 | - | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 21 | |
| | Kobus | - | 2 | 4 | 2 | 3 | 5 | 4 | 6 | 7 | 10 | 7 | 10 | 5 | 3 | 6 | 74 | |
| | Riigikogu juhatus | | | | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | |
| | Riigikogu esimees | | | | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Vabariigi Valitsus | | | | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Kohaliku omavalitsuse volikogu | | | | | | | | | | | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | |
| | Erakond, valimisliit | | | | | | | | | | | 1 | 0 | 8 | 0 | 1 | 10 | |
| | Vabariigi Valimiskomisjon | | | | | | | | | | | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | |
| | Õksikisik | | | | | | | | | | | 5 | 14 | 14 | 20 | 11 | 7 | 71 |
| Vaidlustatud õigusaktid | Seadus | 2 | 7 | 3 | 2 | - | 6 | 2 | 4 | 4 | 9 | 6 | 8 | 9 | 5 | 9 | 76 | |
| | Valitsuse määrus | - | 2 | - | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 22 | |
| | Ministri määrus | - | 1 | 1 | - | - | 1 | - | 1 | - | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | |
| | Kohaliku omavalitsuse akt | 2 | 2 | - | - | 1 | 1 | - | 2 | - | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 13 | |
| | Riigikogu, Riigikogu juhatus ja Vabariigi Presidendi otsus | | | | | | | | | | | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | |
| | Valimiskomisjoni otsus või toiming | | | | | | | | | | | 7 | 11 | 7 | 19 | 9 | 6 | 59 |
| | Muu akt | | | | | | | | | | | 5 | 1 | 0 | 2 | 1 | 9 | |
| Otsused, mis on vastu võetud | Üldkogus | | | | | | | | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 9 | |
| | Kolleegiumi poolt | 4 | 11 | 4 | 4 | 3 | 10 | 3 | 7 | 5 | 18 | 22 | 22 | 36 | 16 | 11 | 176 | |
| Riigikohtu otsus | Tunnistada õigusakt põhiseadusvastaseks või kehtetuks | 3 | 9 | 2 | 3 | 2 | 8 | 3 | 5 | 5 | 17 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 69 | |
| | Õigusakt oli kohtuotsuse tegemise ajaks juba kehtetuks tunnistatud või oli vastuolus põhiseadusega | - | 2 | - | 1 | - | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 | 0 | 19 | |
| | Jätta taotlus rahuldamata | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | - | - | 2 | 1 | 9 | 12 | 14 | 21 | 8 | 6 | 79 | |
| | Tühistada Riigikogu otsus seaduseel- nõu või muu riigielu küsimuse rah- vahaaletusele panemise kohta | | | | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Tühistada Riigikogu, Riigikogu juhatus või Vabariigi Presidendi otsus | | | | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Jätta taotlus läbi vaatamata | | | | | | | | | | | | 1 | 6 | 4 | 3 | 14 | |
| | Rahuldada taotlus osaliselt | | | | | | | | | | | | 2 | 2 | 1 | 0 | 5 | |
| | Anda arvamus Riigikogu seaduseel- nõule | | | | | | | | | | | | | | 1 | 0 | 1 | |
| | Lõpetada Riigikogu liikme volitused | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 1 | |

MÄRKUS: Erinevused taotluste, vastuvõetud otsuste ja nende sisuliste liigituste arvuliste näitajate vahel on tingitud taotluste liitmiseks üheks kohtuasjaks ning tagasikutsumisest kui vaidlustatud õigusakt oli kohtuotsuse tegemise ajaks juba kehtetuks tunnistatud, samuti sellest, et mitme taotluse lahendamine on lükkunud järgmisse aastasse ning hinnang on antud mitme õigusakti kohta. 2002. aastal jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest tulenevatele muudatustele, mis kajastuvad ka ligilisatud tabeli struktuuris, on kohandatud võrreldavuse huvides ka eelmiste aastate näitajad.

Peamine argument, miks 2002. aastal valimiskaebuste lahendamise õigus Riigikohtule anti, oli menetluse kiirus ja tõhusus. Heites pilgu Riigikohtu viimase viie aasta valimiskaebuste lahendamise praktikale, võib tõdeda, et Riigikohtul on tulnud seda liiki kaebusi küll arvukalt lahendada, kuid menetluse tõhususe ja kiiruse võib seada küsimärgi alla. Arvestades eriti seda, et 2006. aasta jaanuarist alates on Riigikohtul valimiskaebuse menetlemiseks rohkem

aega ning endiselt puuduvad menetluslikud võimalused mõne valimiskaebuse sisuliseks lahendamiseks vajalike faktide tuvastamiseks. Selles mõttes olid halduskohtud valimiskaebusi läbi vaadates märksa paremas olukorras. Olemuslikult tundubki, et enamik valimiskaebusi on pigem halduskaebuste laadsed. Põhiseaduslikkuse järelevalvet saaks vajaduse korral algatada ju ka halduskohus, saates kohtuasja Riigikohtule läbivaatamiseks.

Praktika on näidanud, et otse Riigikohtule valimistega mitteseotud kaebuse esitamise võimalusest on olnud huvitatud märkimisväärne hulk inimesi. Seda eriti pärast 2003. aastal tehtud Riigikohtu üldkogu otsust (vt Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003 otsust...), milles tunnustati üksikisikute õigust pöörduda Riigikohtu poole otse põhiseaduse alusel, kui neil puudub muu tõhus võimalus oma õiguste kohtulikuks kaitseks. Paraku on enamik individuaalkaebuse esitajaid selle kaebuse liigi olemusest ekslikult aru saanud (individuaalse konstitutsioonilise kaebuse kohta vt lähemalt Saarmets 2001). Nad arvavad, et teisi kaebevõimalusi ei olegi vaja enne Riigikohtusse tulekut amendada (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 2005 määrust ...) või et kaevata võib ka siis, kui probleem ei puuduta kaebuse esitajat isiklikult (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. mai 2005 määrust ...). Seetõttu on Riigikohus jätnud nende isikute kaebused rahuldamata.

Täpsustades pädevuste piire

Kohtud on muutunud põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel üha aktiivsemaks, see tähendab, et menetlusosalised on õppinud oma õigusi kaitsma põhiseaduslike printsiipide tasandil. Õigusvaidlused taanduvad üha sagedamini printsiipide ja õigusväärtuste tasandile ning nendes ei klammerduta enam konkreetse normi külge. See näitab, et kohtumenetluse osalised julgevad kahelda ka seadusandja tegevuse põhiseaduspärasuses. Kuid põhiseaduslikkuse järelevalve kohut ei saa mõista kui neljandat kohtuastet, milles saab vaidlustada mitterahuldavaid kohtulahendeid. Ka Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks ei ole eelnevalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse läbimine vajalik.

Vabariigi President on esitanud Riigikohtule 12 ja õiguskantsler 20 taotlust. Nende kaebused domineerisid kuus esimest aastat ning aitasid asjalike probleemipüstitustega kaasa abstraktse normikontrolli arengule. Samuti võimaldasid need taotlused täpsustada põhiseaduslike institutsioonide pädevuste piire ja olid heaks õppetunniks madalama astme kohtutele, kes kujunesid domineerivateks taotlejateks 1999. aastast alates. Vahetult pärast taasiseseisvumist kasutas president aktiivselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu poole pöördumise võimalust, et jõuda selgusele talle põhiseadusest tuleneva pädevuse piirides. Selle tulemusena on presidendi institutsioon üks põhjalikumalt kohtulikult analüüsitud põhiseaduslikke institutsioone Eesti Vabariigis. Vahepeal raugenud Vabariigi Presidendi taotluste esitamise aktiivsust aitab tulevikus ehk suurendada asjaolu, et Riigikohus lubab 2004. aastast alates presidendil Riigikohtus vaidlustada ka seadusandja tegevusetust (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004 otsust ...).

Mis puutub taotluste lahendamisse, siis on seda volitatud tegema Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium või üldkogu. Viimane rakendus esimest korda töhe

alles 2000. aastal ja on arvestusperioodil lahendanud kokku 11 taotlust. Enamiku järelevalvetaotlustest on kolleegium lahendanud valdavalt kirjaliku menetluse teel.

Statistika kohaselt on taotlustes vaidlustatud kokku 179 akti sätteid. Vaidlustatud aktide hulgas on seadused olnud kogu aeg esiplaanil. Ilmselt tuleneb nende sagedasem sattumine järelevalve tähelepanu keskmesse sellest, et seaduste reguleerimisala on laiem. Valitsuse määrusi on vaidlustatud üle kolme korra vähem kui seadusi ehk 22 ja kohaliku omavalitsuse akte 13. Vaidlustatud seadusesätete paljususest ei saa teha järeldust, et seadusandja on loonud teadlikult põhiseadusvastased regulatsioonid (vt eespool tehtud viiteid Dixonile).

Oma tegevusaja jooksul on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ja üldkogu rahuldanud täielikult 86 ja osaliselt 7 taotlust ning tunnistanud õigusakti põhiseadusvastaseks või kehtetuks kas täielikult või osaliselt 69 korral, seejuures 19 õigusakti oli kohtuotsuse tegemise ajaks juba kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud. Berit Aaviksoo on sellest järeldanud, et Riigikohus on teiste konstitutsioonikohtutega võrreldes pigem enesepiirajalik ja mitteaktivistlik kohus (Aaviksoo 2005a, 100), mis on jätnud tundlike küsimuste lahendamise Riigikogu pärusmaaks.

Tulemuslik kokkusaamine

Arvude keelt peetakse üldiselt kuivaks keeleks, mis ei armasta nüansse, kuid selle keele tugev külg on üldistamine ja lähtematerjali andmine üldistusteks. Seetõttu võib ka eelnevalt esitatud arvandmete põhjal väita, et Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna teinud tõhusat tööd vabariigi normiloomingu korrastamisel ja seaduslikkuse kindlustamisel. Tehtu väärub seda enam tähelepanu, et see toimus kõrvuti eneseorganiseerimisega.

Nagu Eestile tervikuna, nii andis ka põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimusele uue hingamise taasiseseisvumine õigusliku järjepidevuse alusel. See avas meile uuesti ja kiiresti lääne kultuuriruumi väravad ning meid võeti vastu kui oodatud külalisi. Teati väga hästi, et eestlased on vabadust ja võrdsust armastav, iseseisvust maitsnud, minevikku ning väärikust mäletav rahvas, kuid tunti ja teati ka seda, et aastakümnetepikkune eemalolek jätab lüngad lääne arengu tundmisse. Seetõttu oli põhjust olla õnnelik ja tänulik Euroopa Nõukogu ning Euroopa Liidu liikmesriikide tunnustatud juristidele, kes olid nõus meid abistama.

Juba põhiseaduse ettevalmistamise käigus esinesid Põhiseaduse Assamblees ekspertidena Euroopa Nõukogu õigusasjade direktor Erik Harremoës Taanist, Saksa ülemkohtu president, õigusteaduse doktor Roman Herzog, Klaus Berchtold Austriast, Taani riigiõiguse professor Peter Germer, Matthew Russell Irimaalt, õigusteaduskonna dekaan Tim MacPherson Torontost, Prantsuse Põhiseaduse Nõukogu liige Guy Carcassonne ja Soome halduskohtu president Antti Suviranta. Mitmed neist esinesid hiljem ka põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni välisekspertidena.

Viljakaks teadmiste ja kogemuste vahetamise kooliks kujunesid pärast põhiseaduse vastuvõtmist ja rakendumist Riigikohtu organiseeritud rahvusvahelised seminarid põhiseaduslikkuse järelevalve küsimustes. Nende eripära seisnes selles, et iga teemat käsitles kaks ettekandjat – üks välisriigist ja teine Riigikohtust endast. Nii oli võimalik tuua

üle 10 riigi konstitutsioonikohtu kogemused koju kätte. Erinevalt teistest Euroopa riikidest, kus domineerivad iseseisvad konstitutsioonikohtud, Eestis selline institutsioon puudub. Põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täidab üldpädevusega kõrgeim kohus, seetõttu tuntakse Euroopas meie lahenduse vastu suurt huvi. Pidades silmas Riigikohtu korraldatavaid seminare, teevad Eesti arheoloogid viiteid Hansa Liidule, kes Tallinna, Tartu, Pärnu ja Viljandi veetee kaudu tõi Euroopa kultuuri meie koduvärvasse. Kas seda paralleeli saab nüüd väga tõsiselt võtta, kuid tõsi on see, et Euroopa teadmistepagasi ja eestlaste kogemuste ning ühiskondliku mälu kokkusaamine on olnud tulemuslik.

Kõiki võimalusi järele proovides

Kuigi väljastpoolt antud hinnangud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktika algperioodile on olnud üsna kriitilised (Taube 2001, 284–287), on Riigikohus olnud väga õppimisvõimeline ning suutnud üha enam süveneda tema ette toodud põhiseaduslikkuse järelevalve probleemide tuuma.

Tähelepanuväärseks võib pidada seda, et Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalvet teostades leidnud põhiseadusest juurde vähemalt kaks otseselt kirja panemata põhiõigust: õiguse õiglasele ja tõhusale menetlusele ning korraldusele (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000 määrust ...; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. veebruari 2001 otsust ...) ja õiguse heale haldusele (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruari 2003 otsust ...). Samuti pole Riigikohus erinevalt enamikust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtutest kokkunud tagasi rahvusvahelise õiguse kasutamise eest põhiseaduse tõlgendamisel (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004 otsust ...). Põhiõiguste kõrval on Riigikohtu praktika ehk enim olnud keskendunud õigusriigi põhimõtte komponentide juurutamisele Eesti õiguskorda ja demokraatia hoidmisele, mis taasiseseisvumisele eelnenud aega arvestades on igati loomulik.

Oma põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalve traditsioonile alust pannes on põhiseaduskohtutel põhimõtteliselt kolm võimalust: julgeda ise jalgratast leiutada ning töötada välja ja võtta kasutusele sajabrotsendiliselt omamaised põhiseaduslikkuse järelevalve võtted, õppida teiste põhiseaduskohtute kogemustest ja võtta üle nende meetodid või püüda rahvusvahelisõiguslikke lahendusi riigisisesse õiguskorda üle kanda. Riigikohus on kõik nimetatud võimalused järele proovinud.

Esimestel tegutsemisaastatel püüti omamaiseid põhiseaduslikkuse järelevalve meetodeid tuletada põhiseaduse tekstist, näitena võib siin tuua põhiõiguste piiriklausli tõlgendamise varastes Riigikohtu lahendites (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994 otsust ...; 18. septembri 1995 otsust ...; 4. novembri 1998 otsust ...). Aegamisi ja osaliselt ilmselt põhiseaduse tekstist inspireerituna, osaliselt aga rahvusvahelisõigusliku teadmise laienedes, asus Riigikohus riigisisest õiguskorda täiendama rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtete kaudu sisse toodud õiguse üldpõhimõtetega (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994 otsust ...). Sajandivahetuse paiku võttis Riigikohus kasutusele mujal riikides igapäevaselt põhiseaduslikkuse järelevalve elluviimiseks kasutusel olnud analüüsimeetodid. Kuid ka siin

pole kindel, kas nende esmaseks allikaks oli teiste riikide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktika või oli see Riigikohtu rahvusvahelise õiguse (ja Euroopa inimõiguste konventsiooni) lembuse vältimatu järelm. (Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni rakenduspraktika on omakorda inspireeritud riigisiseste konstitutsioonikohtute praktikast.)

Selge on see, et nüüdseks sarnanevad Riigikohtu kasutatavad põhiseaduslikkuse järelevalve mõõdupuud (proportsionaalsuse test – küsimine selle järele, kas konkreetne põhiõigusi piirav meede on soovitud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdupärane, ning mõistliku ja asjakohase põhjuse test – kas teatud sarnases olukorras olevate isikute gruppide erineva kohtlemise õigustamiseks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus) enim Saksamaa Põhiseaduskohtu (*Bundesverfassungsgericht*) poolt kasutatavatega.

Õppinud on kõik osalised

Õppinud on viimase viieteistkümne aasta jooksul kõik Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi osalised, nii eri ajal ametis olnud õiguskantslerid, justiitsministrid, Vabariigi Presidendid kui ka Riigikogu liikmed. See on oluline, sest kohus saab põhiseaduslikkuse järelevalve raames otsustada neid küsimusi, mis tema ette tuuakse, ning need argumentid, mida menetlusosalised põhiseaduslikkuse järelevalves esitavad, võivad samuti oluliselt mõjutada menetluse kvaliteeti ja lõpptulemust.

Eelmainitud põhiseaduslikkuse järelevalve diskussioonimudel, mis eeldab menetluses osalejate arutelu ja vastastikust toetust põhiseaduspäraste tulemusteni jõudmiseks, on Eesti põhiseaduslikkuse järelevalvesüsteemi üsna otsesõnu sisse kirjutatud. Nimelt on nii õiguskantsleril kui ka Vabariigi Presidendil kohustus enne Riigikohtu poole pöördumist juhtida õigustloova akti vastu võtnud organi (enamasti Riigikogu) tähelepanu vastuolule põhiseadusega ja anda sellega heatahtlikult vastavale organile võimalus oma viga ise ära parandada, ilma et algatataks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust. Diskussioon jätkub ka pärast põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamist: õiguskantsler ja justiitsminister ning vaidlustatud õigustloova akti vastu võtnud organ kaasatakse täieõiguslike menetlusosalistena kõigisse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlustesse.

Riigikohtu senise põhiseaduslikkuse järelevalve üheks ilmselt tähelepanuväärseimaks saavutuseks võib pidada seda, et põhiseaduslikkuse järelevalve keel on kandunud edasi parlamendidebattidesse. Seaduseelnõude aruteludel võib nüüd juba üsna sageli kuulda väiteid, et üks või teine valikuvariant ei ole kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega või piirab ülemääraselt mõnd kaalukat põhiõigust. Põhiseaduslikkuse järelevalve mõtteviisi juurdumist poliitikas on tähistatud kui poliitilise protsessi kohtulikustumist (Sweet 2000, 1). Kõige paremas mõttes võib see viia olukorrani, kus parlamendis vastu võetud seadused on üha enam kooskõlas põhiseaduse mõttega ning Riigikohtul puudub vajadus neid põhiseadusega vastuolus olemise pärast tühistada. See tähendab, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise ärahoidmiseks tugevdab parlament enesekontrolli. Poliitilise protsessi kohtulikustumise varjuküljena on nähtud seda, et teatud küsimuste üle otsustamine on poliitilisest protsessist välistatud ning neid küsimusi otsustavad lõplikult kohtunikud. Kohtunikepoolse valitsemiseni (sellele osutab ka Alec Stone Sweeti viidatud

teose pealkiri) võib ju näiliselt viia seegi, kui peamised argumendid, mille abil parlamendis üht või teist põhiseaduslikkuse küsimust lahendada püütakse, pärinevad Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahenditest. Siiski tuleb arvestada, et Riigikohus ei lahenda põhiseaduslikkuse järelevalve vaidlusi poliitilistest kaalutlustest lähtudes. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve on kõrge üldistuse astmega õiguslik menetlus, mille raames põhiseaduslikkuse järelevalve kohus tõlgendab asjakohaseid põhiseaduse sätteid ja võrdleb vaidlustatud õigusakti saadud põhiseaduse tõlgendusega kas vaidluse algatanud isiku olukorda arvestades (konkreetne normikontroll) või abstraktselt (abstraktne normikontroll).

Pilk tulevikku

Aeg-ajalt on kuulda arvamusi, et Eesti praegusest unikaalsest põhiseaduslikkuse järelevalve mudelist oleks targem loobuda ja luua eraldiseisev põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Näiteks algatas Vabariigi President Lennart Meri oma ametisoleku viimasel päeval sellekohase põhiseaduse muutmise seaduse (vt ka Maruhn 1999, 41; Vahing Laffranque 1999, 303–304; Jõks 2007, 1). Siiski ei ole need üleskutsed seni leidnud piisavalt poolehoidjaid. Tõsisemateks vastuargumentideks on, et Eesti-sugusel väikesel riigil ei jätku praegu veel õigusasjatundjaid, keda põhiseaduse järele valvama seada (Maruste 1998, 327) ning et sellisel juhul kerkiks kohe üles võimalus, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ja kõrgeimate üldkohtute lahendid lähevad omavahel vastuollu. Ühtlasi tuleks Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemile hinnangut andes arvestada seda, et siinne põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve pädevus on jaotatud Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ning halduskohtute vahel.

Halduskohtute pädevuses on kontrollida avaliku võimu poolsete üksikaktide seadustele ja põhiseadusele vastavust. Halduskohtumenetluse seadustiku paragrahv 6 sätestab:

”(1) Halduskohus algatab haldusasja kaebuse või protesti alusel.

(2) Kaebuse või protestiga võib taotleda:

- 1) haldusakti või selle osa tühistamist;
- 2) peatatud haldusakti täitmist või välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist, peatatud või sooritamata toimingu sooritamist.

(3) Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatule võib kaebusega taotleda:

- 1) haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemist;
- 2) avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist;
- 3) avalik-õigusliku suhte olemasolu või puudumise kindlakstegemist.”

Jüri Põld on juhtinud tähelepanu sellele, et isikul on võimalik pöörduda halduskohtu poole palvega tuvastada, et otsetoimet omav seadus rikub tema põhiseadusest tulenevaid

subjektiivseid õigusi ning taotleda põhiõigust rikkuva seaduse kohaldamata jätmist ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamist (Pöld 2002, 76).

Üldkehtivaid käitumisjuhiseid sisaldavate õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve õigus on aga antud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile ning üldkogule. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse paragrahvi 2 lõike 1 punkt 1 näeb ette, et Riigikohus lahendab taotlusi kontrollida õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele. Tähelepanu tuleks pöörata ka sellele, et sillaks kodanike ja põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve vahel võib pidada õiguskantslerit, kes saab põhimõtteliselt isikute kaebuste läbivaatamisel ilmnunud probleemide ajel algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, mis võib omakorda tipneda põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalvega.

Oleme arvamusel, et enne kui heita kõrvale praegune toimiv põhiseaduslikkuse järelevalve mudel, tuleks põhjalikult läbi arutada ühe või teise variandi head ja vead. Seesugust sisulist ja argumenteeritud arutelu ei ole Eestis seni veel peetud. Seetõttu oleks ehk vaja moodustada varasematega võrreldav tarkade kogu, kes suudaks süvitsi mineva mõttetöö ja vaidluste tulemusena välja pakkuda optimaalse ning tänapäeva oludes parimal võimalikul viisil toimiva põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve mudeli. Seniajani tuleb Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul rinda pista Euroopa Liiduga liitumisest tulenevate väljakutsetega – panna paika lähtekohad Eesti ja Euroopa Liidu seadusandjate pädevuste vaheliste eraldusjoonte kindlaks määramiseks ning mõelda läbi, missugune on riigisisese põhiseaduskohtu roll sellel komplitseeritud maastikul.

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, B. (2005). Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – *Juridica*, nr 5, lk 295–307.

Aaviksoo, B. (2005a). Kohtuliku aktivismi kontseptsioon. Kohtulik aktivism Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas aastatel 1993–2004. Magistritöö. Tartu Ülikool. –<http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/10062/1004/5/aaviksoo.pdf>

Dixon, R. (2007). Creating Dialogue about Socioeconomic Rights: Strong-form versus Weak-form Judicial Review Revisited. – *International Journal of Constitutional Law*, Vol 5, No 3, pp 391–418.

Ely, J. H. (1980). *Democracy and Distrust*. Cambridge: Harvard University Press.

Jõks, A. (2007). Austatud lugeja! – *Juridica*, nr 1, lk 1.

Maruhn, T. (1999). Konstitutsiooniline jurisdiktsioon: Riigikohus või eraldiseisev konstitutsioonikohus. – *Konstitutsioonikohtud: probleemid ja arengukavad*. Rahvusvaheline seminar Tartus 4. ja 5. juunil 1998. Ettekanded. Tartu: Atlex, lk 32–48.

Maruste, R. (2004). *Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura.

Maruste, R. (1998). Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica, nr 7, lk 326–327.

Mägi, A. (1951). Kuidas valitseti Eestis. (Stockholm]: Tõrvik.

Põld, J. (2002). Kas Eestis on vaja eraldiseisvat konstitutsioonikohut? – Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tartu: Juridicum, lk 73–84.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus asjas nr III-4/A-2/94. – Riigi Teataja I 1994, 8, 130.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994. a otsus asjas nr III-4/A-5/94. – Riigi Teataja I 1994, 80, 1159.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18. septembri 1995. a otsus asjas nr III-4/A-3/95. – Riigi Teataja I 1995, 74, 1320.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. novembri 1998. a otsus asjas nr 3-4-1-7-98. – Riigi Teataja I 1998, 98/99, 1618.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. veebruari 2001. aasta otsus asjas nr 3-4-1-4-01, p 11. – Riigi Teataja III, 2001, 6, 63.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 16. – Riigi Teataja III 2003, 5, 48.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03. – Riigi Teataja III 2004, 5, 45.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04. – Riigi Teataja III 2004, 35, 362.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 2005. a määrus asjas nr 3-4-1-6-05. – Riigi Teataja III 2005, 11, 104.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. mai 2005. a määrus asjas nr 3-4-1-8-05. – Riigi Teataja III 2005, 19, 192.

Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus asjas nr 3-3-1-38-00. – www.riigikohus.ee

Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02. – Riigi Teataja III 2003, 10, 95.

Roach, K. (2004). Dialogic Judicial Review and its Critics. – Supreme Court Law Review, Vol 23, No 2.

Saarmets, V. (2001). Individuaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus. – *Juridica*, nr 6, lk 376–392.

Sweet, A. Stone (2000). *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Taube, C. (2001). *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania.* Uppsala; viidatud R. Maruste raamatus: *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse.* Tallinn: Juura, 2004, lk 132.

Vahing Laffranque, J. (1999). Põhiseaduse kohtu ja normikontrolli võimalikkusest Eestis Saksamaa näitel. – *Juridica*, nr 6, lk 303–309.

Maksumoraal maksukuulekuse mõjutajana

Kerly Lillemets (RiTo 16), Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Maksumoraal kui üksikisiku valmidus maksta makse kohustatud määral on oluline maksukuulekuse alus ning seda mõjutavad paljud tegurid.

Enam ei ole võimalik seletada majanduses toimuvaid protsesse ja muutusi ainult standardse majandusteooria abil, erinevate protsesside tõlgendamisel tuleb kasutada ka teisi teadusharusid, sealhulgas sotsiaalpsühholoogiat. Sedasama tehakse maksude tasumata jätmise ja maksukohustusest kõrvalehiilimise põhjuste väljaselgitamisel.

Maksukuulekusest on saanud majanduspsühholoogia huviobjekt, sest maksude tasumine on tekitanud ühiskonnas sotsiaalse dilemma, kas maksta või mitte maksta, ning erinevatel põhjustel on üksikisikute egoistlikud tegevused üle ühiskondlikust huvist. Kuigi maksude tasumine on isiku peamine kohustus riigi ees, sõltub maksukuulekus paljudest teguritest. Isiku individuaalseid hoiakuid, elukutsest või ettevõtlusvormist tulenevaid hoiakuid ning valmisolekut makse maksta mõjutavad nii ühiskond kui ka kultuuritraditsioonid, kuid mitte ainult.

Kuigi maksudest kõrvalehiilimisega saab kasu teenida, käitub enamik maksumaksjaid ausalt. Mis sunnib neid makse maksma just kohustatud määral? Klassikaline majandusteooria ei suuda seletada maksukuulekuse taset ja selle mõjutegureid. See on tekitanud vajaduse analüüsida, kas sotsiaalsed normid ja hoiakud mõjutavad inimese maksukäitumist ning milline on kultuurinormide ja avaliku halduse toime maksumaksjatele.

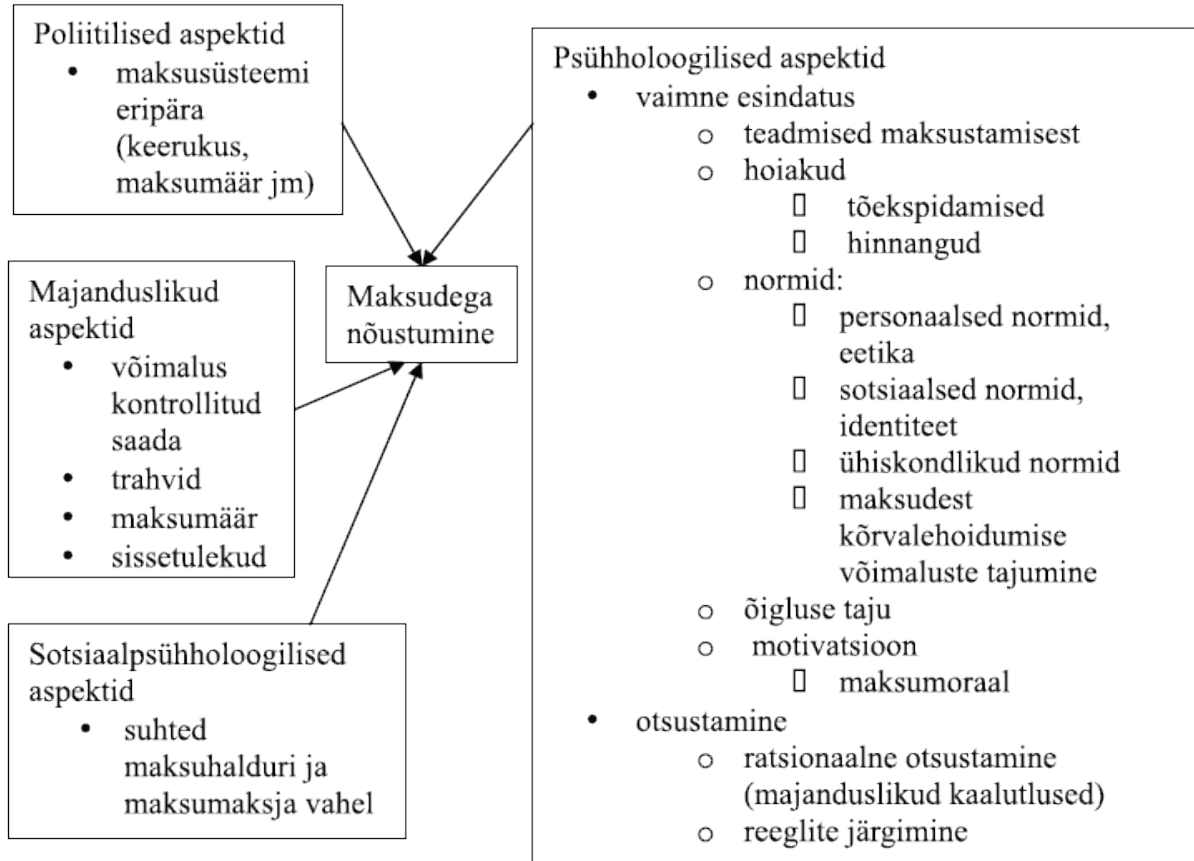
Küsimusele, millest sõltub inimese valmisolek makse maksta, püüan vastata mitme kvalitatiivse uuringu süstemaatilise läbitöötamise põhjal. Uurimismeetodi valikul lähtusin valdkonna uudsusest ja tehtud uuringuist, iseseisvat empiirilist uuringut ma artikli kirjutamiseks ei teinud. Artikli eesmärk on tuua eestikeelsesesse kirjandusse mõiste maksumoraal ning analüüsida seni tehtud uuringute põhjal, millisest aspektist oleks võimalik selles valdkonnas veel kvalitatiivseid uuringuid teha, et nende alusel uut diskussiooni tekitada.

Maksumoraali mõiste ei ole uus

Individuaalsele valmidusele makse maksta – maksumoraalile – on maksukuulekust kajastavas erialakirjanduses seni vähe tähelepanu pööratud. Maksumoraali on mõistetud kui isikule omast motivatsiooni makse maksta. See on individuaalne valmisolek või moraalne kohustus või uskumus sotsiaalsesse panusesse maksude

tasumise tulemusena (vt joonis 1). Maksumoraali on tõlgendatud ka kui moraalipõhimõtet – isikutel on kohustus makse maksta.

Joonis 1. Maksudega nõustumise mõjurite klassifikatsioon



ALLIKAS: Kirchler 2006.

Maksumoraal ei ole uus mõiste. Juba 1960. aastail tehti Kölni Ülikoolis uuring, kus püüti seostada majandust ja sotsiaalpsühholoogiat, rõhutades, et majandust ei pea analüüsima üksnes klassikalistest teoreetilistest vaatenurkadest lähtudes. Saksa majandusteadlane Günter Schmolders analüüsis uuringu raames maksumoraali taset Lääne-Euroopa füüsilisest isikust ettevõtjate seas. Tulemused näitasid, et füüsilisest isikust ettevõtjate maksude tasumise valmiduse tase on madalam kui organisatsioonide või ettevõtete palgatöötajatel.

1969. aastal korraldati Kölni Ülikoolis teine samalaadne uuring, kus võrreldi Euroopa riikide maksusüsteemide erinevust ning iga võrreldava riigi maksumaksjate maksumoraali taset (Kirchler 2007, 102). Analüüs näitas, et maksumoraali tase oli sel perioodil Saksamaal suhteliselt madal, Inglismaal aga kõrge. Kahe riigi maksusüsteemi erinevus tulenes kehtivast valitsemiskorrast. Saksamaal oli maksude tasumine sunduslik ja tugeva kontrolli all, Inglismaal suhtuti maksumaksjasse

austusega ning kontroll maksude tasumise üle oli nõrgem. Uuring näitas, et see, kuidas valitsus kohtleb maksumaksjat, mõjutab maksude tasumise valmidust: agressiivne maksupoliitika mõjutab maksumoraali negatiivselt ning vastupidine poliitika aitab maksumoraali tõsta.

Maksumoraali mõiste ajaloolisest taustast hoolimata pole seda nüüdisaegses erialakirjanduses laialdaselt käsitletud, seetõttu koheldakse maksumoraali enamasti kui "musta kasti".

Maksumoraali mõjutavate kultuuri- ja muude tegurite väljaselgitamiseks analüüsiti *World Values Survey* ("Maaailma väärtuste uuringu") 1990., 1995., 1999. ja 2000. aasta andmete põhjal maksumoraali kui sõltuvat muutujat (Alm, Torgler 2006). Kuigi maksumoraal on tõenäoliselt mitmemõõtmeline mõiste, mis nõuab mitme komponendiga mõõtmisvahendit, näiteks psühhomeetrilisi uuringuid, kasutati selles uuringus maksumoraali mõõtmiseks ainult ühte küsimust. Uuring korraldati enam kui 80 riigis, igas riigis küsitleti vähemalt 1000 isikut. Andmestikku koguti intervjuudena küsitleva kodus tema emakeeles. Ülesandeks oli hinnata, kas maksude varjamine on õigustatud.

Demokraatia ja maksukultuur

Euroopat ja Ameerika Ühendriike kõrvutades selgus, et USA-s on valmidus makse tasuda kõrgem kui sarnase maksusüsteemiga Euroopa riikides. Ameerika Ühendriikide maksumaksjate suurem valmisolek makse maksta on uurijate tõlgendusel tingitud riigi kõrgetest sotsiaalsetest normidest (Alm, Torgler 2006, 225). USA-le järgneb kõrge maksumoraaliga Šveits. Neile kahele võib vastandada Belgiat, kus maksumoraali tase on 30% madalam kui USA-s.

USA ja Šveits on mõlemad tugeva otsese demokraatia traditsiooniga riigid, kus maksumaksjat on koheldud kui kodanikku, kellel on hulganisti õigusi ja ka kohustusi. Maksumaksjate võimalus majandusküsimustes kaasa rääkida ja selle kaudu poliitilise otsustamise protsessis osaleda võimaldab paremini aru saada kodaniku kohustustest ning tõsta maksumoraali. Otsene demokraatia on maksumaksjate eelistuste kujundamise vahend ning motivatsioon tasuda makse nõuetekohaselt.

World Values Survey andmete põhjal tehtud uuring üksikisikute valmisoleku kohta makse tasuda näitab, et maksumoraal on riigiti erinev. James Alm ja Benno Torgler leidsid, et maksumoraal on tihedalt seotud usaldusega riigi kui institutsiooni vastu. Head suhted riigi ja maksumaksjate vahel, hästi toimiv avalik haldus ning positiivse sotsiaalse kapitali atmosfäär on kõrge maksumoraali ja maksude maksmise valmiduse alus. Kodanike seotus poliitiliste protsessidega aitab tihendada kodaniku

ja riigi suhteid. Jätksuutlik maksusüsteem saab toimida õiglase maksusüsteemi puhul, et saavutada tihedat kontakti maksude tasumise ja avalike teenuste vahel. Üksikisiku arusaam, et ta saab tasutud maksude eest avalikke hüvesid, suurendab valmisolekut makse maksta. Maksumaksja tahab tasutud maksude eest vastutasu, madalat maksukuulekuse taset võivad põhjustada ka inimeste vähesed teadmised selle kohta, milline on nende panus avalikku haldusse maksude tasumise näol. Kui riik usaldab oma kodanikke ja hindab neid kui suurepäraseid maksumaksjaid, suureneb usaldus valitsuse vastu ja tõuseb maksumoraali tase.

Seega järeldus uuringust, et otsene demokraatia on tugev ühiskonna maksukultuuri mõjutaja. Kodanikuvabadused ja isiku demokraatlikud õigused on üksikisikute paljude otsustuste aluseks, ning mitte ainult maksude tasumise aspektist vaadatuna.

Eeltoodust hoolimata on artikli autor erialakirjandusega tutvununa seisukohal, et maksudega nõustumine on isiku kompleksse käitumise tulemus. Demokraatia ei ole ainus ühiskonna maksukultuuri mõjutaja, vaid üks tegureid, ning üksikisiku maksude tasumise valmidust tuleb hinnata mõjurite kogumis.

Sotsiaalsete normide roll

Sotsiaalsete ja kultuuri normide mõju ulatuse ebaselgus üksikisiku maksukäitumisele tingis uuringu, kus võrreldi maksumoraali mõju maksukuulekusele kolmes riigis: USA-s, Botswanas ja Lõuna-Aafrika Vabariigis (Cummings, Martinez-Vazquez, McKee, Torgler 2004). Riikide valiku kriteeriumiks oli nende suhteline stabiilsus, mis välistab segavad tegurid kultuuride võrdluses ning annab võimaluse paremini analüüsida sotsiaalsete normide mõju indiviidi maksukäitumisele. Uuringu valimit põhjendati mõningate sarnasustega maksusüsteemis, riikide geograafilise lähedusega ja võimalusega teha uuring ühes keeles.

Šveitsi majanduse, juhtimise ja kunsti uuringute keskuse CREMA (*Center for Research on Economics, Management and the Arts*) 1999. aastal tehtud uuringus leiti, et maksumoraal on otseselt seotud õiglusega. Maksumaksjate erinevat käitumist ja maksumoraali taset seletavad uurijad maksude kehtestamise ja ümberjagamise õiglusest lähtudes. Mida rohkem usaldatakse valitsust, avalikku võimu ja õigussüsteemi, seda kõrgem on isiku valmidus makse maksta.

Inimeste maksude tasumise väärtushinnangu oluline mõjutaja teiste kultuuritegurite seas on religioon ja seotus usuga. Paljud üksikisiku käitumisnormid on mõjutatud religioonist, religioosest kasvatuses ja kuulumisest usuorganisatsioonidesse.

Religioon mõjutab inimeste kombeid ja moraalinorme ning võib muuta maksudest kõrvalehoidmise vastumeelseks. *World Values Survey* 1995.–1997. aasta andmete põhjal tehtud uuringuga (Alm, Torgler 2006, 237) tõendati, et religioossed tegurid avaldavad maksumoraalile süstemaatilist mõju. Religioossuse kui isiku maksukäitumise mõjutaja tähtsust ei vähendanud ka selliste näitajate nagu korruptiivsus, usaldusväärsus, vanus, majanduslik olukord, haridus, sugu, abielu ja tööhõive kontrollimine.

Sama uuringu raames hinnati ka hariduse, kooseluvormi ja soo seost maksumoraaliga. Uuringu tulemused näitasid, et madalama sissetulekuga inimestel on valmidus makse maksta suurem kui haritud ja kõrgema sissetulekuga inimestel. Naistel ja vanematel inimestel on kõrgem maksumoraal kui meestel ja noortel. Vallalistel ja üksikutel inimestel on abielus inimestest madalam maksude tasumise valmidus.

Nimetatud uurimistöö raames hinnati peale üksikisikute valmiduse maksta makse ka Euroopa riikide üldist maksumoraali taset. Isikute valmidust makse tasuda võrreldes selgus, et nn romaani riikides nagu Prantsusmaa, Itaalia ja Hispaania on maksumoraal madalam kui Põhja–Euroopa riikides. Sellist tulemust on esmalt tõlgendatud valdavalt protestantliku Põhja–Euroopa riikide kodanike ja katoliikliku Lõuna–Euroopa kodanike käitumiskultuuri erinevustega.

Ühiskonna mõju maksumoraalile

Üsikiindiviidi kui maksumaksjat mõjutab muude tegurite kõrval tugevasti teiste maksumaksjate käitumine. Kui maksumaksjad mõistavad, et maksudest kõrvalehoidmine on tavaline (pigem reegel kui erand), kahaneb individuaalne valmidus makse maksta. Kui aga ühiskonna üldine suundumus on makse ausalt maksta, tõuseb ka üldine maksumoraal.

Seni on tähelepanu pööratud peamiselt üksikisiku valmidusele makse maksta kultuuride erinevustest, üksikisikute individuaalsetest omadustest ning eetilistest ja religioossetest tõekspidamistest lähtudes. 2007. aastal algatasid Bruno Frey ja Benno Torgler *Journal of Comparative Economics*'is uue diskussiooni, milles väidetakse, et maksudest kõrvalehiilimine on üksikisiku majanduskäitumisel põhineva majandusteooria kohaselt isolatsioon. Üksikisiku käitumist mõjutab teiste isikute käitumine. Ühiskonna mõju maksumoraalile on kompleksne, maksumoraali tase sõltub poliitilisest stabiilsusest, valitsuse tegutsemise efektiivsusest, kontrollist reeglite ja korruptsiooni üle. Eriti suurt tähelepanu osutatakse sotsiaalsele interaktsioonile ja poliitilistele institutsioonidele.

Ühiskonna mõju maksumoraali tasemele käsitlevast uuringust (Alm, Martinez–Vazquez 2005), mis tehti *European Values Survey* 1999. ja 2000. aasta andmete põhjal, selgus, et Ida–Euroopa riikides (Valgevene, Ukraina, Venemaa, Leedu, Läti, Eesti) on maksumoraal Kesk–Euroopa riikidest (Poola, Tšehhi, Sloveenia, Bulgaaria, Horvaatia, Poola, Ungari) madalam, seda seostatakse omaaegse Nõukogude impeeriumi ja plaanimajanduse kokkuvarisemisega. Uuringust maksumoraali taseme kohta Venemaal kuni turumajanduse tekkeni ilmnes, et maksumoraali mõjurite tähtsust ei ole võimalik sel perioodil täpselt hinnata maksusüsteemi ja maksuadministratsiooni puudumise ning maksumoraali riigipoolse tähelepanuta jätmise tõttu. Sellest lähtudes võib jällegi väita, et märkimisväärselt mõjutavad maksumoraali poliitilised institutsioonid.

Maksukuulekus ja seaduseaugud

Maksumoraali mõjutavad üksikisiku arusaam maksu õiglusest, usaldus riigi vastu, teadlik maksutulu kasutamine, individuaalsed omadused ja kultuuri eripära.

Miks inimesed maksavad makse, kui karistumäärad maksudest kõrvalehoidmise eest on madalad ning tõenäosus, et maksuhaldur neid kontrollib, väike?

Maksuhaldur juhindub maksumenetluses maksukorralduse seadusest, mille kohaselt tuleb maksumenetlus teha võimalikult kiirelt, lihtsalt, efektiivselt ja seadusega kooskõlas, ainult väheste menetlustoimingute puhul on eesmärgiks maksukuulekuse parandamine.

Maksukuulekus jaguneb kaheks: administratiivseks ja tehniliseks. Esimene hõlmab formaalset maksuõigust ehk protseduurireegleid ja teine materiaalselt maksuõigust. Administratiivse maksukuulekuse alla kuuluvad maksumaksja kui maksuõigussuhte nõrgema poole kohustused, sealhulgas mitterahalised kohustused (registreerimis–, dokumentide säilitamise, kaasaaitamis–, deklareerimis– ja arvestuse pidamise kohustus). Tehniline maksukuulekus väljendub maksuseaduste järgimises ja õiges maksuarvestuses. Seega on maksumoraal mõjutatud nii maksumaksja suhtumisest maksude tasumise kohustusse kui normatiivsesse tegevusse kui ka isiku maksukuulekast käitumisest.

Maksukuulekust on erialakirjanduses käsitletud ka kui individuaalset leidlikkust maksta makse minimaalselt. Maksudest kõrvalehoidmise võimalused ei ole ainult illegaalsed (*tax evasion*). Heal maksuõiguse tundjal on maksudest võimalik kõrvale hoida ka seaduslikul viisil (*tax avoidance*), kasutades ära maksuseadustes olevaid auke (*tax loophole*) või maksuparadiise (*tax flight*), sest juriidiliselt on siis kõik korrektne. Makroökonomiliselt mõjub aga nii seaduslik kui ka ebaseaduslik maksudest kõrvalehoidmine negatiivselt riigieelarvele. Seega peaks iga riik osutama

suurt tähelepanu nn legaalsete maksupettuste võimaluste vähendamisele ning selle kaudu maksumoraali taset tõstma.

Maksumoraali väljatöötamisel, arendamisel ning maksudest kõrvalehoidmise vähendamisel tuleb mõista maksumaksjate seisukohti maksude tasumise aspektist lähtudes, teadvustada nii erialakirjanduses kui ka ühiskonnas laiemalt maksumoraali kui isiku individuaalse maksude maksmise valmisoleku tähtsust ja tähendust.

Alustada tuleks üldhariduskoolist

Eestis, kus avaliku halduse kulusid ei ole võimalik katta rahvusliku rikkuse arvel ning kolm neljandikku riigieelarvest moodustab maksutulu, tuleb eriti suurt tähelepanu pöörata maksumoraalile ühiskonnaliikmete maksukuulekuse mõjutajana. Erialakirjanduses on seni räägitud maksumoraali õpetamise ja kujundamise vajalikkusest kõrgkoolis maksueetika kursuse raames. Minu arvates võiks maksumoraali kujunemist positiivses suunas mõjutada maksutulude tähtsuse selgitamine juba üldhariduskoolis, näiteks ühiskonnaõpetuse või mõne muu õppeaine raames. Praegu avalikustatakse üksnes maksutulu ebaõige kasutamisega seotud asjaolud, kuid maksumoraali kujunemisele aitaks kaasa ka maksutulude kasutamise positiivse mõju avalikustamine.

Kui inimestelt küsida, kui palju nad loovutaksid vabatahtlikult maksudeks sajakroonisest tunnitasust, vastaks arvatavasti valdav osa: mitte midagi. Riiklikud maksud kehtestatakse põhiseaduse paragrahvi 113 kohaselt seadusega. Maksukorralduse seadus sätestab maksu mõiste ja maksu tasumise kohustuse. Maksukorralduse seaduse paragrahvi 2 kohaselt on riiklik maks riigi avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduses ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel. Maksude kehtestamise eesmärgist tulenevalt on maksude tasumine kodaniku peamisi kohustusi riigi ees.

Maksundust käsitlev õppe- ja teavitustöö üldhariduskoolis annaks võimaluse kujundada tulevaste maksumaksjate arusaama maksude tasumise tähtsusest ning minimeerida nende arvu, kes oma sajakroonisest tunnitasust ei ole nõus vabatahtlikult loovutama maksude katteks mitte kroonigi.

Alusõppe sisseviimiseks tuleks võrdlevalt uurida riike, kus maksukuulekuse kujundamisega üldhariduskoolis juba tegeldakse, ja neid, kus teavitustööd ei tehta. Maksumoraali mõjutavate tegurite põhjalik väljaselgitamine aitab mõista inimeste valmisolekut makse tasuda. Artikli autor püüab edaspidi kvalitatiivse uuringu abil välja selgitada maksunduse alusõppe mõju maksumoraalile.

Samas ei saa jätta lisamata, et ka eespool nimetatud analüüs ei anna selget ettekujutust teavitamise mõjust, sest üksikisiku individuaalne valmidus makse maksta on isiku kompleksse käitumise tulemus, mida mõjutavad mitmesugused tegurid, nii sotsiaalsed ja kultuurilised kui ka individuaalsed.

Eeltoodule tuginedes on maksumoraali mõjutegurite arvukuse tõttu maksumaksja majanduskäitumise tõlgendamise pilt kirju ning üheseid vastuseid küsimustele pole. Põhjuseks on kindlasti ka maksumoraali mõiste selgesõnalise määratluse puudumine ning empiiriliste uuringute heterogeensus.

Maksukuulekuse küsimus on niisama vana kui maksud ja jääb uurimisvaldkonnaks seni, kuni maksud eksisteerivad.

Kasutatud kirjandus

Alm, J., Martinez–Vazquez, J. (2005). Russian Tax Morale in the 1990s. Proceedings of the Annual Conference on Taxation, pp 287–292.

Alm, J., Torgler, B. (2006). Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe. – Journal of Economic Psychology, Vol 27, No 2, pp 224–246.

Cummings, R. G., Martinez–Vazquez, J., McKee, M., Torgler, B. (2004). Effects of Culture on Tax Compliance. A Cross Check of Experimental and Survey Evidence. CREMA Working Paper Series.

Feld, L. P., Frey, B. S. (2003). Deterrence and Tax Morale: How Tax Administrations and Taxpayers Interact. OECD Papers, Vol 3, Issue 10.

Frey, B. S., Torgler, B. (2007). Tax Morale and Conditional Cooperation. – Journal of Comparative Economics, Vol 35, pp 136–159.

Kirchler, E. (2006). Tax Psychology: State of the Art of Research on Tax Compliance and Evasion. 26th International Congress of Applied Psychology. Athens, Greece, July 16–21.

Kirchler, E. (2007). The Economic Psychology of Tax Behaviour. Cambridge University Press.

Schmölders, G. (1970). Survey Research in Public Finance: A Behavioural Approach to Fiscal Theory. – Public Finance, Vol 25, pp 300–306.

Torgler, B. (2005). Tax Morale and Direct Democracy. – European Journal of Political Economy, Vol 21, pp 525–531.

Torgler, B. (2006). The Importance of Faith: Tax morale and Religiosity. – Journal of Economic Behavior and Organization, Vol 61, Issue 1, pp 81–109.

Innovatsioonipoliitika koordineerimine Eestis

Raivo Linnas (RiTo 15), Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Innovatsioonipoliitika elluviimist raskendab see, et siiani pole leitud Eestile sobivaimat innovatsioonipoliitika koordineerimise mudelit.

Koordineerimise tähtsus avalikus sektoris tuleneb sellele sektorile iseloomulikust mitmetasandilisest otsustajate ja täitjate ringist. Teadlased, uurijad ja organisatsioonid (Andrews 1980, 121; Reiter 2001, 263; Malone, Crowston 1993, 6; Tepp 2006) on liigitanud, mõtestanud ning kirjeldanud koordineerimise olemust, tunnuseid, subjekte ja objekte ning mehhanisme erinevalt. Näiteks kaevandusinsenerist üldtunnustatud juhtimisteoreetik ja praktik Henry Fayol käsitles koordineerimist tegevusena, mis seob üksikud toimingud tervikuks ja suunab need üldiste eesmärkide saavutamisele.

Avalikus sektoris tuleneb koordineerimise tähtsus sektori neljast iseärasusest. Esiteks on avalik sektor terviklik organisatsioon ainult abstraktsel tasandil. Tegelikus elus toimib avalik sektor pigem organisatsioonide ühendusena (Meyer *et al* 2002, 31; Randma, Annus 2000, 17), seetõttu tähendab selle juhtimine nii avaliku sektori kui terviku kui ka selle sektori kui üksikorganisatsiooni sisest juhtimist. Teiseks on iga tegevuspoliitika seotud mitme poliitikaga, seega ühe tegevuspoliitika koordineerimine hõlmab paratamatult ka teiste tegevuspoliitikate koordineerimist (Meyer *et al* 2002, 34). Kolmandaks on ühiskond iseorganiseeruv nähtus, seetõttu ainult tsentraliseerimine ja otsene vastastikune mõjutamine ei toimi, arvestada tuleb ka kaudset vastastikust toimet ja ette näha koht detsentraliseerimisele. Neljandaks ei ole valitsus nüüdisaegses valitsemise paradigmas enam ainus osaline, valitsemisse on kaasatud palju subjekte (äriorganisatsioonid, surverühmad, kutse- ja ametiorganisatsioonid). Peale nimetatud nelja eripära tuleb arvestada sellega, et igas organisatsioonis lisandub formaalsele struktuurile, millele koordineerimine toetub, ka informaalne struktuur (Dakhli, Toffolon 2004, 3).

Avalikus sektorismuudab koordineerimise keerulisemaks üleilmastumine ning regioonide vabadus suhelda keskuste ja üksteisega tavapäraseid hierarhiaid järgimata. Seetõttu katsetatakse nn lõtvu koordineerimismeetmeid nagu interpersonaalsed võrgustikud (*formal and informal interpersonal networks*) ja avatud koordineerimise meetod (*open method of coordination*), mis lühidalt öeldes tähendab õppimise ja kogemuste vahetamise viisi ning võimalust liikuda ühiselt seatud eesmärkide suunas iga osaleja tegelike võimaluste kohaselt. Sloveenia juhtimisteadlane Roberto Biloslavo (2005, 402) väidab, et efektiivne innovatsiooni juhtimine vajab tasakaalu tõhusa koordineerimise ja väheste ressursside laitmatu kasutamise ning loova kaose vahel.

Eestis nõuab koordineerimine mitmel põhjusel suurt tähelepanu, sest avalikus halduses valdkonnaülene koordineerimine peaaegu puudub (Kattel 2007), koordineerimisfunktsioon ei eristu tsentraalsest juhtimisest (Randma, Annus 2000, 15) ning tsentralismi ja detsentralismi proportsioonide vahel valitseb segadus ja vastuolulisus. Meie ühiskonnas võib tekkida soov avalikku haldust (üle)tsentraliseerida, väikeriikidel on selleks isegi objektiivseid tõuketegureid (Randma, Annus 2000, 15).

Tegelikult ka seal, kus tsentraliseerimine tundub koordineerimise tõhustamiseks parima lahendusena, võib kohasem olla hoopis detsentraliseerimine (Alonso, Dessein, Matouschek 2006, 2). Innovatsioonipoliitika koordineerimise eripära on subjektide silmapaistvas autonoomia määras (Kaiser, Prange 2003, 8), seetõttu peetakse selle poliitika puhul paljulubavaks edu saavutamise vahendiks avatud koordineerimise meetodit (*ibidem*, 1).

Koordineerimise subjektid

“Peakoordinaatoril” on vaja teada, kes on otsustajad ja täitjad, millist rolli keegi täidab, kui pikk on juhtimisahel vertikaalteljel (*intra-space*) ehk mitu taset on juhtimisahelas, kui lai on innovatsioonipoliitika täitjate ring horisontaalteljel (*inter-space*) [igal vertikaaltelje tasemel] (Dakhli, Toffolon 2004, 3). Mida suurem on tegevuspoliitika täitjate arv vertikaalteljel (hierarhilisus ja vertikaalne diferentseeritus) ja horisontaalteljel (horisontaalne diferentseeritus), seda keerulisem on tegevuspoliitika juhtimisorganisatsiooni struktuur. See muudab ka koordineerimissüsteemi keerukamaks, koordineerimistegevuse ressursimahukamaks ja kasutatavate koordineerimisvõtete koosluse arvukamaks. Lõppkokkuvõttes on seatud tähtjaks tegevuspoliitika eesmärgid raske saavutada.

Otsustajate ja täitjate tuvastamisele lisaks on vaja teada sihtrühmi, kellele tegevuspoliitika on suunatud, ja olulisi huvirühmi, kes on huvitatud tegevuspoliitika mõjutamisest (iga tegevuspoliitika puhul on vaja teada sihtrühmi, kelle olukorda tegevuspoliitika otse või kaudselt mõjutab, kuid koordineerimise ülesande täitmisel on sihtrühmad ka koordineerimise subjektid), sest nüüdisaja avalikus sektoris on koordineerimise subjektid nii otsustajad ja täitjad kui ka siht- ja huvirühmad. Igal subjektide rühmal on sageli oma üldisemad ja olulisemad eesmärgid kui pelgalt üleriigilised innovatsioonipoliitika eesmärgid. Üks ja sama subjekt võib olla korraga vähemalt kahes rollis, see muudab koordineerimise ülesande täitmise konfliktseks, sest üks ja sama subjekt peab eri rollides suutma objektiivselt ja erapooletult täita erinevate huvidega isikute rolle.

Innovatsiooni ei saa väikeses riigis edendada riigi, kohaliku omavalitsuse ja erasektori koostööta, kuigi erasektoril on innovatsioonis peamine roll. Otsustajate ja täitjate rühmadel on innovatsiooni edendamisel erinevad huvid, seetõttu on arusaamade ja eesmärkide kooskõlastamine ning ühishuvi leidmine innovatsioonipoliitika üleriigiliste eesmärkide saavutamiseks tõsine väljakutse kõigile koordineerimise subjektidele. Innovatsioonipoliitika üleilmastunud konkurentsikeskkonnas on olulisemate tegevuspoliitikate puhul mitmepalgeline ka siht- ja huvirühmade ring. Koordineerimisülesande täitmise muudab keerukaks vajadus valitseda otsustajate, täitjate, huvi- ja sihtrühmade formaalset ja informaalset organisatsiooni ning nende osiste sisemisi suhteid.

Brandeis University juhtimisprofessori Jody Hoffer Gittelli (2001, 3) hinnangul sõltub koordineerimine ennekõike osapoolte suhtlemisest, seepärast on ta loonud suhtekoordinatsiooni teooria. Gittell väidab, et suhtekoordinatsioonil on kolm olulist karakteristikut: jagatud teadmised, jagatud eesmärgid ja vastastikune respekt (Gittell 2001, 6). Ka Indiana Ülikooli (USA) professor Rob Kling (1993, 8) väidab, et koordineerimisprotsessis on ülekaalus näost näkku suhtlemine ja paljud inimesed ei soovi isiklikke suhteid asendada infotehnoloogiapõhiste koordineerimislahenditega.

Innovatsioonipoliitika subjektid

Eestis on innovatsioonipoliitika elluviimise olulisi subjekte palju: koalitsiooninõukogu, Riigikogu, Vabariigi Valitsus, ministrite komisjon, Teadus- ja Arendusnõukogu, ministriumid, valitsusasutuste hallatavad asutused, Eesti Teadusfond, Eesti Arengufond, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja teised sihtasutused, ülikoolid ja teadusasutused, kutse- ja esindusorganisatsioonid, investorid, meedia esindajad, ettevõtjad ning kohalikud omavalitsused.

Avalikule haldusele on iseloomulik mitmetasandiline ja keeruline otsustajate ring. Otsustajate rolli ei täida ainult poliitikud, vaid sageli ka ametnikud. Poliitikutest otsustajate ring on Eestis hierarhiline ja diferentseeritud nii vertikaal- (koalitsiooninõukogu, Riigikogu, Riigikogu komisjonid, Vabariigi Valitsus, ministrite komisjon, minister) kui ka horisontaalteljel. Sealjuures ei ole Eestis otsustamisprotsessi vertikaaltelje ülemises otsas seisev kõrgeim organ Riigikogu tegelikus elus sageli kõrgem formaalselt madalama taseme otsustajast, näiteks koalitsiooninõukogust ja Vabariigi Valitsusest.

Mitmetasandiline ja keeruline on ka täitjate ring, sest uuendustegevuse edu sõltub riigi täitevvõimu tasandil ühel ajal mitmest ministriumist, ministriumide valitsemisalas mitmetest riigi- ja sihtasutustest. Innovatsiooni loojate peamiste subjektide ehk äriorganisatsioonide ning teadus- ja arendusasutuste ring on samuti lai. See tekitab Eestis olukorra, mis pigem eeldab detsentralismi ja avatud koordineerimise meetodi viljelemist, sest olulisem osa innovatsioonipoliitika elluviijaist on poliitikute (Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse) otsemõju alt niikuinii väljas. Avatud koordineerimise meetodi rakendamise kohta võib tuua ka näiteid. Innovatsioonipoliitika strategiadokumente koordineerivad erinevad institutsioonid. "Eesti Edu 2014" (2004, 18) puhul juhtis ametnike tasandil protsessi valitsuse arendusnõunik, kes allus peaministrile. Strateegia "Teadmistepõhine Eesti" II suundade järgimist, tegevuste rakendamist ja eesmärkide saavutamist korraldab valitsus, keda nõustab Teadus- ja Arendusnõukogu. Nimetatud strateegiat rakendatakse haridus- ja teadusministriumide ning majandus- ja kommunikatsiooniministriumide eestvedamisel koostöös teiste ministriumidega ("Teadmistepõhine Eesti" II 2006, 8).

Rollide jaotus ebaselge

Vabariigi Valitsuse seadusest tuleneb, et Eestis täidab innovatsioonipoliitika koordineerija rolli majandus- ja kommunikatsiooniministrium. Ministriumide valitsemisalasse jäävate riiklike programmide algatamise ja elluviimise eest vastutab vastav ministrium. Valitsus ise ei ole innovatsioonipoliitika koordineerija rolli täitja igapäevatöö mõttes. Teadus- ja Arendusnõukogul on õigus ja võimalus anda nõu, kuid ta on siiski ainult nõuandja. Väidetavalt ka jõuetu (Kurik, Terk 2005, 16), sest seaduse järgi on mis tahes komisjonil, sealhulgas valitsuskomisjonil, ainult õigus saada riigiasutustelt ja kohaliku omavalitsuse asutustelt dokumente ja andmeid. Järelikult ei saa valitsus ja valitsuskomisjon olla tõhus koordinaator, selleks saab olla mõni valitsuse tööorgan või peaminister, kellel on õigus ministriumidele korraldusi anda ja ministritelt aru nõuda.

Peaministri tehniliseks teenindamiseks, asjaajamiseks ja suhtlemiseks Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonidega on Riigikantselei. Riigikantseleil ei ole küllaldast õiguslikku alust innovatsioonipoliitika koordinaatori rolli tõhusaks sisuliseks täitmiseks. Tallinna Tehnikaülikooli professori Rainer Katteli (2004) hinnangul on Eesti valitsuse roll innovatsiooni edendamisel peaaegu olematu. Seega on valitsus, kes innovatsioonipoliitika organisatsioonistruktuuri kohaselt saaks olla peamine koordinaator riigi tasandil, loobunud eestvedamise ja koordineerimise rolli täitmisest juhtimisteooria tähenduses. Innovatsioonipoliitika koordineerimise keskuse võiks viia riigisekretäri haldusalasse või peaministri bürosse, kuid selleks on vaja muuta õigusnormistikku. Selles suunas on praktiline samm astunud Vabariigi Valitsuse programmdokumentiga "Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2005–2007" (2005, 6), mille elluviimise seire, tulemuslikkuse hindamine ja aruandlus on antud riigisekretäri koordineerida. Tegevuskava elluviimine on siiski ministriumide vastutada (*ibidem*, 6). Kuidas see otsus mõjutab innovatsioonipoliitika tervikliku koordineerimise tulemuslikkust, on raske ennustada, kuid on põhjust arvata, et edu saavutamiseks on muudatused vajalikud.

Praegu ei ole võimalik väita, kas uuendustegevuse juhtimisel Eestis on tõhusaim mudel tsentralism või avatud koordineerimise meetod, sest liigse tsentralismi tagajärgi mäletavad paljud lähiajaloost, aga nn pehmete meetodite tulemuslikkust pole veel võimalik hinnata. Ei ole lihtne kindlaks teha, kas transaktsioonikulud (Ronald Coase transaktsioonikulude majandusteooria tähenduses) vähendab üks või teine valik või nendevaheline tasakaal koordineerimisülesande täitmisel.

Koordineerimismeetmed

Koordineerimisülesande täitmise peavad tagama koordineerimismehhanismid ehk – meetmed. Koordineerimise meetmeid on palju, neid rühmitatakse mitmeti ja nad toimivad erinevalt. Näiteks programmeeritud koordineerimismehhanismidena tuntakse rutiine, ajastamist, planeerimist, standardimist. Tagasiside koordineerimismehhanismid on ristfunktsionaalsed seosed, järelevalve, koosolekud, konsultatsioonid (State Services... 1999, 8).

Tallinna Tehnikaülikooli professor Milvi Tepp (2006) on loetlenud koordineerimise põhimehhanismidena reegleid, standardeid, käsiraamatuid, protseduure, graafikuid ja tööplaanid, hierarhia tekitamist, allüksuste moodustamist ja delegeerimist. Ta võtab koordineerimismehhanismide otstarbe kokku järgmiselt: "Koordineerimise põhimehhanismide kaudu tagatakse töö tegemiseks tarviliku informatsiooni olemasolu ning tehnoloogiast tuleneva keerukuse, vastastikuse seostatuse ja määramatuse juhtimine."

Strateegiate rägastik

Eesti innovatsioonipoliitikat iseloomustab strateegiadokumentide, tegevuskavade, programmide ja projektide suur hulk, nende omavahelised keerukad seosed, dokumentide erinev struktuur ning käsitletavat ainet mõjutavate tegurite mitmekesisus. Lisaks asjaolu, et mingi konkreetse strateegiadokumendi sisuline ulatus on sageli laiem sellest dokumendist ehk ta käsitleb ka ainet, mis ei ole selle konkreetse strateegiadokumendi ulatuses. Ivi Proos

(2006) väidab, et “Eesti riik hulbib strateegiate rägastikus. Kokku on vähemalt sadakond erinevat strateegiat”, kuid “nutune on olukord seetõttu, et keegi ei suuda olemasolevaid strateegiaid süsteemselt, otsustajatele arusaadavalt kokku sulatada ja nende põhjal ühist aiakujundamise, s.t ühiskonna arengu kava kokku panna”.

Järelikult tuleb nõustuda Juhan Kivirähu väitega, et praeguses õiguslik–poliitilises olukorras ei tähenda ühegi strateegia kinnitamine selle automaatset rahastamise aluseks võtmist riigieelarve koostamisel (Kivirähk 2006), seega olulised strateegiadokumendid iseenesest ei täida koordineerimismehhanismina oma ülesannet. Õnneks väidab rahandusminister Ivari Padar (2007, 3), et riigi eelarvestrateegia koostamisel aastaiks 2008–2011 vaadeldi riiki ja raha terviklikult, nähes kaugemale kui üks eelarveaasta. Siiski kinnitab valitsemise senine praktika pigem seda, et:

1. oluline koordineerimismehhanismide rühm – strateegiad – on ise muutunud koordineerimise takistuseks ja täiendavaks ülesandeks;
2. innovatsioonipoliitika peakoordinaatoril on ees suur ja keeruline töö eri ajal koostatud dokumentide sisust ja tähtsusest ühtse arusaamise kujundamisel, eesmärkide ühtlustamisel, tegevuste sünkroniseerimisel, huvide ühtlustamisel ja pühendumise saavutamisel kavandatu elluviimiseks;
3. Riigikogul on vaja luua poliitilis–õiguslik olukord, kus Riigikogu või Vabariigi Valitsuse kinnitatud strateegiadokument saaks täita vastavat koordineerimismehhanismi ülesannet.

Vaimunärimise jututoad

Koordineerimismehhanismi hierarhiate tekitamist on märgata nii innovatsioonipoliitika puhul kui ka riigis tervikuna. Eestis on hierarhiaid liiga palju juba otsustajate ja täitjate formaalses organisatsioonis, rääkimata täitjate ja otsustajate informaalset organisatsioonist ning siht- ja huvirühmade ringist. Avaliku sektori olukorda teades tuleb tõdeda, et hierarhiate tekitamine ja allüksuste moodustamine ei ole osutunud kõige tõhusamalt toimivaks mehhanismiks ega parimaks juhtimishoovaks.

Hierarhiate tekitamisel ja delegeerimisel on sageli probleemiks, et allüksuste ja delegeeritute “käed jäävad lühikeseks”, s.t neil puudub põhimõtteliste probleemide edukaks lahendamiseks vajalik õiguslik alus, poliitiline tugi ning formaalne ja informaalne autoriteet. Ka on allüksusi ja delegeeritavaid organeid liiga palju, mis tõstatab objektiivse vajaduse järjekordse täiendava hierarhiatasandi loomiseks. Koordineerimishierarhiate ja koordinaatorite rohkuse tõttu võib erinevate koordinaatorite tegevus omakorda vastumõjusid tekitada. On selge, et innovatsioonipoliitika koordineerimisülesande täitmise struktuur on ebaefektiivne ja vajab korrastamist, kuid pole teada, milline on parim lahendus.

Koordineerimismehhanismidena kuuluvad ilmselgelt Eesti innovatsioonipoliitika juhtimisrelvastusse ka koosolekud ja konsultatsioonid. Ehkki koosolekud ja konsultatsioonid on avaliku halduse väga levinud töövormid, puuduvad tõendid, mis kinnitaksid veenvalt nende tulemuslikkust. Pikaajaline ametnikuna töötamise kogemus lubab väita, et koosolekud on sageli vaimunärimise jututoad, millel polegi eesmärki või on eesmärgiks ainult koosoleku

läbiviimine, eriti siis, kui osalejate poliitilised või majandushuvid on konsensuse või kompromissi saavutamiseks liialt erinevad.

Konsultatsioonide puhul on Eestis välja kujunenud halb tava, et nõu küsitakse neilt, kes on otsustajate või täitjatega korporatiivselt seotud või kelle kohta on ette teada, et nende antav nõu "ei tekita probleeme". Harvad ei ole juhtumid, kus konsultatsioone tellitakse vormitäiteks, mitte sisulise vajaduse tõttu. Kuigi ühe ja sama asja kohta on mõistlik küsida nõu erinevate seisukohtadega asjatundjatelt, ei ole see kujunenud tavaks. Põhjuseks enamasti asjaolu, et otsustajad ja täitjad ei võta kuulda nõu, mis on neile ebamugav, raskesti mõistetav, otsustajate ja täitjate soovide kiiret realiseerimist näiliselt takistav või poliitiliste hetkehuvide vastane. Korporatiivsesse siseringi kuuluv nõustaja annab tellijale kindlasti meeldivama tulemuse kui sõltumatu asjatundja.

Planeerimine ja eelarvestamine

Planeerimise ja eelarvestamise kui koordineerimise mehhanismidega on lood samuti keerulised. Demokraatlikus parlamentaarses riigis eraldatakse raha riigieelarvest ja kohalike omavalitsuste eelarvetest. Riigieelarvest rahastamisel on praeguses Eestis kolm iseloomulikku asjaolu. Esiteks on tegelik otsustuspädevus koondatud põhiseadusvälise organi (s.o koalitsiooninõukogu) kätte, kes igal aastal määrab riigieelarve prioriteedid ja mahud oma subjektiivsest tahtest ja huvidest lähtudes. Teiseks tehakse riigieelarvet lühiajalisena üheks aastaks ka pikaajaliste projektide, programmide ja protsesside kohta. Kolmandaks on riigieelarve struktuuri ja detailsust muudetud selliselt, et Riigikogul, kes peaks parlamentaarses demokraatlikus ühiskonnas olema avaliku rahastamise peamine poliitiline otsustaja, ei ole võimalik küllaldaselt täita otsustaja rolli riigieelarve koostamise, täitmise õiguspärasuse ja vastavuse kontrollimisel, samuti täitmise aruande kinnitamisel.

Sellest ülesaamiseks tuleks suurendada Riigikogu majandus- ja sotsiaalinfoosakonna jõudlust või luua Riigikogu juurde ajustrust, kellel on küllaldased õiguspärased volitused, asjatundlikkus ja ressurss olulisemate tegevuspoliitikate ja strateegiate ning riigieelarve analüüsimiseks ja Riigikogu nõustamiseks juhiste andmisel täidesaatvale võimule ning selle tegevuse hindamiseks ja kontrollimisel. Rahandusministeerium on pikka aega üritanud juurutada strateegilist planeerimist ja pikaajaliste eelarvestrateegiate terviklikku kujundamist, kuid tulemused on jäänud pigem hea tahte väljenduseks.

Riigikogu võiks kaaluda ka teadusmajanduse ja innovatsioonikomisjoni loomist. Kuigi see tähendaks mõneti täidesaatva võimu töö dubleerimist ja suurendaks halduskulusid, on demokraatia puhul vältimatu, et seadusandja kontrollib täidesaatvat võimu. Selleks on seadusandjal vaja vastavaid tööorganeid. Mis puutub halduskulude suurenemisse, siis riigis tervikuna on kulude kasv pigem näiline ja ei põhjusta ilmtingimata maksumaksja rahalise koormuse suurenemist. Riigikogu ajustrusti ja rahandusministeeriumi ajustrusti mõtestatud ja tulemuslik koostöö lubab hoopis eeldada, et tegevuspoliitikate elluviimise käigus saadakse oluline rahaline võit. Ajustrustide koostöö tulemusena väheneb arutult raisatud raha hulk, sest üha vähem rahastatakse või ei rahastatagi otstarbetut ja kahjulikku tegevust või tegevusetust. Muidugi on alati oht, et poliitikute siiras tahe ja huvi tegelda

teadusmajanduse ja innovatsiooniga sisulises tähenduses võib viia riigi liigse sekkumiseni uuendustegevuse edendamisse ning põhjustada ettearvamatuid tagajärgi.

Pühendumus ja usaldus

Innovatsioonipoliitika koordineerimise objektid on nii innovatsioonipoliitika üksikud elemendid kui ka alamtegevuspoliitikad, mitmesugused programmid, ressursid, subjektide tegevused, tähtajad ja eesmärgid, aga ka subjektide arusaamad ning nende pühendumus, samuti teave ning palju muud, mis on seatud eesmärkide saavutamiseks hädavajalik.

Mis tahes idee edenemiseks on vaja, et kõik asjaosalised võtaksid idee omaks ja asuksid seda ellu viima ühesuguse pühendumusega. Idee omaksvõtmise eeldused on sellest arusaamine, usaldus idee vastu ja sobivus asjaosaliste väärtushinnangutega. Innovatsioonipoliitika eestvedajad riigi tasandil peaksid suutma teha kõigile innovatsioonipoliitika subjektidele selgeks (vähemalt) innovatsiooni olemuse, tähtsuse majandusarengule, konkurentsivõimele ja teadmispõhisele ühiskonnale, samuti innovatsiooni toimimise põhimõtted, mehhanismid ja eripära ning seotuse igapäevaeluga. Eestis ei ole seni jõutud nii kaugele, et innovatsioon oleks muutunud igaühe isiklikuks huviasjaks. Isegi arvamusiidritel on raske mõista innovatsiooni tähendust ja seost igapäevaeluga (Kalvet *et al*/2005, 3). Ei ole ka küllaldaselt tõendeid, et innovatsioonipoliitika peamistel otsustajatel ja täitjatel oleks innovatsiooni suhtes piisavalt soosiv hoiak, samuti ühesugune arusaam innovatsiooni tähtsusest ning innovatsiooni strateegiadokumentides sõnastatud visioonidest ja eesmärkidest.

Minu eelmisest Riigikogu Toimetiste artiklist (RiTo 15, 2007, 65–72) teame, et ühtse arusaama saavutamine on keeruline, sest innovatsiooni strateegiadokumentides on visioonid ja eesmärgid sõnastatud mitmeti, kohati vastukäivald. Isegi kui kõigil osalistel oleks ühesugune täielik ja usaldusväärne informatsioon, ei tähendaks see veel kokkuleppe saavutamist informatsiooni tähenduses (Senge *et al*/2003, 464) ega välistaks koordineerimise vajadust. Poliitikud tähtsustavad ajuti innovatsiooni retoorikas, kuid tõsiselt tõendeid sisulisest ja pidevast innovatsiooni toetamisest ei ole.

Väga tähtis koordineerimise objekt on ka usaldus (Wilson 1887, 213), õigemini usalduse saavutamine ja hoidmine. Kui suur osa subjektidest ei ole veendunud, et innovatsioon pole ainult valitsuskoalitsioonis olevate poliitikute või nende rahastajate erahuvi, ei ole kasu üldisest edust unistamisel. Eesti ühiskonnas on usaldus suhteliselt habras nähtus. Näiteks võib tuua innovatsioonipoliitika ühe olulise strateegiadokumendi “Eesti edu 2014” asendamise “Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskavaga 2005–2007” uue valitsuse ametisseasumisel. Tuleviku-uurija Guido Viik (2006) väidab, et “vajaksime tuleviku vaatevinklist unistusi, mis aitaksid meil ületada ühiskonnasiseseid lõhesid”, aga igal tõsiselt võetaval poliitikul ja valitsuserakonnal on oma unistused. Vähene usaldus, ühiste unistuste ehk visioonide ja eesmärkide puudumine viivad ressursside raiskamisele või vähetulemuslikule kasutamisele.

Ressursid

Olukorras, kus iga tegevuspoliitika on rahastamisel mingi teise tegevuspoliitika konkurent, on ressursside koordineerimine võtmeküsimusi. Väheseid ressursse ei tohi jaotada nii, et innovatsioonipoliitika iga aspekt ei saa rahastatud määral, mis võimaldab optimaalsel viisil liikuda innovatsioonipoliitika üldiste eesmärkide suunas. Põhiressurss on raha, mille abil on võimalik kaasata teisi ressursse (inimesi, teadmisi, patente, tehnoloogiaid jne). Rainer Kattel (2004) väidab, et "Eesti innovatsioonipoliitika on läbi kukkunud erasektori kaasamisel investeerimisele arenduse ja teadustegevusse". Seega on koordineerimisülesande täitjad ebaõnnestunud kõige olulisema koordineerimise objekti – raha – aspektis.

Tegelikult on olukord problemaatiline ka teadmiste, kogemuste, oskuste ja patentide puhul. Ennekõike puudutab see loovust, kuigi ettevõtluspäev sügisel Tallinnas Viru Keskuses näitas ilmekalt, et algkoolilastel on ettevõtlusideid ja loovust küllaga. Siiski on innovatsiooni peamine allikas ja koordineerimise objekt otsustajate, täideviijate, nõustajate ja rahastajate loovus, uuendusmeelsus ja piiritu mõttelend. Teiste objektidega võivad koordinaatorid suhteliselt kiiresti muudatusi ette valmistada ja läbi viia, kuid loovuse õitsenguks ning mõttelaadi, hoiakute, tõekspidamiste ja käitumistaadi muutmiseks kulub aastakümneid (Högselius 2005, 21), halvemal juhul inimpõlvi.

Tähtsaks tuleb pidada ka platvormi loomist õppeks ja eksperimentideks. Oleme olukorras, kus innovatsioonipoliitika olulised subjektid – avalik-õiguslikud ülikoolid – võitlevad üksteisega pisku raha pärast. Konkurentsi teravdab veelgi võitlus nn vanade ülikoolide ja erakapitalil põhinevate ülikoolide, samuti Tartu Ülikooli ja teiste ülikoolide vahel. Samal ajal ei ole ülikoolide rahastamisotsuste tegemisel näha riigimehelikkust ja ratsionaalset koordineerimist, pigem omakasupüüdliku konkurentsivõitluse süvenemist.

Tõsine väljakutse

Kokkuvõttes ootab Riigikogu ja valitsust tõsine ülesanne – mõjutada innovatsioonipoliitika elluviimist takistavaid tegureid. Muu hulgas takistavad edu saavutamist:

1. koordineerimissubjektide suur arv ja rühmitumine, koordineerimisorganisatsiooni mitmekihilisus ja laiahaardelisus, subjektide rollikonfliktid;
2. subjektide erinevad, kohati konfliktised mõttelaadid, maailmavaated, tõekspidamised, poliitilised eelistused ja arusaamad riigivalitsemisest, majanduslikust edust ning ootused üldise heaolu suhtes;
3. koordineerimismehhanismide liialt suur hulk, nende koostoime on raskesti sünkroniseeritav; koordineerimismehhanismid on kohati ise muutunud koordineerimise takistuseks;
4. koordineerimisobjektide suur hulk, osa objektide teadvustamatus, objektid pole järjestatud tähtsuse järgi;
5. koordineerimisülesande täitmiseks, sealhulgas koordineerimisobjektide mõjutamiseks ei kasutata olemasolevat teadmist/kogemust/oskust parimal võimalikult moel, vaid pigem erakondlikult ja korporatiivselt. Täheldatud on ka

innovatsiooni, arengu ja teadmuspõhise majanduse asjatundjate kriitilise massi puudumist;

6. innovatsioonipoliitika on riigieelarve raha taotlemisel teiste tegevuspoliitikate konkurent ning eri erakondadesse kuuluvate ministrite vahelise võimuvõitluse objekt, seetõttu töötavad teised tegevuspoliitikad innovatsioonile vastu või ei toeta uuendustegevust;
7. avaliku halduse koordinaatori rollis olevad institutsioonid ei ole üldjuhul oma senises tegevuses õnnestunud.
Riigi tasandil peaksid innovatsioonipoliitika eestvedajad keskendama tähelepanu koordineerimisele ja leidma Eestile sobivaim innovatsioonipoliitika koordineerimise mudel, olgu selleks siis avatud koordineerimise meetod või miski muu.

Kasutatud kirjandus

Alonso, R., Dessein, W., Matouschek, N. (2006). When Does Coordination Require Centralization? CEPR Discussion Papers, 5802.

Andrews, K. R. (1980). The Concept of Corporate Strategy. Revised edition. Homewood: Richard D. Irwin, 180 pp.

Biloslavo, R. (2005). Use of the Knowledge Management Framework as a Tool for Innovation Capability Audit. – International Journal of Innovation and Learning, Vol 2, No 4, pp 402–424.

COM (2001) 428 final. European Governance: A White Paper. Brussels, 25.7.2001. –

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (10.10.2007).

Dakhli, S., Toffolon, C. (2004). A Framework for Studying the Coordination Process in Software Engineering. The 3rd European conference on e-learning. Université Paris–Dauphine, 25–26 November, p 7. – <http://www-lil.univ-littoral.fr/~toffolon/8-sac00.pdf#search='Coordination%20process> (12.12.2005).

Eesti edu 2014 (2004). Vabariigi Valitsuse strateegiadokument. – <http://www.riigikantselei.ee/failid/EE2014.doc.pdf> (11.12.2006).

Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2005–2007 (2005). – http://www.riigikantselei.ee/failid/2005_10_13_MTTK_L_pp.pdf (06.06.2007).

Gittel, J. H. (2001). Relational Coordination: Communicating and Relating for the Purpose of Task Integration. Harvard Business School.

Högselius, P. (2005). The Dynamics of Innovation in Post-communist Countries: Opportunities and Challenges. Paper to be presented at the DRUID Tenth Anniversary Summer Conference 2005 on Dynamics of Industry and Innovation: Organizations, Networks

and Systems. Copenhagen, June 27–29.

– http://www.druid.dk/uploads/tx_picturedb/ds2005-1553.pdf (25.02.2007).

Kaiser, R., Prange, H. (2003). Open Policy Coordination in a Multi-Level Governance System: The OMC and the European Research and Innovation Area. –

<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/23/4/Prange.pdf> (06.06.2007).

Kalvet, T., Kattel, R., Küünarpuu, K., Vaarik, D., Rahnu, K., Ojamets, E. (2005). Innovatsioon ja eesti arvamused. Eeluuring riikliku innovatsiooniteadlikkuse programmi sihtrühmade relevantsete vajaduste leidmiseks. PRAXIS–e Toimetised, nr 24. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Kattel, R. (2004). Governance of Innovation Policy: the Case of Estonia. – TRAMES, Vol 8, No 4, pp 397–418.

Kattel, R. (2007). Idiotoide vabariik. – Eesti Päevaleht, 15. veebr.

– <http://www.epl.ee/artikkel/374335>.

Kivirähk, J. (2006). Kahest Eestist senise valitsemisega ühte ei saa. – Postimees, 27. aprill.

– <http://www.postimees.ee/120606/esileht/arvamus/199528.php> (01.11.2007).

Kling, R. (1993). How Coordination Process Influence CIM Development. University of California at Irvine. – <http://www.crito.uci.edu/research-archives/pdf/aim-048.pdf> (12.12.2006).

Kurik, S., Terk, E. (2005). European Trend Chart on Innovation: Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report. Estonia 2004–2005. A publication from the Innovation/SMEs Programme. European Commission, Enterprise Directorate-General. 43 pp.

– http://trendchart.cordis.lu/reports/documents/Country_Report_Estonia_2005.pdf (01.11.2007).

Malone, T. W., Crowston, K. (1993). The Interdisciplinary Study of Coordination.

– <http://ccs.mit.edu/papers/CCSWP157.html#RTFTtoC5> (12.12.2006).

Meyer, L. H., Doyle, B. M., Gagnon, J. E., Henderson, D. W. (2002). International Coordination of Macroeconomic Policies: Still Alive in the New Millennium? International Finance Discussion Papers, 723. Board of Governors of the Federal Reserve System, April 2002.

– <http://federalreserve.gov/pubs/ifdp/2002/723/ifdp723.pdf> (01.11.2007).

Padar, I. (2007). Eesti eelarvepoliitika näeb puude taga metsa. – Riigi raha raamat: Eesti riigi eelarvestrateegia aastateks 2008–2011. Tallinn: Rahandusministeerium, lk 2–3. –

<http://www.fin.ee/?id=78765> (01.11.2007).

Proos, I. (2006). Ühiskonna aiast. – Eesti Ekspress, 27. apr.

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk 135–144.

Reiter, S. (2001). Coordination of Economic Activity: an Example. – Review of Economic Design, Vol 6, pp 263–288.

Senge, P., Kleiner, A., Roberts, C., Ross, R., Smith, B. (2003). Viie distsipliini käsiraamat. Tartu: Fontese Kirjastus.

State Services Commission (SSC) (1999). Essential Ingredients: Improving the Quality of Policy Advice. Occasional Paper No 9. Wellington, New Zealand. – http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Occ_Paper_No9.pdf (01.11.2007).

Teadmistepõhine Eesti 2007–2013 (2006). Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia. – http://www.mkm.ee/failid/TAI_strateegia_27_11_2006.doc (05.12.2006).

Tepp, M. Organisatsiooni ja juhtimise teooriad. Õppematerjal. Tallinna Tehnikaülikool. – (09.03.2006).

Viik, G. (2006). Piirideta Eesti. – Eesti Ekspress, 27. apr.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. – Political Science Quarterly, Vol 2, No 2, pp 192–222.

Kohalike omavalitsuste online-foorumite kasutamisest Eestis ja Norras

Kristina Reinsalu (RiTo 16), Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna doktorant

***Online*-foorumitega on kodanikud saanud oma arvamuse väljendamiseks uue kanali.**

Online-foorumites osaleb kodanik kõigist traditsioonilistest kommunikatsioonikanalitest erinevalt kitsendusteta, see loob eeldused elava avaliku poliitilise ja/või päevakajalise debati tekkeks. Avaliku sfääri laiendamises ja mitmekesistamises on nähtud Interneti suurimat demokraatlikku rolli. Mõned uurijad (Bennett, Entmann 2001) suhtuvad sellesse aga üsna skeptiliselt. Uuringud kinnitavad, et kodanikukultuur (*civic culture*) mõjutab oluliselt poliitilise osaluse taset ja vorme (Inglehart 2002; Letki 2004; Almond, Verba 1989). Üldist poliitilist osalust on uuritud ja teaduskirjanduses käsitletud palju, kuid selle avaldumist tänapäevaste kommunikatsioonitehnoloogiate kasutuses vähe.

Uuringus "E-osalus erinevates kodanikuühiskondades: võrdlev uuring kohalike omavalitsuste *online*-foorumite kasutamisest Eestis ja Norras"^[1] lähtuti sellest, et iga ühiskonna üldine kodaniku- ja poliitiline kultuur mõjutab ka *online*-foorumite rolli ja funktsiooni ühiskonnas, seda, kuidas neid foorumeid kasutatakse ning kui oluliseks kasutajad neid ise peavad.

Artiklis võrreldakse *online*-foorumite kasutamist riikides, mis erinevad poliitilise kultuuri ja kodanikuühiskonna arengu poolest, kuid on samal ajal infotehnoloogia kasutamise üldistelt näitajatelt (infrastruktuur, kasutajate protsent rahvastikust) üsna sarnasel tasemel. Seega peaks Norra ja Eesti võrdlus ilmekalt esile tooma üldise poliitilise ja kodanikukultuuri olulisuse (või ebaolulisuse) e-osaluses. Uuringu peamine ajend oli leida vastus küsimusele, kas nn vanad demokraatiad, kus üldise poliitilise osaluse traditsioon on pikaaegne, integreerivad uue osalusvormi edukalt või on nende tähtsus suurem nn uutes demokraatiates nagu Eesti.

Artikkel ei keskendu foorumite teemadele, vaid sellele, mis motiivid ajendavad inimesi *online*-foorumites sõna võtma ning kes seda teevad; kas e-osalejad on need, kellel on ka üldine poliitiline aktiivsus kõrgem. Kohaliku omavalitsuse foorumid on võetud vaatluse alla seetõttu, et Norras nagu ka Eestis on just omavalitsuse ülesanne pakkuda kodanikule enamikku igapäevastest teenustest ning kohalik omavalitsus on tähtsaim lüli kodaniku ja riigi vahel. See loob omakorda eelduse, et kohalike omavalitsuste foorumite kaudu avaldab kodanik arvamust mitte ainult kohalikel teemadel, vaid ka laiemalt.

Artikli empiiriline materjal Eesti kohta pärineb minu originaaluuringust, mis tehti koostöös Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnaga ning uuringufirmaga Klaster. Uuringu käigus tehti 2007. aasta veebruaris 803 inimesega näost näkku intervjuu. Hinnangute ja motiivide kohta Eesti uuringu küsimustikus küsimusi polnud, seetõttu tegin selle kohta täiendavalt kaks väiksemamahulist uuringut. Kõigepealt saatsin täiendavad küsimused e-posti teel neile 89-le üleriigilises uuringus osalejale, kes kinnitasid, et on kasutanud kohaliku omavalitsuse või ajalehe *online*-foorumit. Kuigi eelnevalt olid need

respondendid kinnitanud oma valmisolekut vastata täiendavatele küsimustele, laekus vastuseid siiski ainult 12 inimeselt. Seetõttu pidasin vajalikuks ka *online*-küsitlust. Küsitlus korraldati 6.–16. aprillini 2007 Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna veebilehel, küsitlusele vastamisele suunavad teated postitati eelnevalt kõigisse kohalike omavalitsuste ja ajalehtede foorumitesse. Küsitlusele vastajaid oli 194.

Norra andmed pärinevad Oslo Ülikooli doktorandi Marte Winsvoldi originaaluuringust, kus küsitleti 1275 inimest Norra omavalitsustes. Eesti küsitlus oli üleriigiline, Norras küsitleti nelja suurema eri regioonidest valitud omavalitsuse kodanikke. Ehkki valimite moodustamises ja uuringu tehnikates on väikesi erinevusi, olid mõlemad valimid esinduslikud, sest ka Norra andmeid võrreldi paari varasema üleriigilise uuringuga ning tulemused olid väga sarnased.

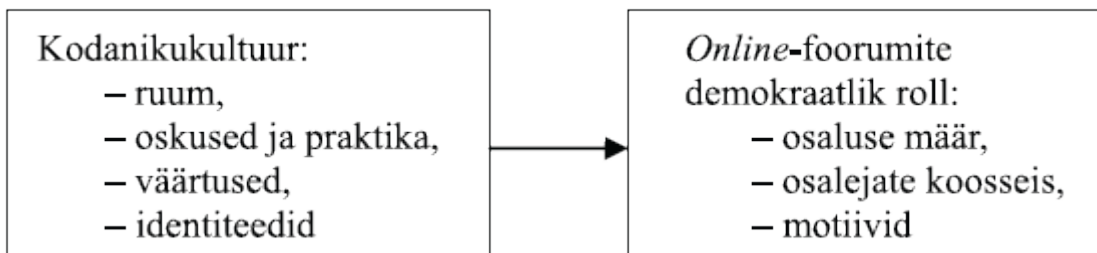
Kodanikukultuurist ja e-osalusest

Poliitilise ja kodanikukultuuri mõiste kattuvuse üle on palju vaieldud. Diskussiooni sügavalt laskumata võib väita, et uurijad peavad nende mõistete all silmas siiski enam-vähem ühte ja sedasama – inimeste käitumiste kogumit –, kuigi mõistritel on erinev raskuskese. Poliitiline kultuur kirjeldab suures osas poliitilise osaluse sotsiaalseid eeltingimusi, kodanikukultuur viitab laiemalt kodanikuühiskonnale, kaasa arvatud inimeste isiklikele oskustele ja kogemustele demokraatia rakendamisel.

Meie uuringus keskenduti kodanikukultuurile eeskätt seepärast, et selle komponendid on hõlpsamini haaratavad ja mõõdetavad. Peter Dahlgren, Lundi Ülikooli meedia ja kommunikatsiooni professor, on väitnud seda, mida teavad ilmselt kõik üle 30-aastased eestlased: isegi ebapiisavate poliitiliste tegurite korral või nende puudumisel võib kodanikukultuur olla küllalt tugev toetamaks poliitilist tegevust (Dahlgren 2003). Olukord, millele Dahlgren viitab, on kommunistliku režiimi kokkukukkumine paljudes riikides. Dahlgren läheb kodanikukultuurist rääkides ja seda uurides sügavale üksikindiviidi tasandile ning jagab kollektiivse orientatsiooni ehk kodanikukultuuri hulgaks üksteisega seotud komponentideks (Dahlgren, Olsson 2007; Dahlgren 2006), millest nelja pean mina e-osaluse analüüsis kõige põhjendatumaks. Esimene komponent *ruum* viitab sellele, millised avalikud ruumid poliitiliseks osaluseks eksisteerivad. Teine komponent *väärtused* viitab sellistele sisemistele tunnetele ja väärtussüsteemidele nagu enda määratlemine kodanikuna või erinevate vaadete aktsepteerimine. Kolmas komponent on *oskused ja praktikad*, mille all peetakse silmas oskust demokraatlikus protsessis osaleda ja rutiine neid oskusi kasutada. Dahlgrenil on veel neljas komponent *identiteet*, minu arvates on see nii tihedalt seotud väärtustega, et neid võiks koos käsitleda. Identiteedi all peetakse silmas inimese enese- ja poliitilise vastutuse tunnetust. Dahlgreni kontseptsioon kodanikukultuuri komponentidest annab hea raamistiku kodanikukultuuri ja e-osaluse seoste leidmiseks ning tõlgendamiseks.

Nimetatud kodanikukultuuri komponendid on üksteisega seotud, kohati nad kattuvad – ruum ja väärtused mõjutavad oskusi ja praktikaid, kodanikuidentiteet on seotud kogemusega jne. Seetõttu võib eeldada, et kõik kodanikukultuuri komponendid mõjutavad erinevaid e-osaluse rolli ja funktsiooni aspekte. Seoseid kodanikukultuuri ja e-osaluse vahel kajastab joonis 1.

Joonis 1. Kodanikukultuuri ja e-osaluse seosed



Eesti ja Norra erinevused

Internetile ligipääsu ja e-valitsuse arengu poolest on Norra ja Eesti mõlemad märkimisväärselt tugevad: 2007. aasta märtsis paigutas maailma majandusfoorum mõlema riigi 20 enamarenenud e-riigi hulka (Norra oli 10. ja Eesti 20. kohal). Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna ning uuringufirma Klaster uuringu kohaselt kasutab Eestis Interneti 74% inimestest. Norras ligineb kasutajate protsent 80-le (Winsvold 2007). Seega on mõlemas riigis olemas eeldused, et Internetist saab ka poliitikas osalemise vahend. Mõlemas riigis on üllitatud palju kohaliku tasandi arengukavasid ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaarenguplaane. Nii Norras kui ka Eestis on kodanik väga tihedalt seotud omavalitsusega, kus ta saab suurema osa igapäevastest teenustest. Samal ajal on mõlemas riigis suhteliselt vabad käed, milliseid e-teenuseid pakkuda.

Teisalt on uuringud viidanud sellele, et kodanikukultuuri elujõulisus ja tugevus on regiooniti erinev (Norris 2002; Putnam 1995) ning näiteks endise Nõukogude Liidu koosseisu kuulunud riikide ja Põhjamaade vahel valitsevad suured erinevused. Pippa Norris mõõtis 1990. aastatel sotsiaalset kapitali 47 riigis ja sai tulemuse, et Norra ühiskonnas on inimeste sotsiaalne kapital kõrgem kui üheski teises riigis. Norra on inimeste ühiskondliku aktiivsuse poolest (kuulumine vabatahtlikesse organisatsioonidesse jms) kolmandal kohal, Eesti aga Norrise tabelites viimaste hulgas. Norris on mõõtnud ka poliitilist huvi ning jällegi on Norra kodanike huvi poliitika vastu suurim ja eestlaste huvi üks tagasihoidlikumaid. Kuigi Norrise uuringud pärinevad kümne aasta tagusest ajast, pole põhjust arvata, et see suhe oleks muutunud. Pigem on eestlaste poliitiline kaasatus sellest ajast vähenenud. Näiteks 2007. aastal Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna ning uuringufirma Klaster tehtud uuringu järgi ei ole 55% inimestest viimaste aastate jooksul võtnud osa ühestki poliitilisest üritusest ega demonstratsioonist. 31% vastanuist väidab, et nende osalus jääb nn laulva revolutsiooni aega (samas kuulutas kaks kolmandikku vastanuist, et nad on kohalikust poliitikast huvitatud). Norras on huvi poliitika vastu samuti kahanenud, kuid seal huvitatakse nüüd rohkem poliitilisest tegevusest väljaspool formaalseid poliitilisi süsteeme ehk eraldatakse traditsioonilisest poliitikast. Eestis on suunitlus vastupidine – erinevatel eesmärkidel seotakse end pigem rohkem traditsiooniliste poliitiliste ühendustega.

Ka Dahlgreni kodanikukultuuri kontseptsiooni komponentide poolest erinevad Norra ja Eesti teineteisest. Dahlgreni järgi on vaba mõttevahetust võimaldava ruumi olemasolu demokraatia arengu võtmetegureid (Dahlgren, Olsson 2007). Ruumi all peetakse silmas nii ruumi, kus toimub näost näkku kommunikatsioon, kui ka *online*-foorumeid. Praegu on need

ruumid Norras ja Eestis oma olemuselt sarnased, kuid nende kestus ja seetõttu ka kasutusharjumused on olnud erinevad. Norralased on alati suhteliselt palju usaldanud trükiajakirjandust. Viimastel aastakümnetel on Norra trükiväljaannete arv olnud suurem kui teistes Euroopa riikides. Eestis on vaba press suhteliselt uus nähtus ning eestlased ei ole kindlasti harjunud samal määral avalikus debatis osalema.

Meie uuringu üks eesmärke oli üldise poliitilise aktiivsuse (kohaliku poliitilise elu suhtes) ja *online*-aktiivsuse suhe. Seetõttu püstitati küsimus: kas ja kui võrd erineb kahes riigis e-osaluse tase ning kuidas suhestub see poliitilisse aktiivsusse traditsiooniliste kanalite kaudu?

Poliitilise ja e-osaluse tase

Uuringu kohaselt on nii Norras kui ka Eestis e-osaluse tase madal. Selgema pildi, kui palju inimesi osaleb *online*-foorumites ja kui palju ilmutab muul moel poliitilist aktiivsust, annab tabel 1.

Tabel 1. Traditsioonilise ja e-osaluse tase (protsent neist, kes kinnitavad, et nad on ühel või teisel moel osalenud)

| | Eesti | Norra |
|-----------------------------------------------------------------------|-------|-------|
| Valinud kohalikel valimistel | 68 | 60 |
| Võtnud ühendust kohaliku poliitikuga | 20 | 18 |
| Osalenud mingil demonstratsioonil, allkirjastanud mingeid petitsioone | 17 | 52 |
| Võtnud kontakti / esinenud kohalikus meedias | 4 | 14 |
| Jälginud Internetis debatte kohaliku poliitika kohta | 13 | 17 |
| Ise osalenud Interneti-debatis kohaliku poliitika kohta | 8 | 2 |
| Osalenud Interneti-debatis kohalikus ajalehes | 6 | 6 |

Uuringu käigus omavalitsuste kodulehti "sirvides" selgus, et Eesti omavalitsustel on vähe foorumeid, mis tõesti foorumi põhimõttel toimivad, seetõttu küsitleti ka kohalike ajalehtede foorumite kasutamise kohta.

Nagu tabelist 1 näha, on norralaste ja eestlaste traditsioonilisi tegevusi vaadates kohalike valimiste valimisaktiivsus enam-vähem ühesugune, kuid tunduvalt rohkem norralasi on osalenud demonstratsioonides jms. Kõige silmatorkavam erinevus puudutab kohalikus meedias (traditsioonilised kohalikud ajalehed) esinemist. See viitabki kahe riigi n-ö ruumide erinevusele, mille põhjusi võib otsida eestlaste pettumusest traditsioonilises meedias või sellest, et eestlased tunnetavad, et neil ei ole (või ka tegelikkuses ei ole) ligipääsu kohalikule meediale. Siinkohal ei pea ma silmas mitte valla-, vaid maakonnalehti. Ehkki Interneti-debatis on eestlaste osalusprotsent veidi suurem, ei ole vahe siiski märkimisväärne.

Enne uuringut eeldati, et erinevusi on ka kahe riigi kodanike väärtussüsteemides. Üks põhilisi demokraatia väärtusi ja osaluse mõjutajaid on kodanikukohuse (*civic duty*) tunnetamine. Norras võetakse õigust valimistes osaleda väga pikka aega kohustusena, ehkki ka seal on näiteks valmisaktiivsus aastatega kahanenud (Winsvold 2007). Arvati, et eestlastel on kodanikukohuse tunne ajaloolistel põhjustel nõrgem kui norralastel. Väärtustega on tihedalt seotud identiteet, enda tunnetamine kodanikuna. Kohalike *online*-foorumite kontekstis tähendab see seda, et inimesed tajuvad, et nende öeldul on kohalike otsuste tegemisel kaalu. Ainult see saab neid motiveerida foorumites osalema. Oletati, et norralased on rohkem motiveeritud.

Identiteedi ja väärtustega ning motiividega seoses uuriti, millised on *online*-foorumites osalemise motiivid ning kas kahe riigi vahel on neis motiivides erinevusi.

Motiivid

Uuringus motiivid reastati ning vastajail paluti märkida, millised neist on kõige olulisemad, üsna olulised, väheolulised ja üldse mitte olulised. Tabelis 2 on mõlema riigi tähtsamate motiivide järjestus.

Tabel 2. Motiivide järjestus (sulgudes see, mitu protsenti vastajaist pidas seda "väga oluliseks")

| | Eesti | Norra |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| Märkasin midagi sellist, mis vääriskriitikat | 1 (47%) | 1 (24%) |
| Lugesin/nägin traditsioonilises meedias midagi sellist, mida ma soovisin kommenteerida | 2 (35%) | 5 (14%) |
| Soovisin kurta neile või mõjutada neid, kes vastutavad (kohalikud poliitikud näiteks) | 3 (34%) | 4 (15%) |
| Soovisin osaleda käimasolevas debatis | 4 (30%) | 2 (21%) |
| Tahtsin kedagi veenda oma vaadetes mingi juhtumi puhul | 5 (27%) | 3 (17%) |
| Soovisin diskuteerida | 6 (14%) | 6 (6%) |
| Soovisin reklaamida või tutvustada mingi partei või organisatsiooni vaateid | 7 (2%) | 7 (5%) |

Mõnes mõttes üllatuslikult oli eestlastel kõige tähtsam motiiv, mida võib seostada kodanikukohuse tundega: "Märkasin midagi sellist, mis vääriskriitikat." Seesama motiiv on tähtis ka norralastele. Teisel kohal on eestlastel samuti kodanikukohusega seostuv motiiv: "Ma nägin midagi traditsioonilises meedias, mida ma soovisin kommenteerida." Kolmas on soov kedagi mõjutada, kellelegi kurta, mis lubab oletada, et *online*-foorumil nähakse ka mingit kohaliku taseme mõju või rolli.

Kui tähtsate motiivide puhul on eestlaste ja norralaste vahel erinevusi, siis vähem tähtsa motiivi suhtes ollakse üksmeelel – n-ö puhtalt poliitiline agenda ei ajenda foorumis sõna võtma. Kindlasti on tähelepanuväärseim see, et nii palju eestlasi soovib *online*-foorumis kommenteerida teemasid ja juhtumeid, millest ollakse lugenud traditsioonilises meedias. Norras, nagu eelmisest tabelist näha, suheldakse senimaani aktiivsemalt traditsioonilise meediaga.

Neljas kodanikukultuuri komponent on oskused ja kogemused. Loomulikult kuuluvad siia ka praktilised oskused nagu arvuti ja Interneti kasutamine, eeskätt peetakse silmas aga kodanikupraktikaid (traditsioone) ja rutiine (rakendada oma kodanikuõigusi ja kohustusi). Uuringu autorite mõistetav oletus oli, et eestlastel on traditsioon avalikult oma arvamust poliitikas ja sotsiaalküsimustes välja öelda kahtlemata lühem ja hapram kui norralastel. Eeldades, et erinevus peegeldub nii *online*-foorumite kasutajate arvus kui ka motiivides, esitati küsimus: kes üldse kirjutab *online*-foorumites ning kas need on üldiselt poliitiliselt aktiivsemad inimesed?

Kes osalevad *online*-foorumites

Kõige rohkem on e-osalus mõlemas riigis seotud vanuse ja poliitilise aktiivsusega, Eestis ka haridusega. Ei üllata, et Eestis on noored järgmisest vanuserühmast palju aktiivsemad. Märkatavad on ka järgmiste vanuserühmade vahed. Norras ei ole pilt nii kirju, peaaegu sama aktiivne kui kõige nooremad küsitletud on ka järgmine vanuserühm. On tähelepanuväärne, et Norras ei ole tugevat seost haridustausta ja e-osaluse vahel, Eestis suureneb e-osalus tunduvalt hariduse kasvades.

Kõige huvitavam on kindlasti see, milline on seos üldise poliitilise aktiivsuse ja e-osaluse vahel.

Tabel 3. Kohalikes küsimustes *online*-foorumites osalenute kooslus

| | Eesti | Norra |
|----------------|-------|-------|
| Sugu | | |
| Mehed | 13 | 5 |
| Naised | 10 | 9 |
| Vanus* | | |
| 18–29 | 19 | 8 |
| 30–49 | 10 | 8 |
| 50–69 | 6 | 6 |
| 70+ | 2 | 3 |
| Haridus | | |

| | | |
|--------------------------------------|---------|----------|
| alg- | 6 | 8 |
| kesk-, keskeri-, | 11 | 7 |
| kõrgem | 14 | 7 |
| Üldine poliitiline aktiivsus* | | |
| olematu | 6 | 2 |
| madal | 7 | 3 |
| keskmise | 17 | 4 |
| kõrge | 33 | 16 |
| | N = 801 | N = 1275 |
| *P<0,01 | | |

Märkus: Et uurida seost üldise poliitilise aktiivsuse ja e-osaluse vahel, loodi üldise poliitilise aktiivsuse ja e-aktiivsuse indeksid. Poliitilise aktiivsuseindeksi moodustasid järgmised näitajad: kas inimene on 1) hääletanud kohalikel valimistel, 2) osalenud demonstratsioonil, miitingul, allkirjastanud mingi petitsiooni jne, 3) võtnud kohaliku poliitikaga mingis küsimuses kontakti, 4) võtnud ühendust oma kohaliku omavalitsusega, 5) võtnud kontakti kohaliku meediaga (trükimeedia), 6) helistanud raadiosse või televisiooni seoses mingi kohaliku küsimusega. *Online*-aktiivsuseindeksimoodustasid järgmised ei/ja küsimused: 1) osalenud kohaliku lehe Interneti-väljaande debattides, 2) osalenud mis tahes *online*-debatis, mis on seotud kohaliku poliitika või kogukonnaga.

Norras tõuseb *online*-aktiivsus suhteliselt tagasihoidlikult poliitilise aktiivsusega seoses kuni kõrge poliitilise aktiivsusega grupini. See grupp on teistest märgatavalt aktiivsem ka *online*-foorumite kasutamisel. Eestis on pilt teistsugune. Esiteks on isegi nende hulgas, kes üldiselt poliitiliselt aktiivsed ei ole, kogunisti 6% neid, keda me võime selle uuringu kontekstis ikkagi e-aktiivseks pidada. Teiseks suureneb e-osalus erinevalt Norrast juba keskmise üldise poliitilise aktiivsuse juures. Ehkki tabelis 3 seda ei esitleta, võib välja tuua, et näiteks sissetulek ei mängi aktiivsuse puhul mingit rolli.

Uuringutulemusi kokku võttes ja neid taas Dahlgreni kodanikukultuuri raamistikku asetades võib väita, et norralaste ja eestlaste diskussiooniruumid on erinevad, sest norralased on rohkem kinni traditsioonilistes meediakanalites, eestlased eelistavad kommenteerida Internetis isegi seda, mida nad näevad traditsioonilises meedias.

Mis puutub väärtustesse ja identiteetidesse ning neist tulenevatesse motiividesse, siis on mõnevõrra üllatav, kuid samas meeldiv tõdeda, et ei saa väita, nagu avalduks *online*-foorumite kasutamises norralaste kodanikukohuse tunne tugevamini kui eestlastel.

Oskuste ja kogemuste kohta võib uuringu põhjal väita, et pikaajaline üldine osaluspraktika poliitilises elus ei olegi määrav e-osaluse tegur. Eestlased on norralastest e-osaluses isegi pisut aktiivsemad.

Optimismiks vähe põhjust

Pole kahtlust, et selle kohalike *online*-foorumite uuringu põhjal ei saa teha põhjanevaid järeldusi infotehnoloogia rolli ja võimaluste kohta demokraatia arengus. Siiski lubab uuring seada kahtluse alla mõne eespool viidatud uurija väited ja teha mõned üldised järeldused.

Uuringu tähelepanuväärivaim tulemus on kindlasti see, et Eestis on seos *online*-aktiivsuse ja poliitilise aktiivsuse vahel nõrk, isegi poliitilise aktiivsuse puudumise puhul ollakse e-aktiivsed. Julgen väita, et uutes demokraatiates osalevad *online*-foorumites suure tõenäosusega ka need, kes siiani poliitika vastu huvi ei tundnud.

Eestis arenesid demokraatia ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ning tekkis kodanikukultuur ühel ajal. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kiire areng mõjutas kodanikukultuuri ning Eesti demokraatiat tervikuna.

Norras on demokraatlikud süsteemid ja rutiinid tugevasti välja kujunenud, *online*-kanalid on üksnes täiendav võimalus demokraatias osaledaja seetõttu on nad jäänud ka erilise tähelepanuta. Siit edasi võib järeldada, et e-osalus ei ole nii tugevalt seotud kodanikukultuuriga, kui võis oletada või uurijaile tuginedes väita. Seega on Interneti abil võimalik dialoogi kaudu demokraatiat arendada. Selles mõttes oponeerin kindlasti eespool põgusalt nimetatud uurijatele. Muide, eespool viidatud Hill ja Hughes (Hill, Hughes 1998) uurisid samuti e-osalust ja kirjeldasid e-aktiivseid demograafiliste näitajate kaudu nagu mina. Ka nemad tahtsid välja selgitada, kas Internetis aktiivsed kodanikud on üldiselt poliitiliselt aktiivsed, ning nad jõudsid järeldusele, et Internet on üksnes vana, traditsioonilise meedia pikendus. Kes enne oli passiivne arvutita kodanik ja ei hoolinud poliitikast, on nende hinnangul nüüd kodanik, kellel on küll arvuti ja arvutiühendus, kuid kes ikka ei hooli poliitikast. Nende arvates Internet ei muuda inimesi, vaid võimaldab teha asju teistmoodi kui enne.

Hilli ja Hughesi väidetega sarnaseid avaldusi on teinud teisedki uurijad (Margolis, Resnick 2000; Bennett, Entmann 2001). Nagu öeldud, meie uuringu tulemused on nende tulemustest erinevad: Internetis aktiivsed ei pruugi olla üldiselt kõrge poliitilise aktiivsusega kodanikud. Ka mõnede rahvusvaheliste indeksite järgi on Eesti e-osaluse poolest esireas (näiteks Ühinenud Rahvaste Arenguprogrammi koostatud e-osaluse indeksi järgi kuues).

Teisalt ei ole optimismiks põhjust, sest nii Norras kui ka Eestis on e-osalus tagasihoidlik, e-osaluse kasvuks peavad kohalikud omavalitsused andma suurema panuse. Olemata kursis Norra foorumite sisuga, võib Eesti näitel kodanike suhtelise passiivsuse põhjuseks pidada eeskätt foorumite kesisust ja modereerimise puudumist. Tuvastasin kõigi Eesti omavalitsuste peale kokku ligikaudu 30 foorumit, mida võib mööndustega foorumiks pidada, sest seal toimub arutelu poliitilisel või päevakajalisel teemal, nii et kodanikud saavad üksteise väiteid kommenteerida, ning teemasid ja küsimusi modereeritakse. Ehkki modereerimist võivad

kriitikud pidada ka tsenseerimiseks, on see ilmselgelt vajalik kasutajate tõukumise vältimiseks foorumist seepärast, et enamik teemasid jätab nad pigem ükskõikseks. Pärast algatamist eeldab *online*-foorum reklaami teistes kanalites, foorumeis peaks ametnik olema nähtavam, julgema oma nime all vastata.

Kokkuvõtteks ei sõltu kodanike e-osalus niipalju ühiskonna ajaloolisest arengust ning sellest tingitud poliitilisest kogemusest ja kodanikukultuuri tugevusest kui riigi ja omavalitsuste ametnike tahtest ning oskustest näha Internetis kanalit kodanike kaasamiseks poliitilisse diskussiooni ja otsustusprotsessidesse.

Kasutatud kirjandus

Almond, G. A., Verba, S. (1989). The Civic Culture Revisited. Newbury Park, CA: Sage.

Bennett, W. L., Entmann, R. M. (eds) (2001). Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahlgren, P. (2003). Reconfiguring Civic Culture in the New Media Milieu. – J. Corner, D. Pels (eds). Media and Political Style: Essays on Representation and Civic Culture. London: Sage, pp 151–170.

Dahlgren, P. (2006). Doing Citizenship. The Cultural Origins of Civic Agency in the Public Sphere. – European Journal of Cultural Studies, Vol 9(2), pp 267–286.

Dahlgren, P., Olsson, T. (2007). Facilitating Political Participation: Young Citizens, Internet and Civic Cultures. – S. Livingstone, K. Drotner (eds). The International Handbook of Children, Media and Culture. London: Sage.

Hill, K. A., Hughes, J. E. (1998). Cyberpolitics. Citizen Activism in the Age of the Internet. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Inglehart, R. F. (2002). Political Culture and Democracy. – H. Wiarda (ed). New Directions in Comparative Politics. New York: Westview Press, pp 141–164 .

Letki, N. (2004). Socialization for Participation? Trust, Membership and Democratization in East–Central Europe. – Political Research Quarterly, Vol 57, No 4, pp 665–679.

Margolis, M., Resnick, D. (2000). Politics as Usual. The Cyberspace "revolution". Thousand Oaks, CA: Sage.

Norris, P. (2002). Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, R. D. (1995). Making Democracy Work. Princeton, NJ: Princeton University Press.

The Global Information Technology Report 2006–2007.

– <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm>(May, 2007).

UNDP–s (United Nations Development Programme) e–participation

index.– <http://www.escwa.org.lb/divisions/ictd/workshop/forum/docs/UN%20Global%20%20E–Government%20assessment%202005.pdf> (Sept, 2007).

Winsvold, M. (2007). Municipal Websites in the Local Public Debate: Supplying Facts or Setting Agenda? – Nordicom Review [ilmub 2. numbris 2007. aasta detsembris].

[1] Uuring sai võimalikuks Eesti Teadusfondi granti nr 6526 ja sihtfinantseeringu nr 0180017 toel.

Saadikute eelnõud Riigikogus: pseudo- või pärisseadusandlus?

Mihkel Solvak (RiTo 14), Tartu Ülikooli politoloogia osakonna doktorant

Pseudoseadusandluseks võib nimetada selliste eelnõude esitamist ja menetlemist, mille seaduseks saamise lootused on kaduvväikesed ning mille eesmärk on pigem parlamendisine ja -väline kommunikatsioon.

Analüüsides, millistel eesmärkidel parlamendiliikmed eelnõusid esitavad, on tähele pandud, et tihti on neil muu eesmärk kui siiras soov seadusloomesse oma panus anda. Parlamendiliikmed teavad, et eelnõust seaduse saamise tõenäosus on väike, seepärast pakuvad nad potentsiaalset alternatiivi valitsuse poliitikale. Sellist seaduseelnõude väidetavalt mittesihipärast kasutamist on nimetatud pseudoseadusandluseks.

Järgnevalt vaadatakse, kas ja millises ulatuses on võimalik kasutada pseudoseadusandluse kontseptsiooni Riigikogus saadikute esitatud eelnõude kirjeldamiseks. X Riigikogu (2003–2007) eelnõusid esitanud saadikute, eelnõude tehnilise ülesehituse ja menetluskäigu analüüsimisel ilmnes, et paljude eelnõude esitamist ja menetlemist võib käsitleda nn pseudoseadusandlusena. Samal ajal selgus, et alati ei ole pseudoseadusandluse kategooria rakendamine õigustatud.

Indiviid ja institutsioon

William Riker on täheldanud, et institutsioonide tähtsuse rõhutamine sai alguse antiikajal – Aristotelese huvist konstitutsioonide vastu – ja selle keskmes on arusaam, et ühiskonna arengut kujundavad struktuurid. Hinnangute ja väärtuste rõhutamine on aga kristlikku päritolu, see toob esile iseotsustamise tähtsuse usuküsimustes ja selle keskmes on arusaam, et ühiskonna arengut kujundavad inimesed (Riker 1980, 433). Saadiku üksikisikuna käsitlemine parlamendis kui rangete reeglite järgi toimivas institutsioonis peab ühendama mõlemat traditsiooni.

Indiviidikeskne lähenemine ja seda aluseks võttev ratsionaalse valiku teooria tuleneb põhimõttest, et olemas on institutsioonid, kuid nende sees toimivad inimesed. Siit järeldub, et kollektiivne käitumine (antud juhul institutsiooni käitumine) on üksikisikute tegude summa. Ratsionaalse valiku teooria kasutab indiviidi üksnes selgitava kontseptsioonina, põhianalüüs keskendub kollektiivsele käitumisele (Saalfeld 1995).

Indiviidi kasutamist ühiskonnakeskse ehitusplokina on taunitud kui ühiskonna liialt atomaarset käsitlemist (Shepsle 1989, 134). Sellele vastukaaluks tekkinud nn uusinstitutionalism väidab, et indiviid on selleks, et institutsioon tööle panna, kuid teda ei saa lahutada käitumist piiravatest reeglitest. Indiviid ei ole institutsiooni sees eraldiseisev ja rippumatu tervik, vaid teda mõjutab institutsioon ise. Uusinstitutionalismi tõekspidamiste järgi on institutsionaalseid reegleid muuta kergem kui inimeste käitumisreegleid ning esimeste muutmine tekitab teistes nii oodatavaid kui ka ootamatuid tagajärgi (Hazan 2000, 321–322).

Saadikute eelnõude uurimine kaldub pigem individikeskse lähenemise poole, mis parlamentaarses süsteemis tundub esmapilgul kaheldava väärtusega, kuid on põhjendatav personaalse hääle olemasolu tõttu.

Personaalne hääl

Personaalne hääl on osa saadiku toetusest, mis sõltub parlamendisaadiku isikuomadustest, kvalifikatsioonist, tegevusest ja saavutustest. Teise poole moodustab mittepersonaalne osa, mis võib muu hulgas sõltuda kandidaadi parteilisest kuuluvusest, valija klassikuuluvusest, religioonist, rahvusest ning reaktsioonist laiemale poliitilisele ja majanduslikule olukorrale (Cain, Ferejohn, Fiorina 1987, 9).

Personaalse hääle olulisus valituks osutumisel sõltub valimissüsteemi olemusest, näiteks ühemandaadilistes lihtenamusega ringkondades on see väga suur, suletud parteinimekirjade puhul proportsionaalses süsteemis väga väike. Peaaegu kõiki valimissüsteeme on võimalik personaalse hääle ulatuse alusel järjestada (Carey, Shugart 1995).

Eestis on kahe viimase Riigikogu valimistel – 2003. ja 2007. aastal – osutunud vastavalt 73% ja 74% saadikuist valituks personaalse või ringkonnamandaadi alusel ehk personaalne hääl on valimissüsteemis olemas. Seda kinnitavad ka valimisuuringud. Näiteks 2003. aasta Riigikogu valimistel oli oma eelistuste kujundamisel kandidaat esmatähtis 20% valijatele ning kandidaat ja partei võrdselt tähtsad 26% valijate puhul (Taru 2003, 153). Kuid ka siin tuleb olla ettevaatlik, sest selgete eelistuste puudumisel võib juhtuda, et hääl antakse partei esinumbrile ning suurenenud isikumandaatide arv ei pruugi üheselt näidata isikuvalimiste tähtsust (Mikkel 1999, 105).

Personaalne hääl annab põhjuse keskenduda saadikute esitatud eelnõudele, kuigi neid on mitme koosseisu jooksul kõigist vastuvõetud eelnõudest järjest vähemaks jäänud (Pettai, Madise 2006). Kui personaalne hääl on valituks osutumisel oluline, on saadikul vaja endale tähelepanu tõmmata. Seadused võetakse vastu kollektiivse enamushääletuse põhjal ja sellest tulenevat kasu on raske individuaalse teenena kujutada. Seadusest sõltub järelkult pigem partei kui kõikide saadikute kogumi maine ehk seadus kujutab endast kollektiivset kasu. Siit võib edasi järeldada, et ratsionaalselt käituv saadik peaks loiult osalema kollektiivset kasu toovate seaduste loomisel, sest need tekivad ka tema panuseta. Samal ajal peaks ta olema aktiivsem oma maine tõstmist võimaldavate eelnõude, käesoleval juhul saadikute esitatud eelnõude loomisel.

Väärivad lähemat analüüsi

Kui valitsuse või mõne muu kollektiivse organi algatatud eelnõu puhul on väga raske eristada iga saadiku isiklikku panust, siis saadikute eelnõud just seda võimalust pakuvadki. Seepärast väärivad saadikute eelnõud lähemat analüüsi, kuigi need moodustasid X Riigikogus ainult 4,8% kõigist vastuvõetud eelnõudest. Järgneva analüüsi aluseks on X Riigikogus (2003–2007) esitatud ja arutatud saadikute eelnõud. Kokku esitati 932 seaduseelnõu, neist võeti vastu 664. Saadikud esitasid 96 eelnõu ehk 10% eelnõude koguarvust, seaduseks sai neist 32.

Pseudoseadusandluse puhul ei ole saadikute eelnõusid mõttekas analüüsida kui seadusloomet, vaid neid tuleks käsitleda erinevate teemade tõstatamise, endale tähelepanu tõmbamise või lausa parlamentaarse obstruktsiooni vahendina. Pseudoseadusandlus on “lisaks küsimuste esitamisele üks täiendav viis [parlamentaarseteks] kontrolliks ja arvamuste avaldamiseks” (Mattson 1995, 482).

Eelnõusid esitanud isikutelt nende motiive küsimata on keeruline leida esitamise varjatud põhjusi. Mõningaid järeldusi võimaldab teha eelnõude detailne analüüs. Kui personaalse hääle püüdmine on ilmselgelt esiplaanil, on saadikute eelnõude käsitlemine pseudoseadusandlusena õigustatud. Kui me aga neid püüdlusi kindlaks teha ei suuda, ei ole ka pseudoseadusandluse kontseptsioonil suurt selgitusvõimet.

Pseudoseadusandlust ei saa kindlasti lugeda saadikutele antud õiguste väärkasutuseks. Pigem tuleks selles näha veel ühte pidevat läbirääkimiste viisi ehk loomulikku seadusandliku protsessi mõjutamise vahendit (*ibid*). Eesliidet “pseudo-” ei tohiks tõlgendada negatiivselt. Päril- ja pseudoseadusandluse eristamine ei tähenda, et ühte tuleb lugeda õigeks ja teist valeks. Eristus ei kanna endas hinnangut ühe või teise eelnõu sobilikkuse, vajalikkuse, olulisuse või mis tahes muu omaduse kohta.

Eelnõude esitajad

Eespool selgitatud teoreetilise raamistiku alusel võib püstitada hüpoteesi, et kõige aktiivsemad saadikute eelnõude esitajad on riigikogulased, kes osutusid valituks suure personaalse hääle osakaalu abil. Võib eeldada, et enesealalhoiuinstinkt sunnib neid parlamendis aktiivselt tegutsema, kindlustamaks enda tagasivalimine ka kõrge kohata parteinimekirjas. Kokku läbis X koosseisu 158 isikut. Kui kõigi eespool nimetatud 96 eelnõu esitajad eraldi kokku lugeda, saame 585. Keskmine algatajate arv eelnõu kohta oli 6,8, kuid esitajaid oli ühest 86–ni. Kuni 63%–l eelnõudest oli esitajaid üks kuni kolm, üle kümne esitaja on vaid 10%–l eelnõudest.

Andmed esitajate mandaatide kohta kinnitavad osaliselt mandaadi lahkuminevusest tingitud erinevat käitumist (tabel 1). Kõige aktiivsemalt esitavad eelnõusid ringkonnamandaadi alusel valitud saadikud, neist oli igaüks keskmiselt 5,1 esitamise taga.

Tabel 1. Mandaatide ja esitajate jaotus ning keskmine esitamiste arv X Riigikogus

| | X koosseisu jaotus | Kõigi esitajate jaotus | Keskmine hulk esitaja kohta |
|------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------|
| | N (%) | N (%) | |
| Personaalne mandaat | 14 (8,9) | 36 (6,1) | 2,6 |
| Ringkonnamandaat | 61 (38,6) | 312 (53,2) | 5,1 |
| Kompensatsioonimandaat | 27 (17,1) | 125 (21,3) | 4,6 |

| | | | |
|--------------|-------------|-------------|-----|
| Asendusliige | 56 (35,4) | 112 (19,1) | 2,0 |
| Kokku | 158 (100,0) | 585 (100,0) | |

Personaalse mandaadi saanud saadikud on tunduvalt passiivsemad (2,6 esitamist), see seletub asjaoluga, et harilikult on tegemist tulevaste valitsusliikmetega, kelle liikmestaatus on peatatud valitsuses oleku ajal, või parteijuhtidega, kellel pole aega tegelda seadusloome detailidega.

Aktiivsed on kompensatsioonimandaatidega saadikud. Seda võib seletada sooviga isiklikult silma paista. Kuid tuleb tunnistada, et nende väike allajäämine ringkonnamandaadiga saadikutele näitab, et mandaaditüüpidest tulenev erinevus ei ole väga suur. Erinevust rõhutab jällegi asendusliikmete passiivsus, arvestades nende küllaltki suurt hulka parlamendis. Ka siin kehtib osaliselt sama probleem nagu personaalse mandaadiga saadikute puhul – need liikmed tulevad ja lähevad valitsusevahetuse korral. Sellest hoolimata on nad saadikute eelnõude esitamisel üldse kõige passiivsemad.

Eelnõude esitajate parteiline jaotus (tabel 2) meenutab Lääne-Euroopa parlamentide puhul täheldatud trendi, kus saadikute eelnõud on väikeste opositsiooniparteide töövahend (Mattson 1995, 480). Fraktsioonidesse mittekuuluvad saadikud – ligi 12% Riigikogu koosseisust – on koos Sotsiaaldemokraatliku Erakonna liikmetega kõige aktiivsemad eelnõude esitajad.

Tabel 2. Saadikute eelnõude esitajate parteiline jaotus ja aktiivsus X Riigikogus

| Fraktsioon | X koosseisu jaotus, märts 2003 | X koosseisu jaotus, veebruar 2007 | Kõik esitajad | Keskmine hulk esitaja kohta | |
|----------------|--------------------------------|-----------------------------------|---------------|-------------------------------|----------------------------------|
| | N (%) | N (%) | N (%) | 2003. a märtsi jaotuse alusel | 2007. a veebruari jaotuse alusel |
| Keskerakond | 28 (27,7) | 20 (19,8) | 240 (41,3) | 8,6 | 12,0 |
| Reformierakond | 19 (18,8) | 19 (18,8) | 52 (8,9) | 2,7 | 2,7 |
| Rahvaliid | 13 (12,9) | 12 (11,9) | 55 (9,4) | 4,2 | 4,6 |
| Isamaaliit | 7 (6,9) | 7 (6,9) | 27 (4,6) | 3,9 | 3,9 |
| Res Publica | 28 (27,7) | 25 (24,8) | 72 (12,4) | 2,6 | 2,9 |
| SDE | 6 (5,9) | 6 (5,9) | 41 (7) | 6,8 | 6,8 |

| | | | | | |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|---|-----|
| Fraktsioonidesse mittekuuluvad | - | 12 (11,9) | 98 (16,9) | - | 8,2 |
| Kokku | 101 (100,0) | 101 (100,0) | 585 (100,0) | | |

Trendi ei mahu aga Keskerakond, kes oli peaaegu poole perioodist valitsuses, kuid jäi kokkuvõttes kõige aktiivsemaks saadikute eelnõude esitajaks.

Miks komisjonid ei sobi

Mandaadi ja parteikuuluvuse eristamisele lisaks leiab parlamendis ka vertikaalseid ja horisontaalseid erinevusi saadikute vahel, esimeseks on erinevad positsioonid hierarhias ja teiseks erinevad spetsialiseerumisalad (Strom 1995, 62–63). Kõige rohkem eelnõusid esitavad lihtliikmed (tabel 3). Kuid nad on keskmiselt passiivsemad kui komisjonide esimehed.

Tabel 3. Saadikute eelnõude esitajate positsioon ja aktiivsus X Riigikogus

| Esitajate staatus | X koosseisu jaotus | Kõigi esitajate jaotus | Keskmine hulk esitaja kohta |
|---------------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------|
| | N (%) | N (%) | |
| Fraktsiooni esimees | 15 (9,5) | 49 (8,4) | 3,3 |
| Alalise komisjoni esimees | 19 (12,0) | 82 (14,0) | 4,3 |
| <i>Ad hoc</i> komisjoni esimees | 10 (6,3) | 56 (9,6) | 5,6 |
| Lihtliikmed | 114 (72,2) | 398 (68,0) | 3,5 |
| Kokku | 158 (100,0) | 585 (100,0) | |

Saadikute eelnõude esitajate koondpildi põhjal saab mööndustega üldistada, et eelnõusid esitavad väiksemate parteide ringkonnamandaadiga esindajad, kuigi ka siin on erandeid. Sellest ei saa veel teha järeldusi seadusandluse iseloomu kohta. Tõsiasi, et ühe suure fraktsiooni liikmed, kes poole perioodist olid oma programmi ellu viiva valitsuspartei esindajad, esitasid siiski nii palju eelnõusid, lubab oletada, et eelnõude esitamises kajastus nn personaalse hääle püüdmine. Seda kinnitab ka komisjoni esimeeste aktiivsus, sest ka nemad võiksid teisi teid pidi tunduvalt edukamalt eelnõusid esitada.

Näiteks on komisjonide esitatud eelnõude edukuse määr olnud pidevalt lähedal valitsuse edukuse määrale (Pettai, Madise 2006), mis tekitab küsimuse, miks saadikud ei esitanud eelnõu komisjoni kaudu. Komisjon esitab eelnõu kollektiivse otsuse alusel, oma eelistatud

teemal eelnõu komisjoni kaudu esitades peab saadik veenma ka teisi komisjoni liikmeid. Nende hulgas on aga teiste parteide esindajaid, seega peavad eelnõud sobima ka teiste parteide poliitiliste programmidega. Saadiku eelnõu esitamise kasuks otsustamise taga võib järelikult olla eelnõu sobimatus komisjonis esindatud teistele parteidele, mitte tingimata soov isiklikult silma paista. Nimetatud andmete põhjal seda kindlaks teha ei saa.

Küll aga saab väita, et eelnõu esitamine kollektiivse organi – komisjon, fraktsioon või fraktsioonid koos – kaudu nõuab eelnõule impulsi andnud saadikult aktiivsemat tegutsemist, sest teisi tuleb eelnõu vajalikkuses veenda. Töö kollektiivse esitaja kaudu tasuks ennast ära eelnõule laiema toetuse kindlustamiseks, kuid mitte saadiku enda esiletõstmiseks. Seega võib komisjoni mittekasutamist poliitilistele erimeelsustele lisaks selgitada lihtsa isikliku kalkulatsiooniga personaalse hääle osatähtsust suurendada.

Eelnõude iseloom

Saadikute esitatud eelnõusid on iseloomustatud kui "väikese mahuga, lühikesi, vähe vaidlusi tekitavaid teemasid käsitlevate ja piiratud rahaliste tagajärgedega" seaduseelnõudena (Mattson 1995, 482). Täheldatud on ka teatavat tööjaotust – saadikute eelnõud käsitlevad teemasid, mida valitsus väldib, ning eelnõude teemade ring laieneb, kui valitsusel hakkavad "ideed lõppema" (Marsh, Read 1988, 32–36).

Ülevaate Eesti saadikute eelistatud teemadest annab eelnõudele määratud juhtivkomisjonide jaotus (tabel 4). Enamikku eelnõusid on arutanud põhiseadus-, rahandus-, kultuuri- ja sotsiaalkomisjon, seega käsitlevad saadikute eelnõud eelkõige riigi- ja haldusõiguse, kodakondsuse, valimiste, maksunduse, panganduse, kindlustuse, kultuuri, hariduse, sotsiaal- ja tööpoliitika küsimusi. Nii suure valiku kõrval on informatiivsem vaadata ebapopulaarseid teemasid – nagu keskkond, majandustegevus, ettevõtlus ja omandisuhted – , mida arutavad keskkonna- ja majanduskomisjon. Silma hakkab, et loetelust puuduvad maaelukomisjon ja riigikaitsekomisjon.

Varasemate koosseisude võrreldavate andmeteta saab siiski väita, et on valdkondi, millega saadikute eelnõud tegelevad harva või ei tegele üldse. Need on keskkond, riigikaitse ja üllatavalt ka maaelu.

Tabel 4. Saadikute eelnõude juhtivkomisjonid X Riigikogus

| Juhtivkomisjon | N (%) |
|--------------------|-----------|
| Keskkonnakomisjon | 2 (2,1) |
| Kultuurikomisjon | 17 (17,5) |
| Majanduskomisjon | 7 (7,2) |
| Põhiseaduskomisjon | 23 (23,7) |
| Rahanduskomisjon | 18 (18,6) |

| | |
|------------------|------------|
| Sotsiaalkomisjon | 16 (16,5) |
| Õiguskomisjon | 13 (13,4) |
| Kokku | 96 (100,0) |

Teemavaliku juurest tuleb edasi minna menetlusprotsessi juurde. Esitatud 96 eelnõust võeti vastu 33, neist ühe lükkas tagasi president. Analüüsi käigus on see eelnõu loetud vastuvõetute hulka, sest eelnõu oli parlamendis läbinud kõik kolm lugemist ja vastu võetud, kuigi ta lõpuks seaduseks ikkagi ei saanud. Sellisel juhul võeti vastu 34% kõigist esitatud eelnõudest (opositsioonisaadikute eelnõude edukuse määr oli 27,1%). Esimesel lugemisel lükati juhtivkomisjoni või mõne fraktsiooni ettepanekul tagasi 45,4% eelnõudest, X koosseisu volituste lõppemine sai saatuslikuks 12,4%-le, esitajad võtsid tagasi 6,2% ja 2,1% ei leidnud lõpphääletusel toetust. Opositsioonisaadikud esitasid kokku 70 eelnõu, neist võeti vastu 19. Koalitsioonisaadikud esitasid 13 eelnõu, neist said seadusteks 8.

Ainult üks täistekst

Nimetatud tähelepanek saadikute eelnõude lühiduse ja lihtsa struktuuri kohta peab paika ka X Riigikogu puhul (tabel 5). Esitati ainult üks seaduse täistekst (see oli 60 sõna pikk), kõik ülejäänud olid seaduse muutmise eelnõud. Kahjuks ei ole võrreldavaid andmeid teiste esitajate eelnõude kohta, kuid keskmine pikkus 219,5 sõna ja 2,1 paragrahvi eelnõu kohta näitab nende väga lihtsat ülesehitust. Tabeli teine ja kolmas veerg puudutavad eelnõusid, mis liikusid esimesest lugemisest edasi (46 tükki) ehk mille kuju teisel lugemisel muudatusettepanekute tõttu muutus. Menetluse käigus lähevad eelnõud pikemaks ja tehniliselt keerulisemaks. Keskmine sõnade arv suureneb ligi 33%. Selline küllalt suur muudatus on tingitud osa eelnõude liitmisest mahukamate valitsuse eelnõudega.

Tabel 5. Saadikute eelnõude muutumine menetluse käigus X Riigikogus

| | Keskvised väärtused | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| | esitatud eelnõud: algkuju (N = 96) | I lugemise läbivad eelnõud: algkuju (N = 46) | I lugemise läbivad eelnõud: lõplik kuju (N = 46) |
| Tähemärkide arv | 1481,7 | 1847,3 | 2786,4 |
| Sõnade arv | 219,5 | 274,8 | 410,8 |
| Paragrahvide arv | 2,1 | 2,1 | 3,7 |
| Punktide arv | 2,3 | 3,8 | 5,8 |
| Muudetavate seaduste arv | 1,2 | 1,2 | 1,5 |

| | | | |
|-------------------------------|-----|-----|-----|
| Muudetavate paragrahvide arv* | 1,1 | 1,5 | 2,2 |
| Muudetavate lõigete arv** | 2,1 | 3 | 5 |
| Muudetavate punktide arv*** | 0,7 | 0,8 | 1,8 |

* Kodeeritud, kui muudetakse või lisatakse paragrahv või selle põhitekst, mitte selle lõikeid või punkte.

** Kodeeritud, kui muudetakse või lisatakse lõige või selle põhitekst, mitte selle punkte.

*** Kodeeritud, kui lisatakse või muudetakse punkt.

Tabeli tõlgendamisel on abiks kvartiilide vaatamine, kust ilmneb, et ühel neljandikul eelnõudest sõnade arv ei muutu, teisel neljandikul muutub kuni 7,9%, kolmandal kuni 80% ja viimasel juba rohkem kui 80%. Seega on enamik muudatusi üsna piiratud ning eelnõud säilitavad suuresti algse kuju. Ligi 80% muudatusi pärineb komisjonidest (tabel 6). Komisjonid on edukad ka eelnõude esitamisel: viimase nelja taasiseseisvumisjärgse Riigikogu koosseisu keskmine edukuse määr on 79,6% (Pettai, Madise 2006). Ka muudatusettepanekute puhul on kõige edukamad komisjonid. Saadikute eelnõude menetluses juhtub väga harva, et komisjoni esitatud ja juhtivkomisjoni poolt arvestatud muudatusettepaneku täiskogu teisel lugemisel maha hääletab.

Tabel 6. Saadikute eelnõude muudatusettepanekute esitamine ja edukus X Riigikogus

| Esitaja | Esitatud | Arvestatud | Edukuse määr (%) |
|-------------------------------------|-------------|-------------|------------------|
| | N (%) | N (%) | |
| Valitsus | 4 (1,4) | 4 (1,8) | 100,0 |
| Opositsioonisaadik | 22 (7,7) | 11 (4,8) | 50,0 |
| Koalitsioonisaadik | 13 (4,6) | 7 (3,1) | 53,9 |
| Opositsiooni- ja koalitsioonisaadik | 31 (10,9) | 15 (6,6) | 48,4 |
| Opositsioonifraktsioon | 24 (8,5) | 9 (3,9) | 37,5 |
| Koalitsioonifraktsioon | 1 (0,3) | 1 (0,4) | 100,0 |
| Komisjon | 189 (66,5) | 181 (79,4) | 95,8 |
| Kokku | 284 (100,0) | 228 (100,0) | 80,3 |

Saadikud, nii opositsiooni- ja koalitsioonisaadikud eraldi kui ka koos esitavad kokku ligi 15% kõikidest ettepanekutest, ülejäänud esitajad on juba tunduvalt väiksema osakaaluga. Muudatusettepanekuid teevad harilikult sellesama eelnõu esitanud saadikud. Kui komisjon jätab muudatusettepaneku arvestamata, on üsna tavaline, et saadik nõuab selle hääletusele panemist. Juhtumid, kus komisjoni poolt arvestamata jäetud ettepanek täiskogul vastu võetakse, on sama harvad kui komisjoni enda tehtud ettepanekute mahahääletamine. Hääletavad saadikud joonduvad tavaliselt komisjoni seisukohtade järgi, kinnitades nende arvestamise või arvestamatajätmise otsust.

Kokkuvõtvalt on menetluse käigus eelnõu muudatuse taga juhtivkomisjon ja teised komisjonid. See ei tähenda tingimata, et nende komisjonidest tulevate muudatuste algatajad ei ole tegelikult näiteks needsamad eelnõu esitanud saadikud. Menetluses on keskse tähtsusega komisjon ja komisjonis toimuvad arutelud ning üksikute saadikute tehtavad muudatusettepanekud on pigem erand kui reegel.

Eemaldatakse kiirelt päevakorrast

Viimaks tasub heita pilk ka eelnõude menetluse kestusele ja hääletamisele. Aeg on väärtuslik ja päevakorra kontrollimine ning mitteprioriteetsete teemade kiire eemaldamine on eeldatavasti oluline igale koalitsioonile. See, kes ja kui ulatuslikult päevakorda kontrollib, võib avaldada mõju ka seadusloome iseloomule. Näiteks on valitsuse range kontrolli korral oodata, et vastu võetakse vähem, kuid konfliktsemaid seadusi (Döring 2001, 158-159). Konfliktisust mõõdeti eelnõude hääletustulemustega, konfliktisuse mõõduks loeti tagasilükkamine või väikese marginaaliga heakskiitmine.

Riigikogu liikmete eelnõud on parlamendis enne vastuvõtmist või väljalangemist keskmiselt 131,3 päeva (tabel 7). Edukate ja mitteedukate eelnõude menetluse kestuse 72-päevane erinevus näitab eelnimetatud tõsiasja, et suur osa (45,4%) eelnõudest lükatakse tagasi esimesel lugemisel. Kontroll päevakorra üle on üsna selgelt koalitsiooni käes, sest enamik mitteedukaid eelnõusid on opositsiooni omad. X Riigikogus esitasid koalitsioonisaadikud ainult 5 mitteedukat saadikute eelnõu. Eelnõu, mille edulootusi ei ole ehk enamik eelnõusid eemaldatakse kiirelt päevakorrast.

See on arusaadav, sest valimistel võetakse piltlikult öeldes vastutusele valitsus. Lastes läbi opositsioonisaadikute eelnõusid, võtab valitsus endale vastutuse ka nende eest, kuigi eelnõu algataja oli keegi teine. Trend, kus valitsus sellist vastutust kanda ei soovi (või kui teema on sobiv, kukutab opositsioonisaadikute oma läbi ja esitab ise sarnase eelnõu), kehtib ka saadikute eelnõude puhul.

Tabel 7. Saadikute eelnõude menetluse kestus* X Riigikogus

| Menetluses olevate päevade arv | Kõik eelnõud(N = 84) | Edukad eelnõud(N = 33) | Mitteedukad eelnõud (N = 51) | Opositsiooni eelnõud (N = 65) |
|---------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| | | | | |

| | | | | | |
|-------------|----|-------|-------|-------|-------|
| Keskmine | | 131,3 | 176,2 | 104,7 | 137,7 |
| Minimaalne | | 21 | 31 | 21 | 42 |
| Maksimaalne | | 1147 | 1147 | 456 | 1147 |
| Kvartiilid | 25 | 63 | 63 | 63 | 64 |
| | 50 | 77 | 112 | 71 | 77 |
| | 75 | 150 | 202,3 | 124 | 156 |

* Arvudes ei kajastu parlamendi volituste lõppemisega menetlusest väljalangenud eelnõud.

Suurim komistuskivi

Saadikute eelnõude nõrka edulootust näitab ka käitumine hääletustel. Rice´i kohesiooniindeks [1] mõõdab, kui ühtlaselt grupid käituvad. Väärtus 0 näitab, et grupp on jagunenud kaheks võrdseks pooleks, 100 näitab täielikku ühtsust. Indeksi väärtused hääletustel koalitsiooni ja opositsiooni kohta on väga erinevad (tabel 8). Opositsiooni ühtse grupina käsitleda ei ole nimetatud arvude puhul ilmselgelt mõttekas. Opositsioon ei käitu ühtselt tagasilükkamishääletustel, mis on enamasti esimese lugemise lõpus. See on saadikute eelnõude suurim komistuskivi. Ühtsuse puudumist näitab ka tõsiasi, et kui koalitsioonisaadikutest ei hääletanud (see tähendab, et viibis kohaloleku kontrolli ajal saalis, kuid ei hääletanud) keskmiselt 6, siis opositsiooni puhul 12 saadikut. Sama võib öelda puudumiste kohta – opositsioonisaadikud puuduvad keskmiselt rohkem kui koalitsiooni omad. Opositsioonisaadikud ei vaevu hääletama või puuduvad samamoodi ka opositsiooni esitatud eelnõude hääletamiselt.

Tabel 8. Rice´i kohesiooniindeks saadikute eelnõude hääletamisel X Riigikogus

| | Koalitsioon | N | Opositsioon | N |
|-------------------------------|-------------|----|-------------|----|
| Tagasilükkamised | 95,0 | 44 | 75,9 | 44 |
| Lõpphääletused | 91,0 | 34 | 89,1 | 34 |
| Koond | 93,3 | 78 | 81,7 | 78 |
| Opositsiooni esitatud eelnõud | | | | |
| Tagasilükkamised | 96,2 | 41 | 76,1 | 41 |
| Lõpphääletused | 89,8 | 21 | 84,0 | 21 |
| Koond | 94,0 | 62 | 78,8 | 62 |

Sellist käitumist saab tõlgendada kaheti. Kohalviibimine, kuid hääletamata jätmine on teadlik eelnõu toetusest ilmajätmine ja seega samaväärne vastuhääletamisega. Kuid seda võib

tõlgendada ka resigneerunud arusaamana – hääletada või mitte, koalitsiooni distsiplineeritud käitumine kukutab eelnõu nagunii läbi. Viimast arusaama toetab vastu- või poolthäälte vahe. Keskmine vahe on üllatavalt suur – 39 häält (78 hääletust) ja kolmel neljandikul hääletustest on see suurem kui 20 häält. Napi häälteenamusega tagasilükatavaid või vastuvõetavaid saadikute eelnõusid on väga vähe, enamik kukub läbi ülekaaluka häälteenamusega.

Suured vahed näitavad, et distsiplineeritud koalitsioonide puhul ei saa saadikud hellitada lootust, et nende esitatud eelnõud võiksid edukad olla. Kui poolt- ja vastuhäälte vahed oleksid väikesed, võiks eeldada, et teatud juhuste kokkulangemise korral, näiteks mõne koalitsioonisaadiku puududes ja opositsioonisaadikute kohal olles pälvib eelnõu ootamatult toetuse. Ülekaalukaid enamusi hääletamistel vaadates pole sellised stsenaariumid võimalikud. Opositsiooni tunduvalt väiksem ühtsus eelnõude hääletamisel toetab veel kord tõlgendust, mis käsitleb saadikute eelnõusid eelkõige personaalsete projektidena. Opositsioon ei ole kunagi nii ühtne kui koalitsioon ning motiveerida teisi saadikuid hääletama, kui nad tõlgendavad seadust kellegi isikliku projektina, tundub olevat väga raske. Saadikud teavad seda, nagu näitab eri koosseisude pidevalt vähenev eelnõude esitamise hulk.

Tõsiasi, et ühed eelnõud on edukad ja teised mitte, ei anna veel alust nende menetlemist päris- või pseudoseadusandluseks liigitada. Vaadates aga nende eelnõude esitajaid, eelnõude tehnilist ülesehitust ja muutumist menetlusetappides ning saadikute käitumist hääletamisel, võib julgemalt järeldusi teha. Kuigi see kõlab kulunult, võib öelda, et avanev pilt on mitmekesine.

Liigitamise poolt ja vastu

Saadikute eelnõude esitamist ja menetlemist pseudoseadusandluseks liigitamise õigustuseks ilmnes mitmeid asjaolusid. Esiteks on eelnõude esitajate seas ülekaalus isikumandaadiga parlamenti saanud saadikud. Võrreldes näiteks ringkonnamandaadiga saadikuid asendusliikmetega ehk saadikutega, kes algselt üldse valituks ei osutunud, on ilmselge, et esimesed on tunduvalt aktiivsemad.

Teiseks on saadikute esitatud eelnõude hulk aja jooksul vähenenud, see näitab, et ollakse teadlikud väikesest edulootusest ning ei soovita tühja tööd teha (kuigi need eelnõud on lihtsa ülesehitusega seaduste muutmise eelnõud, mille loomine ei peaks nõudma suurt pingutust). Tõenäolisem on seadusloome mõjutamine teisi teid pidi, sest mingi kollektiivse organi nagu fraktsiooni või komisjoni kaudu saab suuremat mõju avaldada. See tähendab aga kollektiivse kasu tootmist, mida on raske isikliku teenena kujutada. Seetõttu tundub, et need saadikud, kes suhteliselt tänamatut eelnõude esitamist jätkavad, arvestavad potentsiaalset mõju oma personaalse hääle tugevusele.

Kolmandaks näitavad eelnõude hääletamiste suured poolt- ja vastuhäälte vahed ning opositsioonisaadikute loium osalemine, et teiste saadikute toetust eelnõudele ei õnnestu saada. Ilmselt on üks põhjus ka see, et ei taheta teise saadiku esiletõstmisele kaasa aidata. Samal ajal ei võimalda üht või teist eelnõu toetada ka erinevad poliitilised programmid.

Muidugi leidub argumente pseudoseadusandluseks liigitamise vastu. Tugev kolmandik neist eelnõudest võetakse siiski vastu, ka opositsiooni eelnõud. Järelikult peab osa eelnõusid vajalikuks nii opositsioon kui ka koalitsioon. Teiseks muutuvad vastuvõetud eelnõud suhteliselt vähe ja needki muudatused teevad enamasti komisjonid. Seega ei ole päevakorra kontrollijate aktsepteeritavate eelnõude kvaliteet halb ja neid on vaja vähe muuta.

Saadikute eelnõude liigitamine pseudo- või pärisseadusandluse alla oleks kindlasti toekam, kui võrreldaks Riigikogu varasemate koosseisude andmeid. Kahelda ei saa aga selle eristamise kasulikkuses, sest ühte või teise kategooriasse liigitamine tähendab, et me näeme seaduste tekkes küllaltki erinevaid põhjusi. Ma ei väida, et pseudoseadusandluse vastandina kasutatud pärisseadusandlus ei sisalda püüet kellegi personaalse hääle osatähtsust suurendada. Küll on aga selge, et pseudoseadusandluse puhul on soov küsimust reguleerida kohati teisejärguline. Pseudoseadusandlust tuleks mõista kui üht seadusloomeprotsessis osalemise viisi, mille taga on rohkem motiive kui nende eelnõude taga, mis lõpuks seaduseks saavad ning meie elu reguleerima hakkavad. Pseudoseadusandlus ei ole ikkagi "päris" seadusloome, vaid parlamendisisesest ja -välisest kommunikatsioonist vahend.

Kasutatud kirjandus

- Cain, B., Ferejohn, J., Fiorina, M. (1987).** The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge: Harvard University Press.
- Carey, J. M., Shugart, M. (1995).** Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. – Electoral Studies, Vol 14, No 4, pp 417–439.
- Döring, H. (2001).** Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. – Legislative Studies Quarterly, Vol 26, No 1, pp 145–165.
- Hazan, R. Y. (2000).** Yes, Institutions Matter: The Impact of Institutional Reform on Parliamentary Members and Leaders in Israel. – L. D. Longley, R. Y. Hazan (eds). The Uneasy Relationship between Parliamentary Members and Leaders. London, Portland: Frank Cass.
- Marsh, D., Read, M. (1988).** Private Members' Bills. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattson, I. (1995).** Private Members' Initiatives and Amendments. – H. Döring (ed). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt: Campus Verlag / St Martin's Press, pp 448–487.
- Mikkel, E. (1999).** 1999. aasta Riigikogu valimised ja kandidaadid. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 84–133.
- Pettai, V., Madise, Ü. (2006).** The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession. – Journal of Legislative Studies, Vol 12, No 3–4, pp 291–310.
- Riker, W. H. (1980).** Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. – American Political Science Review, Vol 74, No 2, pp 432–446.
- Saalfeld, T. (1995).** Rational-Choice Theory in Legislative Studies: Models of Politics without Romanticism. – Journal of Legislative Studies. Vol 1, No 1, pp 32–64.
- Shepsle, K. A. (1989).** Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. – Journal of Theoretical Politics, Vol 1, No 2, pp 131–147.
- Strom, K. (1995).** Parliamentary Government and Legislative Organisation. – H. Döring (ed). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt: Campus Verlag / St Martin's Press, pp 51–82.

Taru, M. (2003). Riigikogu valimised 2003. Erakonna valikuga seotud teguritest. – Riigikogu valimised 2003. Kas muutuste lävel? R. Toomla (toim). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 141–164.

[1] Rice´i kohesiooniindeks $R = 2 \times (100 \times Mv_j / Tv_j - 50)$, kus Mv on grupi j ühte moodi hääletanute enamus ja Tv grupi j hääletanute koguarv.

Parlamendi liikme ja ministri mandaat ning nende võimalik ühitamine

Tiina Runthal (RiTo 16), Tartu Ülikooli Õigusinstituudi magistrant

Eestis hoitakse parlamendi ja valitsuse liikmete funktsioonid rangelt lahus, paljudes teistes riikides võivad parlamendi saadikud ka ministriametis olla ning vastupidi.

2007. aasta kevadel XI Riigikogus vastu võetud Riigikogu liikme staatuse seaduse arutelu näitas, et Riigikogu liikme seisundiga on seotud palju küsimusi. Üks neist on rahvasaadiku ametiga kokkusobimatud muud ametid. Artiklis vaadeldakse Riigikogu liikme ja ministriameti kokkusobivust ning ühitamatust. Teiste riikide näited ei anna teemast täielikku ülevaadet, sest olen teinud valiku mulle kättesaadavate materjalide alusel.

Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt välistab Eesti põhiseaduse paragrahv 64 Riigikogu liikme ja valitsuse liikme ameti samaaegse täitmise, sest Riigikogu liikme volitused peatuvad tema nimetamisel Vabariigi Valitsuse liikmeks ja taastuvad tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest. Mõnes teises riigis võivad parlamendi liikmed olla ka ministriametis ning vastupidi. Ühelt poolt puudutab ametite ühitamise küsimus võimude lahusust, tegevusele pühendumist ja huvide konflikti vältimist, teisalt tuleb aga kaaluda võimalusi muuta riigi funktsioone täitvate võimude töö tõhusamaks.

Parlamendi ja valitsuse liikmete funktsioonide lahushoidmisega tagatakse Eestis just neile iseomaste funktsioonide täitmine, rõhutades valitsuse liikmete parteipoliitilist sõltumatust Riigikogu koalitsioonifraktsioonide tahtest ja vastupidi. Riigikogu ei toeta ju kaugeltki iga kord valitsuse seadusandlikku algatust. Samal ajal teevad Riigikogu ning valitsuse liikmed tihedat koostööd nii parlamendi täiskogu ja komisjonide kui ka parlamentaarse järelevalvemehhanismi kaudu. Kuidas toimiks riik, kui parlamendi saadik võiks samal ajal olla ka valitsuse liige? Kas see suurendaks parlamendi pädevust või hoopis vähendaks Vabariigi Valitsuse arvel?

Näiteks pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga muutus parlamendi ja täidesaatva võimu vaheline kaalukauss vajus mõnevõrra täidesaatva võimu poolele. Euroopa Liidu asjade menetlemisel sõltub parlament täidesaatva võimu esindajate läbirääkimistest liidu töörühmades ning valitsusametnike kaudu Riigikogule antavast informatsioonist. Ministri vastutus Euroopa Liidu asjades parlamendi ees on muutunud hägusemaks. Euroopa Liidu asju arutades soovivad komisjonid oma istungeil näha ka asjaomase valdkonna ministreid. Praktika näitab, et ministrite asemel esindavad valitsuse seisukohti ametnikud. Kahe ameti ühitamisel saaks parlamendi liikmest ministrit teavet kiiremini parlamenti tuua ning Euroopa Liiduga ühinemisel kaotatud pädevuse arvel parlamendi pädevust laiendada.

Ühel isikul pole võimalik täita kaht funktsiooni

Riigikogu liikmete töökoormus on varasemate koosseisudega võrreldes muutunud. Möödas on suurte reformide aeg, Eesti on ühinenud Euroopa Liidu ja NATO-ga ning suur hulk Euroopa Liidu õigusakte on Eestile otsekohalduvad. Riigikogu täiskogu istungite kestus on

lühenenud ning töö raskuspunkt kandunud täiskogust Riigikogu komisjonidesse (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis ... 2004, 156; Riigikogu X koosseis ... 2007, 116)

Riigikogu liikmed esindavad neid valinud huvirühmi erinevaid saadikurühmi moodustades, näiteks kodanikuühiskonna edendamiseks. Rahvaesindajad võivad teha ja teevadki parlamendivälisest tööd, näiteks tegelevad eraettevõtluse või heategevusega. Selle kõrvalt oleks võimalik ühitada ka parlamendi liikme koostöö ministri omaga, kus parlamendi liige saab uuel tasemel tegelda seadusloomega. Riigikogu liikmete tegevus on avalikkuse pideva tähelepanu ja kontrolli all. Võimalik on piiritleda ministri ja parlamendi liikme funktsioone nii, et ei rikutaks võimude lahususe põhimõtet ega tekitataks huvide konflikti ning segataks oma ametile pühendumist. Sellega saaks lahendada palju vaidlusi tekitavaid probleeme, alates näiteks parlamendi liikme töötulupiirangutest.

Valitsuse liikmed on tihti eelnevalt olnud Riigikogu liikmed, kelle volitused on Riigikogust valitsusse minnes peatunud ning ministrina tagasiastumisel algavad uuesti. Seega on ühel isikul võimalik liikuda seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel, kuid tal ei ole võimalik täita korraga mõlemat funktsiooni. Riigikogu töökorra seaduse 2007. aasta juulini kehtinud redaktsiooni kohaselt peatusid Riigikogu liikme volitused tema valitsuse liikmeks nimetamise hetkest ning taastusid tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest. Küsimusi tekitab, kas olukord, kus eelmise valitsuse liikmed on uuesti parlamendi liikmeks valitud ning uus valitsus ei ole veel ametisse astunud, rikub personaalset võimude lahususe põhimõtet. Kas valitsuse liikmed, kes on vastvalitud parlamendi liikmed, esindaksid diskontinuiteedi põhimõttest tulenevalt edasi ka valitsust kui organit, sest valitsusele ei laiene vastav põhimõte, nii nagu see kehtib parlamendile kui seadusandlikule organile (Häberle 1976, 537). Riigikogu liikme staatuse seaduse paragrahvi 5 kohaselt peatuvad Riigikogu liikme volitused tema Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise päeval, kuid ei peatu juhul, kui Riigikogu uude koosseisu valitud Riigikogu liige jätkab kuni uue valitsuse ametisseastumiseni oma tegevust Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise tõttu tagasi astuva valitsuse koosseisus.

Isikud osutuvad parlamenti valituks valimistulemuste põhjal, parlamendi enamuse alusel moodustatakse valitsus. Suurriikidega võrreldes on Eesti erakondade liikmeskond väike. Kui näiteks üks erakond võidab Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised, võib ta sattuda olukorda, kus tal ei ole kõigile vastutusriikastele ametikohtadele määramiseks piisavalt kõrge kvalifikatsiooniga poliitikuid. Seetõttu arutletakse ikka ja jälle ametite ühitamatuse teemal. 2005. aastani võisid Riigikogu liikmed olla ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed. Kohaliku omavalitsuse autonoomia kaitseks, erinevate võimutasandite eristamiseks ja huvide konflikti vältimiseks otsustati aga ametite ühitamatuse kasuks.

Võimude lahususe printsiibi rikkumisele viidates on õiguskantsler juhtinud parlamendi tähelepanu Riigikogu liikmete kuulumisele äriühingute nõukogudesse, kus nõukogu liikme tasu määrab minister ning kus Riigikogu liige on nõukogu liikmena ministri ees vastutav.

Parlamendi liikme ameti ühitamatus

Artiklis vaadeldakse Riigikogu ja valitsuse liikme ameti ühitamise võimalust parlamendi ja parlamendi liikme huve arvestades, parlamendi liikme tööle pühendumise, huvide konflikti ning võimude lahususe põhimõttest lähtudes.

Ühitamatus (ühildamatus) ehk inkompatibiliteet (sks *Unvereinbarkeit*, *Inkompatibilität*; ingl *incompatibility*) tähendab ühe isiku ameti ja mandaadi kokkusobimatust. Parlamentaarne ühitamatus tähendab parlamendi liikme mandaadiga mitte kokku sobivaid teatud avalikke ameteid ja funktsioone (Braun, Jantsch, Klante 2002, 20). Ühitamatuse eesmärk on takistada ühel isikul kahel ametikohal töötamist, kui nendest ametikohtadest tulenevad kohustused on kokkusobimatud (näiteks üks ametikoht allub teisele) või vastuolulised, samuti siis, kui ühe inimese töötamist mitmel sellisel ametikohal peetakse avalikele huvidele kahjulikuks.

Ametikohad on ühitamatud, kui kahe ametikoha pidaja ei suuda igal hetkel usaldusväärselt ja erapooletult täita mõlema ametikoha kohustusi (Muyllle 2000). Ametite ühitamatus on võimude lahutamise tagajärg, millega kindlustatakse ja kaitstakse erinevate võimude sõltumatust.

Õigusteaduse doktor Michel Ameller defineeris ühitamatust kui reeglit, mis keelab parlamendi liikmel olla mandaadi kehtimise ajal teatud teistel ametikohtadel. See takistab parlamendi liikme mõjutamist avalikust võimust või erahuvidest. Nõue ei ole takistav asjaolu parlamendi liikmeks kandideerimisel, vaid tagab, et valituks osutumise korral peab isik valima, kas võtta vastu parlamendi liikme mandaat või loobuda mandaadiga ühitamatutest ametitest (Ameller 1966, 66). Valikuvõimalus ameti ja mandaadi vahel kujutab endast ühitamatuse reegli põhieesmärki (Das Bonner Grundgesetz ... 1991, 7). Parlamendi liikme otsustusaeg on harilikult lühike.

Ühitamatuse eesmärk on vältida huvide konflikti. Parlamendi liige on kogu rahva esindaja, seetõttu peab ta teatud muid tegevusi vältima (Schneider, Zeh 1989, 702). Piirangud teenivad mandaadikandja poliitiliste ülesannete täitmist ning aitavad leida kooskõla muude ametite samaaegsel täitmisel.

Ametite ühitamatuse tulemus on põhimõte: üks isik – üks amet. Personaalset võimude lahusust ning võimude lahusust üldisemalt väljendab tuntud mõte, et võimul on omadus korrumpeeruda ning absoluutne võim korrumpeerub igal juhul (Calabresi, Larsen 1994, 1052).

Regulatsioon varasemates põhiseadustes

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte on Eesti põhiseadustes olnud erineva ulatusega. 1920. aasta põhiseaduse kohaselt oli Riigikogu ühekojaline, kehtis parlamentaarne riigikord. Valitsus oli täidesaatev võim, keda juhtis riigivanem. Riigikogu pädevusse kuulus Vabariigi Valitsuse ametissenimetamine ja vabastamine. Riigikogu liige ei

tohtinud olla oma ametile lisaks Vabariigi Valitsuse ega tema asutuste nimetatud asutustes ega riigikaitseteenistuses.

Põhiseaduse muutmine 1933. aastal tõi kaasa parlamendi pädevuse kitsendamise riigivanema (peaministri) volituste arvel. Kõrgeim valitsemisvõim läks Vabariigi Valitsuselt riigivanema pädevusse, kellel oli valitsuse ametissenimetamise ja vabastamise pädevus näiteks ka Riigikogu umbusaldusavalduse alusel.

1938. aasta põhiseaduse alusel muutus Riigikogu kahekojaliseks rahva poolt valitavaks Riigivolikoguks (esimene koda) ja kujundatavaks Riiginõukoguks (teine koda). Vabariigi Valitsuse ametissenimetamine ja vabastamine viidi Vabariigi Presidendi pädevusse. Parlamendil oli õigus avaldada valitsusele või tema liikmele umbusaldust, kuid presidendil oli õigus parlamendi otsust eirata ja seda mitte rahuldada, saates laiali parlamendi enda. Riigivolikogu liikmetel ei olnud õigust olla riigiteenistuses valitsuse, valitsusasutuste või riigiettevõtete poolt ametisse nimetatuna või kinnitatuna.

Taasiseseisvumisjärgse Põhiseaduse Assamblee liikmete sõnavõttudest ei nähtu ministri ja Riigikogu liikme ameti ühitamatuse poolt- või vastuargumente käsitlevaid diskussioone. Ilmselt toimusid sisulised arutelud töörühmades, mille protokolle ei ole kahjuks säilinud. Lähtuti eelnevate põhiseaduste mõttest, eristades võime nii funktsionaalselt, personaalselt kui ka organisatoorselt. Peeti oluliseks, et Riigikogu liikme amet on auamet.

Põhiseaduse Assamblee liige KaljuKoha märkis: "Need inimesed, kes tulevad siia tööle, peavad teenima oma valijaid, oma rahvast. /.../ ta peab teenima ainult ühte jumalat. Kui teenid mitut peremeest, saad ka mitmest kohast palka. Ja nii võib kannatada üks töö, kõige tähtsam töö." (Põhiseadus ja ... 1997, 250).

Ekspert T. MacPherson (Kanadast) soovitas Põhiseaduse Assamblee liikmeil kaaluda ministri ja parlamendi liikme ameti ühitamist. Ta tõi näiteks Kanada süsteemi, kus kõige olulisemad *National Parliament* i liikmed on peaminister ja ministrid, kellel on parlamendis hea võimalus teistel liikmetel silma peal hoida. Nende huvides on tagada oma seadusandlike algatuste edukas vastuvõtmine parlamendis, seetõttu nad osalevad parlamendi istungil, vastavad teiste liikmete küsimustele, osaledes aktiivselt töös. Ekspert võrdles Eesti süsteemi USA presidentiaalse süsteemiga, kus ministrid ja president ei ole Kongressi liikmed. Soovides eristada erineva võimu esindajaid nagu ministrid, peaminister ja Riigikogu liige ning pidades nende kõigi tööd nii oluliseks, et üks isik ei saa korraga täita mitut funktsiooni, lahutati põhiseaduses Riigikogu liikme ja ministri amet (Põhiseadus ja ... 1997, 333–334).

Parlamentaarne järelevalve

Valitsuse tegelik võim sõltub parlamendi toetusest, sellest, kui palju on valitsusel parteidelt parlamendis tuge. Kui enamus toetab, on võim koondunud valitsuse kätte. Kuni parlament on valitsuse suhtes tolerantne ning kui valitsus kasutab talle antud võimuvolituse piire, on ta võimeline kiirelt ja jõuliselt tegutsema.

Riigikogu teostab parlamentaarset järelevalvet Vabariigi Valitsuse üle parlamentaarse kontrolli vahenditega – umbusaldushäätuse, arupärimise, kirjalike ja suuliste küsimuste ning muude kontrollivormide (olulise tähtsusega küsimuste ning valitsuse tegevuskavade arutelud, valitsusele tehtavad ettepanekud, peaministri avaldused ja ülevaated) kaudu (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis ... 2004, 204–232). Umbusalduse avaldamise õigus tuleneb põhiseaduse paragrahvist 97: Riigikogu võib avaldada umbusaldust Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile.

Põhiseaduse paragrahvi 74 kohaselt on igal Riigikogu liikmel õigus aru pärida. Arupärimist peetakse üheks olulisemaks parlamentaarse kontrolli vahendiks ning Riigikogu liikmed võivad neid esitada üksnes isikuile, kelle ametisolek sõltub parlamendi usaldusest. Arupärimise käigus toimub: selgituse nõudmine valitsusjuhilt või –liikmelt üldise poliitika kohta; üldine, kõigi parlamendiliikmete osavõtul peetav arutelu; otsuse ettepaneku esitamine ja hääletamine (kui esitatud ettepanek sisaldab hukkamõistu valitsuse suhtes ning leiab hääletusel toetust, toob see kaasa valitsuse tagasiastumise) (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis ... 2004, 209).

Infotunniküsimuste instituut võimaldab Riigikogu liikmetel esitada valitsuse liikmetele küsimusi ja saada operatiivselt vastuseid avalikku huvi pakkuvatele aktuaalsetele küsimustele.

Riigikogu liikme ja valitsuse liikme staatus

Riigikogu liikme staatus, õigused ja kohustused tulenevad põhiseadusest, palju reegleid on sätestatud alamalseisvates õigusaktides. Põhiseadus reguleerib, millistel juhtudel Riigikogu liikme volitused algavad, peatuvad või lõpevad, seadused täpsustavad selle realiseerimise. Põhiseaduse kohaselt Riigikogu liikmed valitakse ning valitsuse liikmed nimetatakse ametisse.

Riigikogu sisemist tööd korraldatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega. Riigikogu liige täidab erilist avalikku ametit, talle laieneb vaba mandaadi põhimõte ning need eelised on talle antud rahva usaldusel. Vaba mandaadi põhimõte on parlamendi liikme staatuse põhielement (Freund 1986, 421). Põhiseaduses sätestatud vaba mandaadi põhimõtte kohaselt ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Vaba mandaadi alaprintsipiid on põhiseaduses indenniteet, immunitet (vt lähemalt Mõttus 2004, 598–608) ja ametite ühitamatuse põhimõte.

Parlamendi liikmeid, kes teenivad ainult parlamendi liikme palka, on peetud varasemas parlamentaarses demokraatias ideaaliks (Häberle 1976). Parlamendi liikme esindusfunktsiooni kirjeldatakse tihti valijatelt saadud mandaadina (Ameller 1966, 52). Parlamendi liige võib oma otsustustes lähtuda südametunnistusest ja käituda oma parema ärarägemise järgi ning talle tuleb tagada täielik moraalne ja materiaalne sõltumatus valitsusest ja ka teistest isikutest (Ameller 1966, 59). Selleks on parlamendi liikmele ette nähtud teatud privileegid või immunitetid, ta ei tohi samal ajal täita teisi kindlaks määratud ametid ning ta saab oma töö eest parlamendis tasu.

Mandaati ei tohi kasutada rikastumiseks. Parlamendi liikmete otsustust võidakse proovida mõjutada rahaliste annetustega. Parlamendi liige on ettevõtjatele oluline, sest parlamendi liiget mõjutades oleks võimalik teda suunata teatud otsuseid langetama või ettevõtjale varakult poliitiliselt tähtsat informatsiooni andma (Arnim 2006). Selline tegevus võib tekitada huvide konflikti ning viia korrupsioonini. Sama kehtib ministri kohta.

Mandaadi kandja võib sattuda huvide konflikti, kui ta parlamendi liikmena ja ministrina täidab korraga oma olemuselt vastandlikke ülesandeid ja eesmärgi. Huvide konflikti tuleb vältida. [1]

Riigikogu liige on kogu rahva, mitte ainult teda valinud valimisringkonna esindaja. Riigikogu liikme staatuse seaduse kohaselt on Riigikogu liige sõltumatu, täites rahvaesindaja ülesandeid kooskõlas põhiseaduse, seaduste, avalike huvide ja oma südametunnistusega. Nimetatud seadus kehtestab Riigikogu liikme põhitöökohaks Riigikogu, keelates tal oma volituste ajal olla ametikohal või täita ülesandeid, mis on vastuolus võimude lahususe põhimõttega või võivad muul viisil põhjustada Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti.

Valitsuse liikmed ei tohi põhiseaduse kohaselt olla üheski muus riigiametis ega kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt ei tohi valitsuse liige olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis ega kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse, tegutseda ettevõtjana ning töötada ühelgi teisel tasustataval ametikohal, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö.

Parlamentarsetes riikides ei ole täidesaatev võim seadusandlikust võimust absoluutselt sõltumatu, toetudes seadusandliku võimu usaldusele. Presidentaalses riikides on täidesaateva võimu pea seadusandlikust võimust sõltumatu ning valitud otse rahva poolt. Parlamentarsetes süsteemis ei ole seadusandlik ja täidesaatev võim nii eraldatud, nagu Montesquieu puhas võimude lahususe teooria seda ette nägi.

Võimude lahususe kolmikjaotusega eristatakse seadusandlikku, täidesaatevat ja kohtuvõimu, selle eesmärk on ära hoida võimu kuritarvitamist, kaitsta üksikindiviidi huve ja tagada riigivõimu funktsioonid. Tänapäevasest parlamendi- ja valitsuskoalitsioonide parteilisest üksmeelest tulenevalt hakkab traditsiooniline võimude lahususe põhimõte ajale jalgu jääma (Arnim 1997, 28). Vana idee võimude lahususest kui tasakaalu ja harmoonia garantiist ei ole paljude arvates enam tähtis (The Constitution of Sweden ... 2004, 20). Parlamentarsetes demokraatias sõltub ministrite ja valitsuse püsimine parlamendi enamuse tahtest. See võib tekitada ringkaitse, kus valitsuse kontrollimine ja kritiseerimine jääb üksnes parlamendi opositsiooniliikmete ülesandeks. Seetõttu võib võimude lahusus parlamendiliikme ja ministri suhte määramisel ameti ühitamatuse kaudu muutuda nõrgaks aluspõhimõtteks ning kaotada oma tähenduse.

Olenemata Eesti põhiseaduses sätestatud rangest Riigikogu liikme ja valitsuse liikme ameti ühitamise keelust, koonduvad praktikas kaks ametit siiski omavahel valitsuse vahetumise ajal. Sätte eesmärk on võimaldada valitsuses olevatel uude koosseisu valitud Riigikogu liikmetel osaleda Riigikogu töös, juhatuse valimises või juhatusse valimises. Seda enam, et sel ajal ametist lahkuv valitsus sisuliselt enam ei tegutse.

Parlamendi liikme staatus erineb ministri omast seetõttu, et minister võtab otsuseid vastu ainuisikuliselt. Parlament on kollegiaalne organ, kes võtab otsuseid vastu ühiselt. Kui riigiõiguskirjanduses käsitletakse ühitamatust, tehakse seda sageli koos poliitilise neutraliteedi probleemi tõstatamise või *de lege ferenda* tingimusel, nõudes nn parteipoliitilist neutraliteeti teatud riiklikes valdkondades. Räägitakse valitsuse kaitsmisest parteide otsese mõju eest ning üks vahend selle eesmärgi saavutamisel on reeglipärane ühitamatuse süsteem (Sturm 1967, 41).

Parlamendi liige ei või olla samal ajal valitsuse liige, kuid nad võivad kuuluda ühte erakonda. Eesti valitsus moodustatakse enamasti parlamendi koalitsioonierakondadest valitud esindajatest, seetõttu on tegelikkuses kaks võimu vägagi seotud, sest Riigikogus ja valitsuses positsioneerivad samad poliitilised jõud. Parteipoliitiline surve ministrile – valitsuse kõrgeimale tipule –, et saada teatud huvidele ja eesmärgile orienteeritud otsust, on suurema mõjuga kui üksikule parlamendi liikmele (Sturm 1967, 43–44). Parlamendis on fraktsioonidel võimalik üksteise otsustel vahetult silma peal hoida ning läbirääkimisi pidada. Raske on mõõta, milline on erakonna mõjutuste ulatus, sest mõjutamine on enamasti avalikkuse eest varjus.

Kahekojalistes parlamentides on tavaline keeld olla mõlema koja liige. Nii on Belgias, Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal, Saksamaal ja Suurbritannias. Riikides, kus on sisse viidud eriline territoriaalne struktuur, on keelatud ühel ajal olla riigi parlamendi ning liidumaa, regiooni või autonoomse üksuse parlamendi või valitsuse liige.

Riikides, kus parlamendi liige on ka valitsuse liige, ei tohi ta kuuluda parlamendi komisjonidesse.

Üks mandaat välistab teise

Rootsis reguleerib ministri ja parlamendi (*Riksdag*) liikme ameti ühitamatust valitsuse tegevust sätestav konstitutsiooniline seadus. Selle kohaselt nimetatakse parlamendi liikme valitsuses oleku ajaks tema kohale asendusliige. Minister ei tohi olla samal ajal mõnel muul tasustataval ametikohal, ta ei tohi tegelda millegagi, mis võiks kahjustada tema usaldust avalikkuse ees. Parlamendi liikmel on rohkem vabadusi. Nimelt võib *Riksdag* i liige kanda oma mandaati, olenemata muust ametikohast või muust sarnasest kohustusest, mida ta täidab.

Belgia parlamendi mõlema koja – nii Esindajatekoja kui ka Senati – liige kaotab ministriks nimetamisel oma senise koha parlamendis. Ministriametist tagasiastumise korral tema volitused parlamendis taastuvad. Kui aga ükskõik kumma koja liige laseb end valitsusel nimetada mõnele tasustatavale ametikohale, mis on muu kui ministriamet, kaotab ta automaatselt oma parlamendiliikmekoha, tal on võimalik seda uuesti taotleda uut valimistel. Parlament ei kontrolli süstemaatiliselt ametite ühitamatust. Parlamendi liikmed peavad ise jälgima, et nad ei oleks sobimatutel ametikohtadel.

Hollandi parlamendi liikme ametikohta ülemkojas (*Eerste Kamer*) peetakse osalise tööajaga ametikohaks ning alamkojas (*Tweede Kamer*) põhitöökohaks (Introduction to Dutch Law

1999, 302). Hollandi konstitutsiooni kohaselt on valitsus ja parlament kaks eraldiseisvat täidesaatva võimu institutsiooni. Funktsionaalset võimude lahusust on rõhutatud täidesaatva võimu institutsioonide eraldamisega. Põhiseadus keelab olla korraga mõlema koja liige ning välistab parlamendi liikme ja ministriameti ühitamise. Ametite ühitamatuse nõudest hoolimata on ministril ja nooremministril (riigisekretäril) pärast ametist lahkumise teatamist võimalik kombineerida oma ametit parlamendi liikme omaga kuni tema vabastamise otsuse tegemiseni. Ametist lahkuvad ministrid ja nooremministrid kombineerivad mõlemat funktsiooni ajal, kui uut valitsust kokku pannakse. Funktsionaalne võimude lahusus ning parlamendi liikme ja ministri ametikohtade ühitamatus iseloomustab suhet valitsuse ja parlamendi (*Staten-Generaal*) vahel.

Prantsusmaa põhiseadus välistab parlamendi liikme mandaadi ja valitsuse liikme mandaadi samaaegsuse. Kui selgub, et parlamendi liikmeks saamisel on isikul muid mandaadiga kokkusobimatuid ülesandeid, peab ta 30 päeva jooksul muudest tegevustest loobuma. Valimisseaduse ja põhiseaduse rakendamise seaduse kohaselt realiseerub parlamendi liikme ja valitsuse liikme ülesannete ühitamatus ühe kuu möödumisel alates valitsuse koosseisu kinnitamisest. Selle aja jooksul ei või valitsuse liige ühestki hääletusest osa võtta.

Bulgaarias ei tohi parlamendi liikmel olla samal ajal muud riiklikku ametit ega tegevust, mis on vastuolus ametite ühitamatuse põhimõttega. Kui parlamendi liige nimetatakse valitsuse liikmeks, tema volitused peatuvad ning need taastuvad ministrivolituste lõppemisel. Parlamendi liikme volitused lõpevad ennetähtaegselt kohtuotsuse alusel, kui tõendatakse valimatuse või ühitamatuse printsiibi rikkumist. Valitsuse liikmel ei tohi olla muud ametikohta või tegevust, mis on vastuolus parlamendi liikme mandaadiga.

Mandaadid on ühitatavad

Üldiselt on levinud põhimõte, et ministrid on parlamendi liikmed; kuid nad ei pea seda ilmtingimata olema (Ameller 1966, 70). Olles kahel ametikohal, on isikul ministrina võimalus oma algatusi komisjonis eelnõu algatajana selgitada ning parlamendi liikmena täiskogus hääletusest osa võtta. Kahe funktsiooni koondumine tagab kahe võimu sujuva koostöö ja vähendab konfliktide tekkimise ohtu seaduste menetlemisel, sest nii valitsuse kui ka parlamendikoalitsiooni liikmeil on mõlemal hääleõigus.

Parlamendi liikme ja valitsuse liikme mandaadi ühendamise sisaldab õiguslikule aspektile lisaks poliitilist aspekti. Koondades kahe ametikoha võimu, on lihtsam koguda populaarsust järgmisteks valimisteks ning piirata uute inimeste tulekut poliitikasse. Parlamendi liige, kes on ühtlasi valitsuse liige, sõltub vähem parteist, sest tal on rohkem otsustuspädevust, mõjuvõimu ja iseseisvust, rohkem võimalusi avalikkuse ees esineda ning oma positsiooni parandada. Tema käsutuses on enam ametnikke ja oskusteavet. Eelistatud seisundit kasutades on tal võimalik avalikkuse ees "heas kirjas olemisega" erakonnas oma positsiooni kindlustada (vt Yksityiskohtaiset perustelut). Loomulikult ei ole "soodusolukordade" tekkimine välistatud ka süsteemides, kus kaks mandaati on ühitamatud.

Soomes on parlamendi (*Eduskunta*) liikmel õigus kuuluda ka valitsusse. Nii on võimalik säilitada ministri ja parlamendi tihedat suhet. Soome põhiseadus näeb aga ette võimaluse rahvaesindaja volitused lõpetada, kui ta jätab ministrina parlamendi liikme töö unarusse.

Parlamendi liige ei tohi osaleda komisjoni istungil isiklikult teda käsitleva asja arutelul. Täiskogu istungil võib ta teda puudutava küsimuse arutamisel osaleda, kuid tal ei ole õigust hääletada. Parlamendil, tema komisjonidel ja muudel organitel on õigus saada valitsuselt infot, teostades nõnda parlamentaarset järelevalvet. Minister ei tohi olla ühel ja samal ajal riigiametnik või tegelda tööga, mis takistab tal täita ministrikohustusi või seab kahtluse alla tema usaldusväärsuse ministriametis. Minister peab pärast ametissenimetamist esitama parlamendile oma majanduslike huvide deklaratsiooni aktsiate ja muu olulise vara kohta ning teavitama oma teistest ametitest ja huvidest, mis on olulised, kui hinnatakse tema sobivust ministrikohale.

Ungari põhiseadus ei keela parlamendi liikmel olla valitsuse liige, kuid parlamendi liikme staatuse seaduse kohaselt ei tohi parlamendi liige kuuluda parlamendi komisjoni või olla parlamendi esimees ja aseesimees ajal, kui ta on peaminister, valitsuse liige või poliitiline riigisekretär. Piirangu eesmärk on kindlustada seadusandliku võimu sõltumatust, hoida ära erinevate positsioonide segunemist ning kaitsta parlamendi iseseisvust (Ameller 1966, 66). Parlamendi liige ei tohi saada tasu ega asuda oma staatusest tulenevaid õigusi kasutama 30 päeva jooksul alates parlamendi liikme mandaadi vastuvõtmisest või parlamendi esimeheks või aseesimeheks valimisest, enne kui ta on kõrvaldanud võimalikud vastuolud muude tema mandaadiga ühitamatute ametitega. Kui parlamendi liige ei täida seaduses sätestatud nõuet seaduses ettenähtud ajal, võib iga parlamendiliige paluda parlamendil ühitamatuse küsimus lahendada. Eelneva arvamuse nimetatud küsimuses annab parlamendi immuniteedi- ja kontrollkomisjon.

Saksamaa kahekojalisse parlamenti kuuluvad *Bundesrat* ehk ülemkoda ja *Bundestag* ehk alamkoda. Mõlemad koad on loodud teineteist kontrollima ja tasakaalustama ning seadusega välistatakse mõlema koja samaaegne liikmesus. Seevastu puudub keeld olla korraga *Bundestag* i ja liiduvalitsuse liige. Harilikult kuuluvad liidukantsler ja liiduminister *Bundestag* i. See, kas liidumaavalitsuse liikmete liikmesus *Bundesrat* is välistab liidumaavalitsuse liikmete kuulumise *Bundestag* i, tekitab Saksa parlamendiõiguses vaidlusi (Handbuch des Staatsrechts ... § 41, 26; 1987, S. 380). Parlamendi ühiskomisjoni liikmetel ei ole põhiseadusest tulenevalt õigust kuuluda liiduvalitsusse.

Suurbritannia seadused ei kehtesta selget võimude lahususe põhimõtet. Pigem on piiratud funktsioonide lahutamine ja võimude funktsioonid kattuvad märkimisväärselt üksteisega (Leyland 2007, 53). Kõik ministrid peavad olema parlamendi liikmed ning peaminister peab olema alamkojaehk *House of Commons* i liige. Parlamendi ülemvõim on tegelikult valitsuse ülemvõim. Oluline on seaduslike järelevalvemehhanismide abil võimude kuritarvitamist ära hoida. Ministrid vastutavad parlamendi ees oma valitsemisala kohaselt. See vastutus seisneb näiteks ministri eelnõu ühes või teises kojas tutvustamises või parlamendi valdkonnakomisjonide küsimustele vastamises. Ministrite poliitiline vastutus on alati raskesti

defineeritav. Ministri tagasiastumised on harvad ning peaaegu alati domineerivad poliitilised kaalutlused (Leyland 2007, 130).

Poolas on kahekojaline parlament (*Sejm* ja *Senat*). Põhiseaduse kohaselt ei tohi isik olla korraga *Sejm* i saadik ja Senati liige, saadik ja senaator võib aga samal ajal olla Ministrite Nõukoja ja valitsuse riigisekretär.

Tšehhi põhiseaduse järgi ei tohi olla ühel ajal mõlema koja liige, kuid parlamendi liikmed võivad olla valitsuse liikmed. Parlamendi liikmest valitsuse liige ei tohi aga kuuluda parlamendikomisjoni. Senati protseduurireeglite kohaselt ei tohi senaator, kes on valitsuse liige, olla senati esimees või aseesimees. Samuti ei tohi ta olla ühegi senatikomisjoni või komitee liige.

Tšehhi süsteemi sarnaselt on üles ehitatud ka Slovakkia parlamendi ja valitsuse liikmete vahelised suhted.

Leedu põhiseaduse järgi võib seim (*Seimas*) nimetada peaministriks või ministriks ainult parlamendi liikme. Parlamendi protseduurireeglite kohaselt ei tohi parlamendi esimees ja peaminister olla komisjoni liige ega asendusliige.

Itaalia põhiseadus ei välista parlamendi liikme ja valitsuse liikme ameti ühitamatust. Põhiseadusvõltab seaduse tasandil kehtestama parlamendi liikme mõlema koja valitavuse ning ühitamatuse põhimõtted. Põhiseadusega välistatakse korraga kahes kojas olemine. Parlamendi liige ei või samal ajal kuuluda regiooni valitsusse või nõukogusse. Peale selle ei tohi parlamendi liikme ametite ühitamatuse seaduse kohaselt parlamendi liige olla valitsuse nimetatud või määratud ametikohal.

Taani põhiseaduse kohaselt on ministritel oma funktsioonide tõttu vaba pääs parlamenti (*Folketing*) ning neil on igasuguse arutelu ajal õigus sõna võtta, kui nad seda soovivad. Hääletamisõigus on neil vaid siis, kui nad on samal ajal *Folketing* i liikmed.

Ühitamatuse põhimõte Eestis vajalik

Parlamendi liikme ja ministri staatuse sätestamiseks kasutavad riigid kahte mudelit:

1. põhiseadusega fikseeritud ametite ühitamatuse põhimõte, mille kohaselt üks mandaat välistab teise. Parlamendi ja valitsuse ühitamatuse põhimõte on fikseeritud põhiseaduses, et kindlustada võimude lahutatust ja tasakaalustatust;
2. põhiseaduse või seadusega võimaldatakse kanda kahte mandaati korraga, välistades kahekojalistes parlamentides mõlemas kojas üheaegselt mandaadi või keelates kahe mandaadi kandjal kuulumise parlamendikomisjoni.

Ministriameti ja parlamendi liikme mandaadi ühitamatus on reegel riikides, kus eristatakse formaalset võimude lahususe põhimõtet. See on osaliselt presidentaalse riigikorralduse omadus.

Tugev seadusandliku ja täidesaatva võimu koostöö eeldab ministri ja parlamendiliikme ameti üheaegset täitmist.

Eestis hoitakse parlamendi liikme ja ministri funktsioonid teineteisest lahus. Riigikogu liikme amet on tema põhitöökoht. Parlamendi liikme lisategevusi ja –funktsioone piiratakse, et tagada pühendumist ametile ning ära hoida huvide konflikti teket. Riigikogu liikme ja ministri ameti eraldi täitmine välistab võimu koondumise absoluutseks võimuks.

Ministri ja Riigikogu liikme ameti ühitamine võib viia olukorrani, kus isikul ei ole võimalik süveneda ega ammendavalt tegelda kummagi ametiga ning vastutus parlamendi ja valitsuse vahel hajub. Kahe võimu koostöö mandaatide ühendamisel kindlasti tugevneks, sest minister–parlamendiliige on huvitatud heast mainest nii parlamendis kui ka valitsuses. Valitsuskoalitsiooni võimu suurenemisel tuleks parlamendi opositsioonil tugevdada parlamentaarset järelevalvet valitsuse üle. Mandaatide ühendamisel segunevad omavahel täidesaatev ja seadusandlik võim. Ei ole teada, kas avalikkus selliste eesõiguste andmist toetaks.

Kasutatud kirjandus

Ameller, M. (1966). Parliaments. London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union.

Arnim, H. H. von (1997). Das neue Abgeordnetengesetz. Inhalt, Verfahren, Kritik und Irreführung der Öffentlichkeit. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Arnim, H. H. von (2006). Der gekaufte Abgeordnete. Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 3, S. 249–254.

Braun, W., Jantsch, M., Klante, E. (2002). Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einfluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Berlin, New York: de Gruyter.

Calabresi, S. G., Larsen, J. L. (1994). One Person, One Office: Separation of Powers or Separation of Personnel? – Cornell Law Review, Vol 79, No 5, pp 1045–1157.

Das Bonner Grundgesetz (1991). Begr. von Hermann v. Mangoldt, fortgef. von Friedrich Klein. Bd. 14. Artikel 136 bis 146, von Axel Frhr. v. Campenhausen. 3., vollst. Neubearb. Aufl. München: Vahlen.

Freund, H. (1986). Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Haag: Herchen Verlag.

Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (1987). Hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof. Band II. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag.

Häberle, P. (1976). Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus. – Neue Juristische Wochenschrift, Heft 13, S. 537–592.

Introduction to Dutch Law (1999). The Hague: Kluwer.

Leyland, P. (2007). The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis. Oxford, Portland, OR: Hart Publishing.

Muylle, K. (2000). Rapports: Belgium: Incompatible Offices in Belgium and France: A Comparison. – European Public Law, Vol 6, Issue 4, pp 469–

478:[http://www.kluwerlawonline.com/toc.php?area=Journals&mode=bypub&level=6&values=Journals~~European+Public+Law~Volume+6+\(2000\)~Issue+4&PHPSESSID=303a6af40b705ca8b8664b611c13a3d5](http://www.kluwerlawonline.com/toc.php?area=Journals&mode=bypub&level=6&values=Journals~~European+Public+Law~Volume+6+(2000)~Issue+4&PHPSESSID=303a6af40b705ca8b8664b611c13a3d5)

Möttus, A. (2004). Parlamendiliikme vastutamatus. – Juridica, nr 9, lk 598–608.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Koguteos. Tallinn: Juura.

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid (2007). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi otsus nr 8 2. novembrist 1994. – RT I 1994, 80, 1379.

Schneider, H. P., Zeh, W. (1989). Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York: De Gruyter.

Sturm, G. (1967). Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München.

The Constitution of Sweden 2003. The Fundamental Laws and the Riksdag Act (2004).

Stockholm: Swedish Parliament (Riksdag).

Yksityiskohtaiset perustelut.

– <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+1/1998+Yksityiskohtaiset+perustelut+1/3&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP>

[1] Seda probleemi käsitleb ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi otsus nr 8 2. novembrist 1994. – RT I 1994, 80, 1379.

Keskkonnavastutusest keskkonnavastutuse seaduse valguses¹

Evelyn Lopman (RiTo 16), Õiguskantsleri nõunik

Triin Nymann (RiTo 16), Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna jurist

Keskkonnakaitse ei ole pelgalt erahuvide kaitsest lähtudes tõhus, seetõttu peab õigussüsteem tegelema ka erahuvidega hõlmamata keskkonnaosade kaitsega ning looma õiguslikud eeldused keskkonnale tekitatud kahju heastamiseks.

Riigikogus novembris vastu võetud ja detsembris jõustuv keskkonnavastutuse seadus tugineb Euroopa Liidu vastavasisulisele direktiivile ning selle eesmärk on luua õiguslikud eeldused keskkonnale tekitatud kahju heastamiseks. Nii nagu nimetatud direktiiv, ei reguleeri ka keskkonnavastutuse seadus kogu keskkonnaga seotud vastutust ja kogu keskkonnale tekitatud kahju heastamist. Keskkonnavastutus kui termin ei olegi päris ühese tähendusega (Jones 1997, 12). Artikli eesmärk on käsitleda keskkonnavastutuse seadusega seotud n-ö piirialasid: millist vastutust seadus reguleerib ja millist mitte, mis on hõlmatud keskkonnakahju mõistega ning miks on osa keskkonnast jäänud seadusest välja.

Mis on üldse keskkonnavastutus? Selle vastutuse võib laiemalt jagada kolmeks: vastutus teisele isikule tekitatud kahju eest, vastutus süütegude eest ja vastutus keskkonna kui sellise (*per se*) kahjustamise eest. Keskkonnavastutuse seadusega on hõlmatud viimati nimetatud vastutuse alaliik. Seaduses ei reguleerita eraisikutevahelisi nõudeid seoses keskkonna kahjustamisega ega keskkonnaalaseid süütegusid. Eraisikute vahelised suhted on Eestis reguleeritud võlaõigusseadusega ning keskkonnaalaste süütegudega seotu on reguleeritud karistusseadustikus (väärteod ja kuriteod) ning valdkondlikes eriseadustes (väärteod).

Pikka aega vaadeldi keskkonnavastutuse peajasjalikult esimesena nimetatud alaliiki – eraisikutevahelistes suhetes tekitatud kahju hüvitamist olukorras, kus kahju seostus mingil määral keskkonnaga. Selline keskkonnavastutus on sisuliselt eraõiguslik vastutus. Kahju kannatanud isik saab esitada kahju tekitaja vastu kahju hüvitamise nõude. Sealjuures hõlmab hüvitusnõue tervisele või varale tekitatud kahju, näiteks saastunud vee kasutamisega tekitatud tervisekahju või saastuse tõttu hävinud vara (näiteks viljapuude või metsa hukkumine) eest kompensatsiooni maksmist. Sellisel kujul ei erine vastutus keskkonna kaudu isikule tekitatud kahju eest oluliselt muul viisil isikule tekitatud tervisekahju või varalise kahju eest (Jones 1997, 16).

Omandi ökoloogiline dimensioon

Üldjuhul on varale või tervisele tekitatud kahju hüvitamise kaudu võimalik kaitsta siiski vaid erahuve – isiku omandi või varaga seotud huve. Keskkond ja selle seisund on tähtis kogu ühiskonnale. Keskkonnaga on seotud meie ühised (Larsson 1999, 409) ja erahuvide ülesed huvid. Seetõttu on kahjustatud isiku võimalused nõuda keskkonnale *per se* tekitatud kahju hüvitamist väga piiratud. Siiski ei saa väita, et need oleksid täielikult välistatud (Wetterstein 1997, 43–46). Üha enam räägitakse nn omandi ökoloogilisest dimensioonist ja sellele tekitatud kahju hüvitamisest.

Omandi ökoloogilise dimensiooni all mõistetakse sellist asja omanikule keskkonnast tulenevat omapära, mis ei ole hõlmatud asja turuväärtusega. Näiteks võib metsa omanik oma metsa eriliselt väärtustada ja hoiduda raiest selle elurikkuse (bioloogilise mitmekesisuse) pärast või seetõttu, et metsa on istutanud ja hooldanud tema esivanemad. Kumbki nimetatud aspekt ei kajastu üldjuhul kinnistu turuväärtuses, sest ei elurikkus ega perekondlikud traditsioonid ole turul kaubeldavad ning neil puudub hõlpsasti väljendatav ja kontrollitav rahaline väärtus. Kui õigussüsteem ei tunnusta omaniku erilist huvi talle kuuluva keskkonna osa suhtes, siis jääksid sellised aspektid kahju hüvitamisel tähelepanuta ja kahju vastavas osas hüvitamata. Riikide seadustest ja ka kohtupraktikast leiab üha enam juhtumeid, kui asja omanik on õigustatud nõudma teatud ulatuses hüvitust omandi ökoloogilise dimensiooni kahjustamise eest (Pfenningstorf 1997, 134–137; Larsson 1999, 305).

Ka meie võlaõigusseadus võimaldab mittevaralise kahju hüvitamise kaudu omandi ökoloogilise dimensiooni kahjustamise eest hüvitist nõuda, sätestades, et kui kahju tekitamine on kindlaks tehtud, kuid kahju täpset suurust ei saa kindlaks teha, muu hulgas mittevaralise kahju tekitamise ja tulevikus tekkiva kahju korral, otsustab hüvitise suuruse kohus. Kahjuks puudub meil teadaolevalt vastav kohtupraktika, seetõttu pole siinkohal võimalik Eesti kohta ühtegi näidet tuua. Saksa keskkonnavastutuse seaduse kohaselt on asja omanikul õigus nõuda asja taastamiseks vajalike kulutuste korvamist kahju tekitaja poolt ning seejuures võivad kulutused ületada mõistlikus ulatuses ka asja turuväärtust. Eesti õiguses analoogilist sätet ei ole, kuid ka Saksa õiguses kujunes see põhimõte esmalt välja kohtupraktikas ning alles seejärel sõnastati õigusnormina (Pfenningstorf 1997, 136). Ilmselt tuleks sarnane praktika kõne alla ka Eestis.

Kui isik kahjustab keskkonda ja tema tegu vastab mõnele süüteo koosseisule, järgneb teole karistusõiguslik vastutus. Karistusõigus keskkonnavastutuse ühe n-ö haruna on oluline, kuid selle efektiivsust keskkonnakahju heastamise kontekstis ei tohiks üle hinnata.

Avalik-õiguslik vastutus

Karistus iseenesest ei paranda keskkonna seisundit, vaid annab isiku tegevusele negatiivse hinnangu. Karistusõigus aitab kindlasti paljusid keskkonna kahjustamise juhtumeid ennetada, kuid keskkonna hea seisundi säilimise seisukohast on vaja, et seda kahjustanud isik oleks kohustatud kõrvaldama oma teo faktilised tagajärjed. Selle reguleerimine ei ole enam karistusõiguse küsimus.

Keskkonna kaitseks on kahtlemata vajalik väljendada ühiskondlikku hukkamõistu karistusõiguse kaudu. Samuti on vaja reguleerida eraisikutevahelisi suhteid, et tagada isikule võimalus nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist. Siiski on mitmes riigis, sealhulgas Ameerika Ühendriikides ja ka Euroopa Liidu riikides jõutud arusaamisele, et sellest ei piisa. Riik peab looma mehhanismid, et kahju saaks heastatud ka eelnevalt nimetatuga katmata osas. See tähendab, et keskkonna kahjustamisel peab kahju tekitaja lisaks teisele isikule tekitatud kahjule – ning kui kahju on tekitatud kuriteoga, siis veel lisaks karistusele – heastama kõik ülejäänud negatiivsed tagajärjed. Seda eesmärki teenibki keskkonnavastutuse seaduse regulatsioon.

Keskkonnavastutuse seadusega reguleeritakse riigi ja kahju tekitaja suhteid, ent ei reguleerita eraisikute vahelisi nõudeid. Seetõttu võib kirjanduses kohata selle vastutuse liigi kirjeldamisel terminit avalik-õiguslik vastutus keskkonna kahjustamise eest. Riik on seaduses vaadeldav kui ühiskonna esindaja ning kollektiivsete huvide väljendaja, kellele sellest tulenevalt kuulub õigus nõuda kahju tekitajalt keskkonnale *per se* tekitatud kahju heastamist. Ühtlasi on riik seetõttu pädev kahju tekitajaga läbi rääkima keskkonnakahju heastamise tingimuste üle. Keskkonnavastutuse seaduse kohaselt ei ole sellist esindusõigust muudel subjektidel peale riigi. Valitsusvälistel keskkonnakaitseorganisatsioonidel on küll teatud eriseisund, kuid neil puudub võimalus riiki kõrvale jättes esitada nõudeid otse kahju tekitaja vastu. Näiteks USA õiguses on ühishuvide kaitsjaks (*guardian*) lisaks keskvõimule ka osariigid ja teatud küsimustes indiaanihõimud. Täiendavat teavet muude riikide praktika kohta koos edasiste viidetega võib leida vastavast kirjandusest (nt Wetterstein 1997, 51).

Keskkonnale *per se* kahju tekitamist on küll valdavalt hukka mõistetud (sealhulgas karistusõiguslikult), kuid väga pikka aega kahjuks, mida ei ole võimalik suures osas faktiliselt heastada. Sest kuidas heastada kahju, mille suurust me ei suuda kindlaks määrata, sest me ei oska keskkonna väärtust rahas väljendada. Sellega seotud raskused on olnud pikka aega takistuseks tegeliku keskkonnakahju heastamise nõudmisel. Alles eelmise sajandi lõpukümnenditel hakati keskkonnale *per se* tekitatud kahju heastamist terviklikumalt reguleerima. Esimeseks oluliseks seaduseks selles vallas võiks pidada USA-s vastu võetud CERCLA (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*).

Hukkunud linde tagasi ei saa

Keskkonnale tekitatud kahju korral püütakse mis tahes muu kahju hüvitamise sarnaselt saavutada kahju tekitamisele eelnenud olukorda. Turumajandusel põhinevas ühiskonnas on universaalne kahju hüvitamise viis raha maksmine. Rikutud asja omanik saab raha eest osta uue asja. Rahas on sageli võimalik väljendada ka tervisele põhjustatud kahju – selleks on ravile tehtud kulutused. Teatud tervisekahjustused on aga ravimatud ning ka ravi korral võib kahjustus end hiljem tunda anda, seega ei ole rahaline kompensatsioon tervisele põhjustatud kahju korral kõige parem kahju hüvitamise viis. Kui aga saastatakse lindude pesitsusala ja tuhanded linnud hukkuvad ning veel enam jääb munast koorumata, tekib küsimus, kui suurt kahju me oleme kannatanud. Metslinnul puudub turuväärtus ning ehkki suure kahju tekitamine on justkui ilmselge, ei suuda me kuigi täpselt selle suurust tavapärasel moel ehk rahas väljendada.

Keskkonnavastutuse seaduses püütaksegi leida lahendust kahju heastamiseks eelnevalt nimetatuga sarnastel juhtumitel. Märgata tuleks ka terminikasutust – räägitakse kahju heastamisest, mitte hüvitamisest, mis võiks pigem viidata rahalisele hüvitisele. Eesmärk on jõuda kahjustusele eelnenud (või selle lähedase) olukorrani või sellega võrdväärse olukorrani ning seda rahalist hüvitist maksmata. Lihtsustatult öeldes peab kahju tekitaja saavutama kahju tekitamisele eelnenud olukorra tegelikult, mitte mõtteliselt, nagu rahalist hüvitist tasudes.

Pole muidugi kindel, kas kahjustamisele eelnenud keskkonnaseisundit on alati võimalik tegelikult saavutada. Täpselt samuti võib vaielda, kas näiteks solvamise korral

hüvitis moraalse kahju tekitamise eest muudab intsidendi solvatu jaoks olematuks või ainult leevendab selle tagajärgi. Kas see on aga piisav põhjus kahju heastamisest loobuda? Tõsi, näiteks hukkunud linde me tagasi ei saa, sest konkreetsed hukkunud isendid jäävad hukkunuks. Küll aga saame kahju heastamise kaudu luua allesjäänutele paremaid tingimusi pesitsemiseks, mis aitab kaasa lindude arvukuse taastumisele. Alternatiiviks oleks kahju tekitaja "pääsemine" tekitatud kahju heastamisest ning ühiskonna vaesumine hävinud loodusväärtuste võrra.

Heastamise kohustus pole karistus

Vastutuse puudumine keskkonnale *per se* tekitatud kahju eest (sest selle kahju heastamist peetakse võimatuks) võib tekitada olukorra, kus kellelgi tärkab lausa huvi kahju tekitamise suhtes. Näiteks võib maaomanikul tekkida taunitav soov väärtusliku koosluse hävitamiseks, et vabaneda looduskaitse piirangutest, mis takistavad kinnisvaraarendust. Koosluse hävimisega seotud kahju suurust ei osata rahas kindlaks määrata, seega kahju justkui polekski tekitatud. Keskkonnavastutuse direktiivi ja keskkonnavastutuse seaduse eesmärk on siiski hinnata selliste koosluste väärtust iseenesest ning sellest lähtudes rakendada ka meetmeid kahju heastamiseks.

Esmatähtis ei ole sealjuures mitte asja tavapärase turuväärtus ehk see, kui palju on väärt hävitatud metsakooslusest saadud puit ja kui palju maksab maa. Väärtus peitub just koosluses tervikuna ja selle poolt ülejäänud keskkonnale pakutavates hüvedes. Metsa ei moodusta ju ainult seal kasvavad puud, osa sellest moodustavad sealsed loomad, linnud, taimed ja seened ning nende omavahelised seosed ja sõltuvussuhted. Just keskkonna pakutavad erinevad hüved on need, mis moodustavad turuväärtusele allumatu terviku ning mille hindamine tavakategooriates on väga keeruline.

Keskkonnavastutuse direktiiv ja keskkonnavastutuse seadus ei eeldagi seda, et kahju tekitaja peaks rahas kinni maksma linnulaulu ja lehesahina. See ei oleks kaugemas perspektiivis ka mõttekas, sest siis jääks meile metsade hävimise tõttu ainult mälestus eelnimetatud hüvedest ning palju eraisikutelt kokkukogutud raha, mis neid hüvesid iseenesest veel ei taga. Kahju tekitaja peaks keskkonnavastutuse seaduse kohaselt tagama kahjustatud hüvede tegeliku olemasolu. Näiteks hävitatud metsa asemele istutab uue ja hooldab seda teatud aja jooksul. Või kui seda ei peeta otstarbekaks, siis aitab kusagil lähikonnas korraldada hävitatud kooslustega samalaadsete koosluste kaitset.

Tuleb eristada keskkonnavastutuse seadusega ettenähtud kahju tekitaja kohustusi karistusest (artikli autorid on selle seaduse eelnõuga töötades kogenud, et üsna sageli peetakse seadusega ettenähtud kohustusi lisakaristuseks vms). Keskkonnakahju heastamise kohustus ei tähenda karistust kahju tekitamise eest. Isiku tegevus, millega ta põhjustas keskkonnakahju, võib, aga ei pruugi vastata mõne süüteo tunnustele ja sellele võib, aga ei pruugi järgneda karistus väärteo või kuriteo eest.

Keskkonnakahju heastamise kohustus tekib isikul seetõttu, et ta on põhjustanud kahju ning kogu isiku tegevus kahju heastamisel on suunatud endise keskkonnaseisundi saavutamisele. Kahju tekitaja on mis tahes muud liiki kahju hüvitamise põhimõtete sarnaselt kusagil

lähikonnas kohustatud kõrvaldama oma tegevuse negatiivsed tagajärjed ning selles osas ei erine keskkonnakahju heastamine muud liiki kahju heastamisest. Siinkohal võiks tõmmata paralleeli eraõigusliku kahju hüvitamise juhtumiga. Kui keegi sõidab autoga teise aia katki, siis vaevalt saab pidada aia parandamist või selle eest rahalise hüvitise maksmist karistuseks. Kahju tekitaja lihtsalt püüab luua aia omaniku jaoks kahju tekitamisele eelnenud olukorra. Keskkonnale *per setekitatud* kahju heastamine on samale eesmärgile suunatud ja seetõttu ei ole ka sellel karistuslikku iseloomu.

Seaduse kohaldamise piirid

Nagu euroliidu keskkonnavastutuse direktiivi, nii on ka keskkonnavastutuse seaduse kohaldamisala piiratud: kuigi pealkiri räägib keskkonnast, tuleb täpsustada, et mitte igasugune ümbritsevale looduskeskkonnale tekitatud kahju ei too kaasa vastutust seaduse mõttes. Siinjuures on asjakohane vaadelda, mida mõistetakse Euroopa Ühenduse õiguses termini keskkond all.

Euroopa Majandusühenduse asutamisleping algselt keskkonnavalaseid sätteid ei sisaldanud. Esimest korda lisatakse keskkonda puudutav jaotus asutamislepingusse Ühtse Euroopa Aktiga 1987. aastal, kuid mõistet keskkond ei avatud. Küll aga võtsid 1990. aastal Euroopa Liidu liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid vastu keskkonda puudutava deklaratsiooni, kus tunnistati õigust tervislikule ja puhtale keskkonnale, mis hõlmab eelkõige “/.../ õhu, jõgede, järvede, ranniku- ja merevee kvaliteeti, toidu ja joogivee kvaliteeti, kaitset müra vastu, kaitset pinnase saastamise, pinnase erosiooni ja kõrbestumise vastu, elupaikade, floora ja fauna, maastike ja muu looduspärandi ning puhkealade hüvede ja kvaliteedi säilitamist” (Krämer 2007, 2). Sõnastuses hakkab eelkõige silma inimesekesksus – keskkonnakomponendid on loetletud nende poolt inimkonnale pakutavate hüvede ja väärtuste kaudu, keskkond ja selle komponendid iseseisvat tervikut ja õigushüve nagu ei moodustaks. Tänapäeval aga ei vaidle vist enam keegi selle vastu, et keskkonnakomponentide kui süsteemi toimimist saab selle komponentide kahjustamise kaudu samuti rikkuda ning see on väärtus omaette, mille kaitsmisest ühiskond peaks olema huvitatud.

Ei keskkonnavastutuse direktiiv ega keskkonnavastutuse seadus ei hõlma kogu keskkonnale põhjustatud kahju. Samas vaadatakse kahjustatud keskkonda kui iseseisvat tervikut, millele tekitatakse kahju, ja mis tuleb kahju tekitajal heastada, kuid hõlmatud on ka keskkonna poolt ühiskonnale pakutavate hüvede kvaliteedi või kvantiteedi vähenemisega tekitatud kahju.

Ühenduse õiguse ühtsuse ja kooskõla huvides defineeritakse keskkonnavastutuse direktiivis võimalikult palju mõisteid viidetega teistele, kõnealust valdkonda reguleerivatele õigusaktidele. Sellest põhimõttest lähtudes on kaitsealused liigid, millele keskkonnavastutuse direktiiv kohaldub, defineeritud kahes liigikaitset käsitlevas direktiivis – nn linnudirektiivis ja loodusdirektiivis. Ka kaitsealused elupaigatüübid on loetletud loodusdirektiivis. Eesti keeles on ingliskeelse mõiste *habitat* vastena zooloogias kasutatud mõistet elupaik ja botaanikas kasvukoht. Siiski mõeldakse mõlema termini puhul ümbrusest looduslike tingimuste poolest erinevat ala, mis on seetõttu sobiv eluks teatud liikidele (Paal

2004, 5). Elupaigatüüpide määramine eraldi väärtusena on kantud soovist loodusväärtuste säilitamiseks suunata inimtegevust ja vältida kahjustavaid tegevusi ka neis erinevatele linnu-, looma- ja taimeliikidele elupaigaks sobivates piirkondades, mis pole seni kaitsealana määratud (*idem*).

Kahju olulisuse kriteeriumid

Keskkonnakahju direktiivi mõistes hõlmab nelja keskkonnakomponenti: kaitsealuseid liike, kaitsealuseid looduslikke elupaigatüüpe, vett ja pinnast. Seega on keskkonnastutuse kohaldumisalast väljas merevesi, v.a rannikuvesi (üldstatult ühe meremiili ulatuses rannikust), välisõhk, sealhulgas müra ja kiirgus, kaitse all mitteolevad linnu- ja loomaliigid, maastikud ja puhkealad (Paal 2004, 5).

Keskkonnastutuse seadus hõlmab lisaks Euroopa tasandil (direktiivides loetletud) kaitstud liikidele ka meie endi jaoks haruldasi ja väärtustatud liike, kelleks on looduskaitsealuse alusel kaitse alla võetud liigid. Samamoodi on ka elupaikadega: seaduse kohaselt lähivad keskkonnastutuse alla lisaks direktiivis ettenähtule ka riigisisese õiguse alusel moodustatud kaitse- ja hoiualad, püselupaigad ning looduse üksikobjektid (kaitstavad alad). Seaduse eelnõu väljatöötamisel jõuti nimelt arusaamisele, et nagu Euroopa Liidu tasandil mittekaitstavate, kuid Eesti looduskaitsealuse alusel siiski kaitsealuste liikide puhul on ka riigisiseseid kaitstavad alad väärtus, mille säilitamiseks ning millele kahju tekitamise ärahoidmiseks on otstarbekas kohustada kahju tekitajat mitte lihtsalt kahju rahaliselt hüvitama, vaid tekitatud kahju looduses ja loodusele realselt heastama.

Sellist lähenemist on soovituslikult ette näinud ka direktiivi eelnõu koostajad (Commission of the ... 2002, 18), rõhutades sellega liikmesriikide vajadust ja võimalikku soovi arvestada kohalike eripäradega. Siinjuures olgu täpsustatud, et kuigi loodusdirektiiv viitab kaitstavatele elupaigatüüpidele, seega erinevate sarnaste alade kogumile, kasutatakse keskkonnastutuse seaduses riigisisese looduskaitsealuse raames kasutatava terminoloogia kohaselt siiski terminit elupaik, kuigi elupaik tähendab keeleliselt eelkõige üksikut mingisse elupaigatüüpi kuuluvat ala (keskkonnastutuse seaduse eelnõu seletuskiri 2007, 3).

Kaitsealuste liikide ja elupaikade kahjustamisel on keskkonnastutuse kohaldumise tähtis eeldus see, et tegemist peab olema olulise ebasoodsa mõjuga, mis looduskaitsealuse kohaselt on mõju, mis seab ohtu liigi või elupaiga soodsa seisundi saavutamise või säilitamise. Seega pole mis tahes kaitsealusele liigile või elupaigale tekitatud kahju keskkonnastutuse seaduse mõttes automaatselt keskkonnakahju. Kahju olulisuse kriteeriumid, mida pädevad eksperdid hinnangu andmisel arvestama peavad, hõlmavad selliseid parameetreid nagu liigi kaitstuse tase (I, II või III kaitsekategooria), selle arvukus, liigi või elupaiga isetaastumisvõime, levik kohalikul, riigi või Euroopa Liidu tasandil jmt. Kindlasti on näiteks I kategooria kaitsealuse liigi isendite kahjustamisel või hävitamisel kahju olulisuse lävend madalam kui II või III kategooria liigi puhul, samuti võib teatud elupaiga hävitamine olla ühes maakonnas suhteliselt suurem (olulisem) kahju kui teises maakonnas, kus sääraseid elupaigatüüpe on rohkem.

Juhtumite menetlemine aeganõudev

Vee mõiste on keskkonnavastutuse direktiivis avatud samuti vee nn raamdirektiivi kaudu ja hõlmab viimase kohaldamisala ehk pinna-, põhja- ja rannikuvett ning vastavaid pinnavorme (veekogusid). Kuivõrd Eesti veeseadus on laiemal kohaldamisalal (hõlmab ka Eesti territoriaalmerd), ei saa siin sama analoogiat kohaldada, vaid keskkonnavastutuse seaduses on veele tekitatud kahju mõistes vee liigid eraldi välja toodud. Keskkonnavastutuse direktiiv välistab kohaldamisalast rahvusvaheliste mereõiguse konventsioonide objektid, ilmselt sooviga vältida võimalikku segadust kohalduva õiguse osas.

Nii nagu liikide ja elupaikade puhul, kohalduvad ka veele tekitatud kahjule lävend, millest alates loetakse kahju oluliseks ning keskkonnavastutuse kohaldamise objektiks. Selline lävend on vee kvalitatiivseid, sealhulgas ökoloogilisi, keemilisi ja füüsikalisi ning kvantitatiivseid näitajaid hõlmava veeklassi halvenemine. Kui vee raamdirektiivi kohaselt peavad Euroopa Liidu liikmesriigid saavutama aastaks 2015 kõigi vete (sealhulgas pinna-, põhja- ja rannikuvete) hea seisundi, siis on vee saastamine selliselt, et selle kvaliteediklass halveneb, samuti keskkonnavastutuse objekt ehk oluline kahju, mis tuleb keskkonnale (ja ühiskonnale) heastada.

Pinnasele tekitatav kahju on keskkonnavastutuse objekt, kui pinnase saastamise tulemusena tekib inimeste tervise kahjustamise oht. Milline täpselt see oht peab olema, et keskkonnavastutus kohalduks, jääb ekspertide otsustada ning praktika kujundada. Arvestades seda, et keskkonnavastutuse põhimõtte kohaselt peab saastaja enda tekitatud saastuse likvideerima ja kahju heastama (mitte riik, ühiskond) ning seda, et iga isik on kohustatud hoiduma teiste isikute tervise kahjustamisest, oleks ilmselt põhjendatud, kui võimalikku ohtu inimese tervisele käsitleda võimalikult laialt mis tahes võimaliku ebasoodsa mõjuna, mitte ainult otsese tervisekahjustusena.

Nagu eespool mainitud, ei kata keskkonnavastutus otseselt välisõhu saastamist. Selle keskkonnakomponendi väljajätmiseks võib leida mitmeid põhjendusi. Esiteks on välisõhku konkreetsetest allikatest paisatavate saasteainete hulk reguleeritud vastavate saastelubadega ning seega riigi poolt kontrollitud ja reguleeritud. Teiseks on looväliselt õhku paisatava saaste puhul selle allikat (kahju tekitajat) ning saaste täpset kogust (kahju suurust) ilmselt raske, kui mitte võimatu kindlaks teha, seetõttu sellele keskkonnavastutuse kohaldamine jääks praktikas teostamatuks eesmärgiks. Seetõttu piirdub välisõhu saastamisel keskkonnavastutuse kohaldamisala vaid saastusega elupaikadele, liikidele, veele või pinnasele tekitatud kahjuga (Commission of the ... 2002, 18).

Keskkonnavastutus ei kohaldu ka kaitse all mitteolevale floorale ja faunale. Kuivõrd keskkonnavastutuse juhtumite menetlemine võib olla aeganõudev ja kulukas protsess, oleks mõistlik kaitse all mitteolevatele isenditele tekitatud kahju heastamist korraldada mõnel muul viisil.

Veel üks oluline erand

Eeltoodud tingimustele lisaks on keskkonnakahju liikide osas keskkonnavastutuse kohaldamisel veel üks erand. Kui keskkonnakahju on tekkinud seaduskuuleka käitumisega (näiteks haldusorgani antud tegevusloa alusel, kusjuures loa väljastamise menetluse käigus on võimalik kahju tuvastatud, kuid kaalutusõiguse alusel on luba siiski väljastatud), siis sellist kahju keskkonnavastutuse seaduse mõttes keskkonnakahjuks ei loeta. Selle põhjenduseks on isiku õigustatud ootus, et kehtivad õigusaktid loovad keskkonnale riigi kui avaliku hüve eest seisja seisukohalt piisava kaitse ning nende järgimisel tekkivad võimalikud tagajärjed on kaalutletult aktsepteeritavad nii ühiskonnale kui ka keskkonnale.

Samas tuleb mõnda, et õiguskindlusel on tänapäeva kiirelt muutuv maailmas oma varjuküljed, sest olemasolevate õigusaktide piiresse kinnijäämine võib viimastele omistada liigse tähtsuse, mille nad teaduse ja tehnika arengu seisukohalt võivad sisuliselt olla minetanud. Ajale jalgu jäänud normid võivad õiguskindluse printsiibi kaudu saada otsustavaks ning seega takistada tegeliku õigluse saavutamist ning põhimõtte saastaja maksab rakendamist (Wilde 2002, 225).

Kokkuvõttes võib öelda, et keskkonnavastutuse seaduse abil ei ole võimalik kõrvaldada kõiki probleeme, mis keskkonna kahjustamisega kaasnevad. Loodetavasti aitab artikkel mõista, miks on keskkonnavastutuse seadus kujunenud just selliseks, nagu see parajasti on, ning selgitada seaduse üldisi eesmärgi. Keskkonnavastutuse seadus muudab põhjalikult meie senist lähenemist keskkonnakahju heastamisele, seetõttu ei pruugi seaduse rakendamine alati lihtne olla. Teisalt räägib põhimõtteliste muudatuste kasuks see, et keskkonnavastutuse seadus aitab tagada suure osa ülejäänud keskkonnavalaste seaduste (looduskaitse, veekaitse, pinnase kaitse) eesmärkide saavutamist, olles seega loogiline ja vajalik lüli keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise seisukohast.

Kasutatud kirjandus

Commission of the European Communities (2002). Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage: Explanatory memorandum. Brussels. 2002/0021(COD).

Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act. – http://www.access.gpo.gov/uscode/title42/chapter103_.html.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (nn vee raamdirektiiv). EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1–173.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (nn keskkonnavastutuse direktiiv). – ELT L 143, 30.04.2004, lk 56–75.

Jones, B. (1997). Detering, Compensating, and Remedying Environmental Damage: The Contribution of Tort Liability. – P. Wetterstein (ed). Harm to the Environment: The Right to Compensation and the Assessment of Damages. Oxford: Clarendon Press, pp 11–28.

Keskkonnavastutuse seaduse eelnõu ja seletuskiri.

– http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=100224&u=20071004111338.

Krämer, L. (2007). EC Environmental Law. London: Sweet & Maxwell.

Larsson, M. L. (1999). The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation. The Hague: Kluwer Law International.

Nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ, loodusliku linnustiku kaitse kohta (nn linnudirektiiv). – EÜT L 103, 25.4.1979, lk 1–18.

Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (nn loodusdirektiiv). – EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7–50.

Paal, J., Martin, G. jt (2004). Euroopas väärtustatud elupaigad Eestis. Eesti Keskkonnaministeerium.

Pfennigstorf, W. (1997). How to Deal with Damage to Natural Resources: Solutions in the German Environmental Liability Act of 1990. – P. Wetterstein (ed). Harm to the Environment: The Right to Compensation and the Assessment of Damages. Oxford: Clarendon Press, pp 131–142.

Wetterstein, P. (1997). A Proprietary or Possessory Interest: A *Conditio Sine Qua Non* for Claiming Damages for Environmental Impairment? – P. Wetterstein (ed). Harm to the Environment: The Right to Compensation and the Assessment of Damages. Oxford: Clarendon Press, pp 29–54.

Wilde, M. (2002). Civil Liability for Environmental Damage. The Hague, London, New York: Kluwer Law International.

1 Artikkel väljendab autorite isiklikke seisukohti.

Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse

Hannes Veinla (RiTo 16), Tartu Ülikooli keskkonnaõiguse dotsent

Kui pöörata pilk Eesti riigisisesele õiguspraktikale, jääb tihti mulje, et me ei ole veel Euroopa Liitu astunud, sest tuntakse ja rakendatakse ainult Eesti õigust, ning seda isegi siis, kui see on Euroopa Ühenduse õigusega otseses vastuolus.

Euroopa Ühenduse õiguse mõju erinevatele õiguse valdkondadele on erineva intensiivsusega. Keskkonnaõigus kuulub aga kindlasti nende õigusharude hulka, mille puhul Euroopa Ühenduse õiguse mõju on tunnetatav lausa igal sammul, ka konflikte Eesti õiguse ja Euroopa Ühenduse õiguse vahel tuleb küllalt tihti ette. Hea näide on hiljutine häbematu metsaraie Suurupis, kus Eesti õiguse järgi ei olnud justkui õigust metsaraiet keelata, Euroopa Ühenduse õigusest tulenevalt oli keeld aga ilmselge, sest tegemist oli nn Natura eelvalikualaga.

Niisuguseid alasid on Eestis palju ja seega on probleem ka meile ülimalt aktuaalne. Nimelt põrkuvad Natura aladel sageli looduskaitsetelised ja majanduslikud ning nendega liituvad sotsiaalsed huvid. Selliseid konflikte on korduvalt ette tulnud ka teistes Euroopa Liidu liikmesriikides ja neid on arutanud ka Euroopa Kohus. Järgnev analüüs tuginebki suures osas just Euroopa Kohtu seisukohtadele. Viimane on näidanud ennast radikaalse looduskaitsejana ja andnud järjekindlalt ülekaalu looduskaitsetele kaalutlustele. Meil valitseb aga lausa lapsemeelne arusaam, et majandus kaalub alati üles nn pehmed väärtused. Kui keegi võrdleks Eesti looduskaitseaduse ja metsaseaduse kandvaid ideid, leiaks ta hämmastusega, et need kaks seadust elavad just nagu eri maailmas. Metsaseaduse jaoks on mets puupõld, mida tuleb õigeaegselt koristada, looduskaitseadus vaatab metsa eelkõige loodusliku elupaigana, millel on peale majandusliku väärtuse ka oluline sisemine, objektiivne väärtus.

Euroopa Ühenduse õiguse mõju liikmesriigi keskkonnaõigusele on väga mitmepalgeline ja sellealaseid näiteid võiks tuua lõputult. Artikli piiratud mahtu arvestades on käsitluse alla võetud Euroopa Ühenduse looduskaitseõigus nn Natura alade näitel. Artikkel algab lühikese meeldetuletusega Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse eesmärkidest ja liikmesriigi kohustustest nende eesmärkide elluviimisel. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 2 on sätestatud, et ühenduse ülesanne on edendada keskkonnakaitse ja -kvaliteedi kõrget taset. Sama kordub ka asutamislepingu artikli 174 lõikes 2:

“...ühenduse keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme”. Euroopa Liidus ei ole järelikult eesmärgiks mitte lihtsalt keskkonna kaitsmine, vaid selle kõrge taseme saavutamine.

Mida tähendab kaitstuse kõrge tase

Kas ja kuidas mõjutavad asutamislepingu kaitstuse kõrget taset reguleerivad sätted Eestit kui liikmesriiki? Üks tunnustatumaid Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse uurijaid Ludwig Krämer ütleb kategooriliselt: kaitstuse kõrge tase peab olema saavutatud ühenduse kui

terviku poolt, mitte aga riigisiseste meetmete kaudu (Krämer 2003, 11). Sellega ei tahaks nõus olla. Probleemi lahendamiseks tuleb pöörata pilk Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätetele.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 10 sätestatud koostöökohustusest (lojaalsusprintsibiist) lähtudes tuleb liikmesriigil aktiivselt kaasa aidata Euroopa Liidu eesmärgiks oleva kõrgetasemelise keskkonnakaitse saavutamisele ning valida ja rakendada selleks vajalikke ja kohaseid vahendeid. Seega võib üsna kindlalt väita, et alates 1. maist 2004 on Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi otsene kohustus aidata riigisiseste meetmetega heas usus kaasa keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamisele.

Kaitstuse kõrge taseme põhimõtte puhul tekib teine oluline küsimus: mis on kaitstuse kõrge tase? Selle kohta on erinevaid arvamusi. Ludwig Krämer on leidnud, et ilmselt peetakse kaitstuse kõrge taseme all silmas keskkonnasõbralike liikmesriikide – Rootsi, Taani, Soome, Austria ja Saksamaa – taset. Samuti on Krämer viidanud mitmesugustele keskkonnapoliitilistele dokumentidele kui olulistele kaitstuse kõrge taseme indikaatoritele (Krämer, 2006, 11).

On selge, et kaitstuse kõrge taseme indikaatorid ei saa olla väga täpsed ja püsivad. Kuid võrdlus kõrge keskkonnakaitse tasemega riikidega on ilmselt küll asjakohane. Üks pidepunkt on siiski veel, ja see sisaldub Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 95 lõikes 3, kus sätestatakse, et “(...) keskkonnakaitset (...) käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi”. Niisiis on kõrge tase seotud uute teadmistega, ettevaatuspõhimõtet appi võttes ka mittelõplike teadmistega teatud tegevuste võimaliku negatiivse mõju kohta. Üks peamine keskkonnakaitse kõrge taseme indikaator on seega ettevaatusprintsibi rakendamine ja ka ebakindlate keskkonnariskide ohjamine. Väga ilmekas ettevaatusprintsibi rakendamise näide on Euroopa Kohtu nn Waddenzee kohtuasi, mida käsitletakse tagapool põhjalikumalt.

Euroopa Ühenduse direktiivid on teadaolevalt suunatud liikmesriikidele ning need tuleb ellu viia direktiivis sisalduvate kohustuste ülekandmisega liikmesriigi õigussüsteemi direktiivis ettenähtud tähtajal. Kuid sellega liikmesriigi kohustused ei lõpe. Liikmesriigi peamine kohustus on tagada direktiivi eesmärgi tegelik saavutamine.

Reageerida tuleb viivitamatult

Tihti eristatakse direktiivide elluviimise viit astet (Jans, 2000, 135–168). Kõigepealt peab liikmesriik direktiivi sätteid üle kandma oma riigi õiguskorda selgelt ja täpselt. Eesti olukorda hinnates tuleb rõhutada, et väga sageli on direktiivide sätteid üle kandvad normid jaotatud liiga paljude õigusaktide vahel ning selle tulemuseks on olukord, kus vastavat Eesti õigust ei saa pidada küllaldaselt selgeks ja arusaadavaks õiguse adressaatide jaoks. See võib tähendada ka seda, et Eestit ootab ees kohtutee, süüdistatuna direktiivi ebaadekvaatses ülevõtmises.

Teine aste on liikmesriigi kohustus (ja õigus) valida direktiivi elluviimiseks kõige sobivam rakendusmehhanism. Tavaliselt jätab direktiiv selle eesmärkide saavutamise mehhanismi valiku õiguse liikmesriigile. Eestis nagu paljudes teistes liikmesriikides on tihti suhtunud ülevõtmisse formaalselt ja ei ole pööranud piisavalt tähelepanu direktiivi eesmärgi tegeliku saavutamise mehhanismidele. Eesti puhul sobib siin näiteks nn Natura hindamine. Direktiivi 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta, artikli 6 lõige 3 sätestab: "Mis tahes kava või projekti, mis [...] ala tõenäoliselt oluliselt mõjutab, tuleb asjakohaselt hinnata nende tagajärgede seisukohast, mida ta alale kaasa toob, silmas pidades ala kaitse eesmärke".

Tsiteeritud sättes on ära toodud mehhanism, mis peab tagama elupaikade ja liikide soodsa seisundi Natura aladel. Sealjuures on selgelt märgata ettevaatusprintsipi rakendamist: hinnata tuleb kõiki tegevusi, mis võivad ala mõjutada. Eesti õiguses on aga probleem selles, et keskkonnamõju on võimalik hinnata üksnes keskkonnalubade andmise menetluses. Probleem tekib nende tegevustega, mille sooritamiseks ei ole mingit luba vaja. Neid ei saa seega ka hinnata, isegi siis mitte, kui neil võib olla oluline mõju Natura ala kaitse eesmärgile. Järelikult ei pruugi Eesti õigus tagada loodusdirektiivi eesmärkide elluviimist. See puudus rakendusmehhanismis tuleb tingimata kõrvaldada.

Kolmandaks tuleb liikmesriigil tagada direktiivi elluviimiseks vajalike meetmete efektiivne rakendamine. See seondub eelkõige liikmesriigi haldussuutlikkusega. Võimaliku probleemi näitena saab Eesti puhul välja tuua pädeva asutuse määramise Euroopa Ühenduse keskkonnavastutuse direktiivi (2004/35) elluviimiseks. Keskkonnavastutuse direktiiv näeb ette mitte niivõrd juba tekitatud kahju hüvitamist, kuivõrd viivitamatut reageerimist, kui ilmneb kahju tekkimise oht. See kohustus on pandud potentsiaalselt keskkonnaohtliku tegevuse täitjale. Kui viimane oma kohustust ei täida, peab tema asemel tegutsema liikmesriigis määratud pädev asutus, Eestis maakonna keskkonnateenistus. Tegutsemiseks on aga vaja asjakohast tehnikat. Maakonna keskkonnateenistusel seda pole ja oma ülesannete täitmiseks on vaja teha koostööd teiste ametkondadega. Niisiis kerkib küsimus (vähemalt teoreetiliselt), kas eri ametkondade koostööl põhinev keskkonnavastutuse direktiivi rakendusmehhanism ikka tagab õigeaegse ja kohase meetmete võtmise keskkonnakahju ohu korral, mis on nimetatud direktiivi eesmärk.

Neljandaks ei ole liikmesriigil õigust taluda direktiivi elluviimiseks kehtestatud normide rikkumist. Liikmesriigi pädevate asutuste käsutuses peavad olema efektiivsed vahendid ka juhtudeks, kui direktiiviga vastuolus olev tegevus tuleks peatada.

Viiendaks, kõigi eelneva nelja astme tulemusena peab liikmesriik tagama direktiivi eesmärgi tegeliku saavutamise. Näiteks kõigi Eesti supelrandade vee, kogu meie põhjavee ja kõigi meie asulate õhu vastavuse kehtestatud kvaliteedinõuetele. Viimast tulebki pidada direktiivide elluviimisel kõige tähtsamaks. Esimesel neljal astmel võetud meetmed ei ole küllaldased, kui direktiivi eesmärk jääb tegelikult saavutamata. Keskkonnadirektiivide puhul on eesmärk tihti täpselt, numbriliselt määratud – see teeb lihtsamaks ka Euroopa Komisjoni kontrolli liikmesriikide üle.

Rahanappus ei vabanda

Keskonnadirektiivide eesmärkide elluviimine liikmesriikides on tekitanud hulgaliselt probleeme. Tihti on liikmesriigid põhjendanud oma suutmatust tagada Euroopa Ühenduse õiguse korrektne rakendamine rahanappusega. Samas on Euroopa Kohus mitmes kaasuses rõhutanud, et finantssfääri kuuluvad raskused ei saa olla liikmesriigi lepingujärgsete kohustuste mittetäitmise õigustuseks.

Kaasuses C-42/89 on Euroopa Kohtu seisukoht sõnastatud järgmiselt: “Tuleb mees pidada, et kohtu praktikast lähtudes ei saa liikmesriik viidata praktilistele või administratiivsetele raskustele õigustamaks ühenduse direktiivides sätestatud kohustustest ja tähtaegadest mittekinnipidamist. Sama kehtib ka rahaliste raskuste puhul, liikmesriik peab võtma vajalikud abinõud sellistest raskustest ülesaamiseks”. Niisiis ei saa ka Eesti vabaneda kohustusest viia ellu direktiivide eesmärgid, viidates riigisisestele majanduslikele, poliitilistele või õiguslikele probleemidele.

Euroopa Ühenduse direktiivide elluviimisel Eestis on tõenäoliselt üks suuremaid probleeme Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide eesmärkide saavutamine. Eestis on säilinud suur hulk liike ja elupaiku, mis mujal Euroopas on inimtegevuse tõttu hävinud. Üleeuroopalise Natura võrgustiku aladel (aga ka neist väljaspool) tuleb arvestada väga suurte majandustegevuse piirangutega.

Eesti avalikkusel, sealhulgas kohalikel omavalitsustel ja majandustegevuse arendajatel, ei paista olevat päris õiget ettekujutust sellest, milline on Natura alade režiim, mis on seal lubatud ja mis keelatud. Meil alahinnatakse liiga tihti looduskaitse kaalutlusi. Selguse huvides tuleb rõhutada, et järgnevad seisukohad ei väljenda artikli autori isiklikku arvamust, vaid põhinevad Euroopa Kohtu kui Euroopa kõrgeima kohtumõistja seisukohtadel, mis on kõigile täitmiseks kohustuslikud. Seda ka siis, kui Euroopa Kohtu tõlgendused tunduvad Eesti vaatevinklist ebamugavana.

Asjatundmatud väljaütlemised

Üks kummalisemaid viimasel ajal kuulnud väide on mitmel juhul väljaöeldud soov “loobuda” mõnest Euroopa Ühenduse poolt Natura võrgustikku pakutud alast, et meil oleks lihtsam ehitada silde, sadamaid ja muid selliseid objekte. Igale Euroopa Ühenduse looduskaitseõigust tundvale isikule on selge selliste väljaütlemiste asjatundmatuse. Eestis võib Natura alade puhul üldse liiga tihti kohata juba eespool nimetatud lapsemeelset usku, et majandusliku arengu huvid on alati üle looduskaitsest.

Valitud Natura aladest majanduslikel põhjustel loobuda ei ole mingil juhul võimalik. Natura aladel peavad väga sageli majanduslikud ja sotsiaalsed kaalutlused taanduma looduskaitse kaalutluste ees ning paljudest Natura aladest negatiivselt mõjutada võivatest projektidest tuleb loobuda. Natura aladega seotud probleeme on palju. Järgnevalt mõned tähtsamad.

Alustada tuleks sellest, et Natura alad ei ole tavalised kaitsealad – need on paikkonnad, millel on üleeuroopaline tähtsus ning Euroopa Ühenduse loodusdirektiivi alusel kujutavad need endast “kõikide Euroopa rahvaste ühist pärandit”. Nende alade arendamise üle ei saa otsustada ainult kohalikest egoistlikest huvidest lähtudes. Emajõe luha üle ei saa otsustada Tartu linn, nii nagu Saaremaa Panga panga üle ei saa otsustada Mustjala vald. Need alad on üleeuroopalise otsuselangetamise objektid.

Eestis nagu paljudes teistes Euroopa Liidu liikmesriikides on tekkinud probleeme, millised alad esitada Natura võrgustiku paikkondadena. Kerkib küsimus, kas peale looduskaitseliste võiksid ka muud kaalutlused olla arvessevõetavad mingite alade Natura võrgustikku määramisel. Selline küsimus on tekkinud näiteks Saaremaa silla rajamise puhul. Euroopa Kohtu arvates tuleb Natura alade valikul arvestada üksnes ökoloogilisi kriteeriume. Kõige olulisem Euroopa Kohtu kaasus, mis puudutab kaitsealade valikut, on nn Lappeli kaldapealse kaasus (Kohtuasi C-44/95).

Natura alade valiku kriteeriumid

Ühendkuningriigis asub Sheernessi sadam. Sadamaga piirneb nn Lappeli kaldapealne, ornitoloogiliste kriteeriumide järgi tähtis linnuala. Euroopa Ühenduse õiguse alusel oleks see ala tulnud määratleda kaitsealana. Sheernessi sadam pidas laiendamise plaane ja selle ainus võimalik suund oli Lappeli kallas. Majanduslikest ja sotsiaalsetest (tööhõive) kaalutlustest lähtudes ei määratlenud Ühendkuningriigi valitsus kaldapealset kaitsealana. Sadama arendus olevat oluline kogu piirkonna arengu seisukohast ja seega ka regionaalarengu tähtis komponent. Kenti krahvkond oli vaene kant ja seal oli suur tööpuudus. Analoogilisi argumente tuuakse tihti ka Eestis. Kohus lükkas aga Ühendkuningriigi argumendid järsult tagasi ja leidis, et tähtsa linnuala kaitsealana (meil näiteks Emajõe luha või Väinamere) mittemääratlemist võivad õigustada ainult üldised huvid, mis on üle direktiiviga kaitstud ökoloogilistest huvidest. Kohus leidis, et majanduslikud ja nendega liituvad sotsiaalsed kaalutlused ei saa ühelgi juhul kaaluda üles ökoloogilisi huve, mida tuleb arvestada kaitsealade määratlemisel.

Kohtu seisukoht on täiesti selge, ühemõtteline ja kategooriline ega vaja edasist kommenteerimist. Niisiis võib väita, et Natura alade valik ei ole poliitiline ega õiguslik menetlus, vaid teaduslik protsess, mis peab tuginema ainult looduse iseväärtust arvestavatele teaduslikele faktidele. Järelikult, kui Eesti jätaks Natura võrgustikku esitamata ala, mis ökoloogilistest kriteeriumidest lähtudes tulnuks sinna esitada, oleks see Euroopa Liidu õiguse selge rikkumine ja Eestit võiks ees oodata kohtutee.

Kas juba valitud aladest saaks loobuda või nende pindala vähendada? Sellele küsimusele vastamiseks tuleb pöörata pilk nn Leybuchi kaasusele (Kohtuasi C-57/89). Sellest kaasusest selgus, et on tõepoolest selliseid avalikke huve, mis on üle üleeuroopalise tähtsusega ökoloogilistest huvidest. Millised need ülekaalukad huvid võiksid küll olla?

Saksamaa rannikul tehti rannikualade kaitseks ulatuslikke maaparandustöid. Tammide ja muude tõkete rajamise tulemusena vähenes Euroopa Ühenduse linnudirektiivi alusel määratud kaitseala pindala. Seda õigustati kolme argumendiga. Esiteks on tammide

ehitamine vajalik üleujutuste vältimiseks ja järelkult inimelude säästmiseks. Teiseks arenevad tammide rajamise tulemusena välja uued väärtuslikud elupaigad. Kolmandaks on tammide rajamine vajalik selleks, et laevad pääseksid kohalikku sadamasse, mis olevat tähtis majanduslikest ja sotsiaalsetest kaalutlustest lähtudes, et tagada piirkonna areng ja vältida töökohtade kadu. Euroopa Kohus aktsepteeris esimest ja teist, kuid lükkas resoluutselt tagasi kolmanda argumendi. Siit järeldus – majanduslikud kaalutlused ei sobi Natura aladest loobumise õigustamiseks mitte mingil juhul ning ka Eestil tuleks sellistest plaanidest loobuda.

Kus kehtib Natura režiim

Tihti arvatakse, et nimetatud režiim kehtib üksnes vahetult Natura aladel plaanitavate tegevuste kohta. See ei ole õige. Nn Natura režiim kehtib ka väljaspool Natura alasid plaanitavate tegevuste suhtes, mille oluline mõju Natura alale ei ole välistatud. Näiteks ei tohi lubada ehitada silda, mis asub küll väljaspool Natura ala, aga mille rajamise tulemusena suurenev liiklusvoog võib oluliselt häirida Natura alal kaitstavat liiki.

Millal hakkab kaitserežiim kehtima? Meil on tihti väidetud, et Eesti Natura alad on alles eelvalikualad ja seal Natura režiim ei kehti. See on jälle tõest kaugel. Loodusdirektiivi alusel hakkab Natura režiim tõepoolest kehtima alles pärast seda, kui Euroopa Komisjon kehtestab kokkuleppe kõigi liikmesriikidega (pange tähele – just kokkuleppe kõigi liikmesriikidega) ühendusele oluliste alade loetelu. Eesti kohta seda tehtud ei ole. Kas Eestis siis praegu Natura režiim ei kehtigi? Kehtib küll.

Esiteks tuleb tähele panna, et Natura alad jagunevad linnuhoiu- ja loodushoiualadeks. Linnuhoiualadel kehtib Natura režiim Eesti Euroopa Liitu astumise hetkest. Väinameri, Küdema laht ja Emajõe luht on aga just linnuhoiualad. Loodushoiualade kohta on Euroopa Kohus määranud nn Draggagi (Kohtuasi C-117/03) ja Bund Naturschutz (Kohtuasi C-244/05) kohtuasjades, et ka Euroopa Komisjonile saadetud riigisisese loetellu kantud alade (nn eelvalikualade) puhul nõuab kohane kaitsekord, et liikmesriigid ei kiidaks heaks niisuguseid tegevusi, mis võiksid oluliselt kahjustada nende alade keskkonnaomadusi. Seega peavad liikmesriigid hoolitsema selle eest, et alade seisund ei halveneks enne Natura alade lõpliku nimekirja selgumist.

Sisuliselt tähendab see seda, et nn Natura režiim kehtib ka loodushoiualadel alates Eesti Euroopa Liitu astumisest. Järelikult ei olnud ka kurikuulsa Suurupi metsaraie puhul kellegi õigus seda lubada ning raiet oleks tulnud kõigi vahenditega viivitamatult tõkestada. Kui Eesti kehtiv õigus seda ei võimaldanud, oleks see tulnud jätta rakendamata ja kohaldada Euroopa Ühenduse õigust.

Mida tähendab ala kaitse eesmärgi kahjustamine? Mida pidada Natura ala kahjustamiseks? Kas näiteks kruisilaevade liikumine Küdema lahes kahjustab iseenesest ala kaitse eesmärke või ei? Siin on huvipakkuvaks kohtuasjaks nn Santoña märgala kaasus (Kohtuasi C-355/90). Santoña märgala on ökoloogilistest kriteeriumidest lähtudes tähtis linnuala. Selle ala lähedusse hakati ehitama tööstusrajatisi ja maanteid. Kohus asus hiljem seisukohale, et maantee ehitamine mitte üksnes ei vähenda märgala pindala, vaid mõjub negatiivselt selle

looduslikule rahule ja seega ka lindudele soodsale looduskaitsele seisundile. Kohus tahtis järelikult märkida, et ala kahjustamine ei pea tingimata tähendama materiaalselt kahjustust. Näiteks ei pea see tähendama naftareostust Küdema lahes, mittemateriaalne loodusrahu häirimine võib samuti olla kahjustamine.

Waddenzee kohtuasja õppetund

Millal Naturat hinnata ja kui põhjalik peab hindamine olema? Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 sätestab: "Iga kava või projekti, /.../ mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju /.../ tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile /.../ loa /.../ alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda /.../ ala terviklikkusele negatiivset mõju /.../."

Euroopa Kohus andis oma tõlgenduse direktiivi artikli 6 lõike 3 kohta nn Waddenzee kohtuasjas (C-127/02). See kohtuasi puudutas Hollandi valitsuse antud südakarpide mehaanilise püügi luba Waddenzee kaitsealal. Hollandi keskkonnaorganisatsioonid vaidlustasid loa väljastamise ja väitsid, et südakarpide mehaaniline püük võib kaitseala negatiivselt mõjutada ja seda mõju ei ole piisavalt hinnatud. Asi jõudis Hollandi Ülemkohtusse (*Raad van State*) ja viimane esitas Euroopa Kohtule eelotsuse taotluse reas loodusdirektiivi artikli 6 tõlgendamist puudutavates küsimustes. Vahemärkusena olgu öeldud, et Waddenzee kohtuasi peaks olema kohustusliku kirjandusena iga meie majandus- ja poliitikategelase kirjutuslaual. Loodetavasti jääksid siis edaspidi paljud juba ette nurjumisele määratud Natura alade arendamise projektid kavandamata ning mõttetu raha- ja energiakulu olemata.

Üks Hollandi Ülemkohtu esitatud küsimustest oli, et milliseid kavasid või projekte tuleb loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel hinnata. Kohus viitas oma vastuses Euroopa Ühenduse asutamislepingus sätestatud ettevaatusprintsipile ja keskkonna kaitstuse kõrge taseme printsipile ning tõi esile selle, et hinnata tuleb iga kava või projekti, mille puhul ei saa välistada olulist mõju Natura alale. Niisiis tuleb hindamine teha kõigil juhtudel, kui tekib kahtlus olulise mõju puudumise või esinemise kohta. Ainult siis, kui mingit kahtlust ei ole, et oluline mõju on tõepoolest välistatud, võib hindamise ära jätta. Seega on selge, et selliste suurprojektide puhul nagu Saaremaa sadam, sild mandri ja Saaremaa vahel või sõudekanal Emajõe lual ei saa ükski mõistlik inimene olulist mõju ette täielikult välistada. Siinjuures tuleb arvestada ka sellega, et Euroopa Kohtu arvates tuleb kõiki kavasid ja projekte, mis võivad ala kaitse eesmärke (näiteks teatavate linnuliikide kaitset) ohustada, pidada paikkonda tõenäoliselt oluliselt mõjutavateks.

Kui põhjalik peab hindamine olema

Saaremaa sadama puhul väitsid keskkonnaorganisatsioonid, et veeloa väljastamiseks tehtud keskkonnamõju hindamine ei olnud küllalt põhjalik ja ei arvestanud kõigi võimalike mõjudega. Tallinna Halduskohus asus järgmisele seisukohale: "... arvestades looduskeskkonna keerukust, on kavandatava tegevuse võimalikke mõjusid võimalik uurida ning prognoosida pikka aega ning uuringud kujutavad endast põhjalikku teadustööd. Proportsionaalse keskkonnamõju hindamise menetluse eemärgiks ei ole selliste mahukate ja

pikki aastaid vältavate uurimisprojektide läbiviimine ning rahastamine arendaja poolt ...” Tallinna Ringkonnakohus asus samale seisukohale ja leidis, et vee erikasutusloa väljaandmiseks oli keskkonnamõju hindamine küllalt põhjalik ja et hindamisel tuleb arvestada kõige tõenäolisemate (niisiis mitte kõigi võimalike) mõjudega.

Kohtute seisukoht on mõistetav, sest nii Tallinna Halduskohus kui ka Ringkonnakohus ei pidanud võimalikuks väljuda vee erikasutusloa menetluse piiridest ja vaadata Saaremaa sadama asja komplekselt, nagu panid ette keskkonnaorganisatsioonid. Siinkirjutaja julgeb siiski arvata, et kohtute seisukoht ei ole kooskõlas loodusdirektiivi eesmärkidega. Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud põhimõtet, et liikmesriigi kohtud peavad riigisisest õigust tõlgendama Euroopa Ühenduse õiguse valguses. Lisada tuleks ka seda, et tööde käigus avastas Saaremaa sadama ehitaja, et kaialune maapõu ei ole sugugi selline, nagu arvati. See on väga sümptomaatiline – loodusesse sekkumisel ei ole sääraseid “üllatused” sugugi harvad, eriti kui eelnev hindamine ei olnud küllalt põhjalik. Siin tuleb taas pöörata pilk Waddenzee kaasusele.

Nimetatud kaasuses esitas Hollandi Ülemkohus küsimuse, kas südakarpide püüki Waddenzee kaitsealal võib lubada siis, kui pole mingit ilmset kahtlust, et oluline mõju puudub, või on see lubatud vaid siis, kui pole mingisugustki kahtlust, et sellinemõju puudub. Euroopa Kohus asus järgmisele seisukohale: hindamine tähendab käesoleval juhul seda, et “parimatest teadussaavutustest lähtuvalt tuleb kindlaks teha kõik /.../ aspektid, mis võivad ala kaitse eesmärgel oluliselt mõjutada”. Niisiis leidis Euroopa Kohus, et hindamise puhul ongi tegemist just teadustööga ja see peab olema nii põhjalik, et arvestatakse alasil mõjutavate tegevuste kõiki aspekte (mitte ainult kõige tõenäolisemaid) ning kõrvaldatakse kõik põhjendatud kahtlused olulise mõju puudumise või esinemise suhtes, nii et lõppkokkuvõttes oleks võimalik anda selge vastus käesoleva artikli järgmises osas püstitatud küsimusele. Lisada tuleb ka seda, et keskkonnaõiguse ühe kõige tähtsama aluspõhimõtte – saastaja maksab – kohaselt maksab kõige selle eest loomulikult arendaja ja mingit muud lahendusvarianti ei ole.

Leebel looduskaitsele puudub mõte

Millal võib Natura ala mõjutada võivat projekti (näiteks Saaremaa silda) lubada? Euroopa Kohus leiab Waddenzee kohtuasjas, et Natura alal mõjutada võivat kava või projekti võib lubada, kui liikmesriigi pädevad asutused on kindlaks teinud, et kava või projekt ei avalda alale negatiivset mõju. Kohtu arvates on see nii, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust, et negatiivne mõju ala terviklikkusele on välistatud. Niisiis kui Natura hindamise tulemusel säilib mingigi kahtlus negatiivse mõju võimalikkuse kohta, ei ole liikmesriigi pädevatel asutustel õigus kava või projekti lubada. Kes saab saajaprotsendiliselt väita, et Natura alale või selle vahetusse lähedusse rajataval sadamal või sillal ei ole mingit olulist negatiivset mõju? Mine tea, äkki teatud tingimustel võib mõju siiski ilmned. Selline on tõenäoline Natura hindamise tulemus ja sellest tulenevalt on selline projekt keelatud.

Millistel erandjuhtudel võib Natura alasil potentsiaalselt negatiivselt mõjutada võivaid projekte lubada? Erandeid käsitleb loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4. Potentsiaalse negatiivse

mõjuga projekte võib lubada, kui on täidetud kolm tingimust. Esimene tingimus on alternatiivide puudumine. Liikmesriigi pädevad asutused peavad hindama, kas on kavandatava tegevuse selliseid alternatiive, mille puhul Natura alade kaitse eesmärk on paremini saavutatav. Euroopa Komisjoni seisukoht on, et võrdlusparameetrid peavad seonduma üksnes ala kaitse eesmärkidega ja selles etapis ei tohi kasutada muid, sealhulgas majanduslikke kriteeriume. Niisiis tuleb ka Saaremaa silla puhul vastata küsimusele, mis on selle rajamise eesmärk ja kas seda eesmärki võiks saavutada ka muul viisil, mis siis, et teine lahendus oleks kallim.

Teiseks võib erandi teha siis, kui kava või projekti elluviimist tingivad mingid imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid. Just avalikud, mitte erahuvid. Direktiiv peab silmas mitte lihtsalt esmatahtsaid (nagu sätestab Eesti õigus), vaid just imperatiivseid ja erakordselt tähtsaid põhjusi. Sellised põhjused peavad olema sedavõrd olulised, et kaaluvad üles looduse direktiivi ülimalt ambitsioonika eesmärgi – kaitsta kõrgtasemel “ühenduse kõigi rahvaste looduspärandit”. Niisugune kaalumise tuleks teha ka näitaks Saaremaa silla asjas, võttes eeskujuks eelnevalt tsiteeritud Leybuchi kaasuse Euroopa Kohtu seisukohad. Kolmandaks tingimuseks on kõigi kohaste hüvitusmeetmete võtmine. Kui kõik eelnimetatud tingimused on täidetud, võib ala negatiivselt mõjutavat kava või projekti lubada.

Lõpuks võiks küsida, kas Natura režiim, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ei ole liialt radikaalne? See on igati õigustatud küsimus, eriti Eesti oludes, kus Natura alasid on palju. Kas looduse eelistamine on põhjendatud? Ilmselt küll. Majanduslikud huvid on sellises arenevas ühiskonnas nagu Eesti ülimalt agressiivsed. Järelikult peavad teised, neile vastukaaluks asetatavad huvid olema sama agressiivsed. “Leebel” looduskaitse puudub igasugune mõte, see jääb alati kaotajaks.

Viimast seisukohta on korduvalt väljendanud ka Euroopa Kohus oma rohelistes kohtuasjades. Euroopa Kohtu radikaalsus võib paljudele mitte meeldida, kuid selle kohtu seisukohti tuleb teada ja nendega arvestada, siis jäävad paljud pettekujutlused Natura alade arendamise võimaluste kohta kujunemata.

Kasutatud kirjandus

Jans, J. (2000). European Environmental Law. Groningen: Europa Law Publishing.

Kohtuasi C-42/89 (1990) ECR I-02821.

Kohtuasi C-44/95 (1996) ECR I-03805.

Kohtuasi C-57/89 (1991) ECR I-00883.

Kohtuasi C-117/03. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c_057/c_05720050305en00070007.pdf

Kohtuasi C-127/02. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_262/c_26220041023en00020002.pdf

Kohtuasi C-244/05. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_281/c_28120061118en00160016.pdf

Kohtuasi C-355/90 ECR I-04221.

Krämer, L. (2003). EC Environmental Law. 5th edition. London: Sweet and Maxwell.

Krämer, L. (2006). EC Environmental Law. 6th edition. London: Sweet and Maxwell.

Põlevkivi kasutamise arengukava koostamine oli laiaulatusliku kaasamise õppetund

Agnes Jürgens (RiTo 16), Keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakonna nõunik

Põlevkivi kasutamise arengukava eelnõu ei valminud keskkonnaministeeriumi kabinetivaikuses, selle koostamisse kaasati hulgaliselt asutusi ja huvirühmi.

Vabariigi Valitsus kiitis põlevkivi kasutamise riikliku arengukava koostamise heaks 2006. aasta suvel ja määras selle eest vastutavaks keskkonnaministeeriumi. See tähendas ministeeriumi asumist väga mahuka ettevõtmise eestvedaja rolli.

Kõik, kes me arengukava koostamisega seotud olime, otsustasime, et koostamisse tuleb kaasata võimalikult palju huvirühmi ja kõiki küsimusi arutada võimalikult paljudega. Ehk teisisõnu – seadsime eesmärgiks laiaulatusliku kaasamise.

Esimesi samme astudes adusime, et ees on keeruline ja pingeline aeg. Nii see oligi, sest põlevkivitemaatikaga haakus aina enam muid küsimusi ning kuhjuma hakkasid ka emotsioonid. Nüansse lisasid parasjagu hoogustuvad Riigikogu ja presidendivalimiste debatil, kus energeetika muutus poliitikute oluliseks kõneaineks.

Aga arengukava eelnõu sai valmis! Kõik, kes selle enam kui 500-leheküljelise materjali kokkupanekuga tegelesid, kinnitavad, et töö tasus ennast kuhjaga. Arengukava tõi kaasa ulatusliku arutelu mitte ainult maavara(de), vaid ka Ida-Virumaa sotsiaalse olukorra ja muu sellega seotu üle. Mahukale materjalile ja mitmetele avalikkuses selgeksräägitud küsimustele lisaks saime suurepärase kaasamise õppetunni. Aga kõigest järgemööda.

Kava eesmärk: sõnastada riigi huvid

Põlevkivi on rahvuslik rikkus ja tähtis strateegiline ressurss, mis tagab riigile poliitilise, majandusliku ja energeetilise sõltumatuse. See on maavara, mille kaevandamine ja kasutamine puudutab õigupoolest iga Eesti elanikku, pruuni kullaga on seotud paljud huvirühmad. Paraku oli seni kindlaksmääramata riigi huvi põlevkivivaru kasutamisel.

Eriti ilmekalt tõusis see seisukoht esile 2005. aastal, kui keskkonnaministeeriumile esitati põlevkivi kaevandamiseks 15 taotlust. Kokku sooviti aastas maa alt välja tuua üle 25 miljoni tonni pruuni kulda (lisaks senisele enam kui 20 miljonile tonnile). Seaduste kohaselt tuli loa andjal (keskkonnaministeeriumil) nõuetekohaselt vormistatud taotlusi menetleda. Eeskätt oli taotluste taga põlevkiviõli tootjate huvi, aga kas ka riigi huvi?

Et võimalikult täpselt kindlaks teha riigi huvi ja põlevkivi kasutamise tulevik ning teha seda paljude huvirühmade osavõtul, kiitis valitsus heaks "Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2007–2015" koostamine, määrates vastutavaks keskkonnaministeeriumi ning osalevateks ministeeriumideks majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ning rahandusministeeriumi.

Arengukava koostamise aluseks oli 15. detsembril 2004 Riigikogus kinnitatud kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015. Arvestada tuli ka teiste asjassepuutuvate arengukavadega, näiteks elektrimajanduse arengukava 2005–2015, looduskaitse arengukava aastani 2035 jt. Seega pidi põlevkivi kasutamise arengukava lähtuma eeskätt kütuse- ja energiamajanduse pikaajalisest arengukavast, mitte pakkuma lahendusi kogu Eesti energiamajanduse arendamiseks. Kokkuvõttes olid arengukavas järgmised ülesanded:

1. Eesti põlevkivimaardla tehnoloogiline, majanduslik ja keskkonnakaitsealine rajoneerimine;
2. kasutamissuundadele vastava põlevkivivaru hindamise kriteeriumide loomine ja koguse hindamine, ressursi pikaajaline planeerimine;
3. põlevkivi kaevandamise tehnoloogilise struktuuri (kaevanduste, karjääride, potentsiaalsete uuringualade ja oluliste kaitsealade) koosluse optimeerimine;
4. meetmed kaevandamise tagajärgede likvideerimiseks.

Ühel ajal põlevkivi kasutamise riikliku arengukava koostamisega toimus selle keskkonnamõju strateegiline hindamine, mis kinnitab veel kord, kui ulatuslik ja problemaatiline oli eesseev ülesanne.

Kellele ja kellega

Koos ülesannete täpsustumisega konkretiseerusid peamised sihtrühmad, kellele põlevkivi kasutamise riiklik arengukava on suunatud:

- põlevkivi kaevandamise ja kasutamisega seotud ettevõtted;
- põlevkivimaardla piirkonnaga seotud elanikkond, keda mõjutavad keskkonna- ja sotsiaalsed probleemid;
- kogu elektrit ja soojust tarbiv Eesti elanikkond.

Lähtudes arengukava väga erinevatest (ja vastuoluliste huvidega) sihtrühmadest ning soovist kaasata kava koostamisse võimalikult suur esindus, pidas tollane keskkonnaminister Villu Reiljan vajalikuks moodustada kolm töörühma:

- arengukava koostamise töörühm, mida juhtis Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik Anto Raukas;
- põlevkivi kasutamise kava komisjon, mida juhtis keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhataja Rein Raudsep. Komisjoni ülesanne oli arengukava koostamist nõustada ja koordineerida, vahe- ja lõpparuandeid läbi vaadata ning keskkonnamõju strateegilist hindamist nõustada;
- ümarlaud avalikkuse kaasamiseks arengukava koostamisse, seda juhtis keskkonnaministeeriumi tollane abiminister Olavi Tammemäe.

Arengukava koostamisega samal ajal toimunud arengukava keskkonnamõju strateegilist hindamist juhtis Säästva Eesti Instituudi juhataja, praegune Riigikogu liige Valdur Lahtvee.

Otseselt kaasati arengukava koostamise 45 inimest, kaudselt seotute ring suurenes päev-päevalt. Avalikkuse suure huvi tõttu tuli nii komisjoni kui ka ümarlaua koosseisu korduvalt täiendada. Lõpuks oli komisjonis 18 liiget, kes esindasid järgmisi institutsioone ja asutusi: keskkonnaministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, rahandusministeerium, sotsiaalministeerium, Tallinna Tehnikaülikooli mäeinstituut ja põlevkivi instituut, AS Eesti Põlevkivi, OÜ Merko Kaevandused, AS Viru Keemia Grupp, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Teaduste Akadeemia, Riigikogu, Lääne-Viru ja Ida-Viru Omavalitsuste Liidud ning Maidla vallavolikogu. Ümarlaua 21 liikme hulka kuulusid Ida- ja Lääne-Virumaa maavalitsuste esindajad, omavalitsuste juhid, keskkonnaorganisatsioonide esindajad ning firmade spetsialistid.

Suure kaasatute ringi kaudu jõudis arengukava koostamist koordineeriva keskkonnaministeeriumi sõnum kõigi põlevkiviga vähegi seotud huvirühmadeni. Ministeerium sai kaasatute kaudu tagasisidet, kogudes nõnda tänuväärset palju infot, teisest küljest tekitas suur infotulv järjest uusi küsimusi ning olulise väljasõelumine muutus aina keerulisemaks.

Teavitamisel initsiatiiv oma kätte

Arvestades avalikkuse suurt huvi põlevkivi kasutamise arengukava koostamise vastu ja avalikustatavate materjalide mastaapsust, koostas keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakond selle temaatika vahendamiseks kommunikatsiooniplaani. Meie eesmärk oli olla oma sõnumitega kiire, avatud, aus, asjalik ja sihtrühmadele arusaadav.

Nende nõudmiste kohast teavet saab koguda ja edastada ainult siis, kui kõik, eeskätt aga arengukava koostamisega seotud kolleegid mõistavad avalikkuse ja üksteisega suhtlemise vajalikkust. Seega tuli põlevkivi kasutamise arengukava koostamise vahendamisse kaasata kõigepealt oma ministeeriumi töötajad, hiljem laienes suhtlejate (kõneisikute) ring väljapoole – arengukava temaatikat hakkasid vahendama näiteks ka töörühma esindajad, eeskätt akadeemik Anto Raukas, kuid ka teised.

Mida rohkem teema esile kerkis, seda enam vajasid ajakirjanikud infot. Põlevkivi kasutamise arengukava koostamisel vahendas suhtlemist meediaga (loe: avalikkusega) avalike suhete osakond. Keskkonnaministeeriumile oli tähtis teavitamisel initsiatiiv oma kätte võtta. Selleks:

- koostasime oma kodulehe (www.envir.ee) esiküljele põlevkivikava jaoks eraldi “pesa”, kuhu koondasime kõik selleletemalised materjalid ja lisasime asjaspuutuvaid artikleid, uuringuid jms (sealt said operatiivselt vajalikku infot ka põlevkivi kasutamise riikliku arengukava koostajad);
- andsime ümarlaudade toimumise eel ja järel peaaegu kõigile meediakanaleile pressiteateid, kutsusime ajakirjanikke ümarlauaistungeile, teavitasime neid ümarlauas ja töörühmades tehtud ettepanekutest ja otsustest (koos põhjendustega avalikustati ka need otsused, mida ei arvestatud);
- algatasime ministeeriumipoolseid teemakajastusi ajakirjanduses, kirjutasime artikleid, jagasime intervjuusid, kommentaare, vastasime küsimustele jms;

- tegime selgitustööd nii üksikkodanike kui ka kodanikuühenduste hulgas (näiteks põhjalikud vastused pöördumistele), teavitasime poliitikuid;
- seirasime meediat ehk hoidsime end sel teemal ilmuvaga kursis, vajaduse korral täpsustasime, lükkasime ümber, selgitasime.

Toetasime (ka rahaliselt) Keskkonnaühenduste Koja ja Nabala Keskkonnakaitse Ühingu korraldatud konverentsi "Põlev kivi", osalesime nii Tallinnas kui ka Ida-Virumaal peetud kohtumistel põlevkivivaldade elanikega.

Vaidlus aastakoguste ümber

Artikli autoril on otsene kogemus ümarlauanõupidamistelt. Esimestel kokkusaamistel oli kohal üle poole liikmetest, hiljem muutus osavõtt loiumaks. Samas oli ümarlaua liikmete panus arengukava koostamisse ülitähtis, sest just nende kaudu jõudsid koostajateni nn põlevkivivaldade elanike huvid ja ettepanekud. Ümarlaud aitas tublisti kaasa ka sellele, et arengukava koostamisse kaasati sotsiaalministeerium, kes analüüsis põlevkivi kaevandamisest/kasutamisest tulenevaid ohte rahva tervisele.

Protsentide kiretus keeles näeb koostöövalmidus välja järgmiselt:

- osavõtt töörühmast (kus valmis põlevkivi kasutamise riikliku arengukava eelnõu) – ligikaudu 100%;
- osavõtt komisjonist (kus igakülgset töörühma nõustati) – ligikaudu 90%;
- osavõtt ümarlauast (mille kaudu jõudsid arengukava koostajateni elanike ja avalikkuse sõnumid ning kustkaudu liikus teave ka vastupidises suunas) – umbes 50%.

Põlevkivi kasutamise arengukava koostajate eesmärk oli jõuda kompromissile. Töörühm, komisjon ja ümarlaud töötasid läbi erinevad arvamused. Lahkhelisid oli palju ning osa põlevkivikomisjoni ja ümarlaua liikmeist olid diametraalselt vastupidistel seisukohtadel.

Suuremaks vaidlusobjektiks kujunes põlevkivi kaevandamise aastakogus. Osa töörühmade liikmeid oli seisukohal, et põlevkivi kasutamist ei tuleks üldse piirata, osa arvas, et kaevandamine tuleks kas lõpetada või lisada seadustesse sätteid, mis kaitseksid kohalikke omavalitsusi ja maaomanikke. Osa ei saanud lõpuni aru, et see on kava, mille järgi tulevikus saab põlevkivi kaevandamist ja kasutamist riiklikult juhtida. Nende arvates tähendas arengukava koostamine järjekordse kaevanduse rajamist ning et seda vältida, võitlesid nad riikliku arengukava vastu.

Põhimõtteliselt sätestati konsensuslikuks põlevkivi kasutamise aastakoguseks 20 miljonit tonni, sellega leppis enamik põlevkivikomisjoni ja ümarlaua liikmeid. Mitu inimest jäi eriarvamusele. Keerukust lisas see, et ka keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostaja jäi arvamuse juurde piirata põlevkivi kaevandamise aastakogust 15 miljoni tonnini. See piirang seaks aga riigi väga raskesse olukorda, sest siis tekiks lähiajal probleeme elanikkonna elektriga varustamisel, teiseks on põlevkivi kaevandamise lubasid välja antud ligikaudu 24 miljonile tonnile aastas.

Kaevandamiskogus jäigi lõplikult määramata, selle otsustavad Vabariigi Valitsus ja Riigikogu.

Kaasamise valu ja võlu

Keskkonnaministeriumis tegeles põlevkivi kasutamise riikliku arengukava koostamise ja sellega seotud kaasamisega kümnekond ametnikku. Osa neist oli seotud kolme töörühmaga (arengukava töörühm, komisjon ja ümarlaud), osa kuulus nn toetajate hulka (koosolekute korraldamine, protokollimine jms). Enamasti mahuti asjaajamisega tööpäeva raamesse, tihti kestsid nõupidamised aga kauem. Kuid ette rutates võin julgesti kinnitada, et tehtud töö andis hea tulemuse. Kõigepealt teadvustasime ministeriumis, et nii tähtsat dokumenti koostades ja sellesse töösse erinevaid osapooli kaasates on võtmesõna koostöö nii oma maja töötajate kui ka kõigi teiste vahel. Täitsime sõna koostöö ühise ja ühese sisuga, sest ainult nii saime üle kaasamise valupoollest, milleks olid peamiselt diametraalselt vastupidised seisukohad:

- kaevandamist ei peaks piirama *versus* kaevandamist tuleb piirata või see üldse ära lõpetada;
- arengukava peab piirduma ainult põlevkiviga *versus* kava peab lahendama vähemalt Ida-Virumaal ka sotsiaalsed, tervise- jm probleemid;
- kõik kava koostajad peavad saama otsustada *versus* nagunii sünnib kõik kabinetivaikuses;
- spetsialistide arvamused/hinnangud *versus* poliitikute arvamused/hinnangud.

Vastasseisud tekitasid omakorda emotsionaalseid arutelusid, ettepanekute paljususe, häid ideid, pinget, konflikte koos vajadusega neid ennetada ja lahendada, avalikke arutelusid jms. Kuid ma kannan selle juba kaasamise võlupoollele, nagu ka kaasnenud hea töömeeleolu, konstruktiivsuse, suure huvi, koostöövalmiduse ja aktiivsuse ning inimesed, kes olid südamega asja juures.

Pühendunud panustamist nõudvat koostööd kroonis:

- valminud põlevkivi kasutamise riikliku arengukava eelnõu (52 lk);
- valminud keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne (307 lk);
- lisaks hulgaliselt valminud muid põlevkiviga seotud materjale.

Teema töötati põhjalikult läbi ka avalikkuses – ajakirjanduses ilmus arengukava kohta üle 600 artikli (ETA monitooring), kus kohtas nii negatiivset (virisevat) kui ka positiivset alatooni, põhiliselt jäid kõlama konstateeringud ja asjalikud arutelud.

Kõik, kes vähegi soovisid, said põlevkivi kaevandamise ja kasutamise kohta keskkonnaministeriumilt teavet, samuti oli neil võimalus mitmete kanalite kaudu ise sõna sekka öelda. Seega ei tehtud põlevkivi kasutamise riiklikku arengukava mitte kabinetivaikuses, vaid see valmis kõigi silme all.

Kohe jõuab otsustamisjärg Vabariigi Valitsuse kätte. Keskkonnaministeerium toetas ettepanekut, et arengukava läheks vaagimiseks Riigikokku, nii et lõpliku otsuse langetab rahva esindus.

Kaasamisega rahul, tulemusega mitte

Keskkonnaministeeriumi ametnikud kinnitavad ühehäälselt, et maksimaalne pingutus sai maksimaalse tasu, kuid sellega ei pruugi kõik kaasatud nõustuda. Meie tähelepanekud kinnitavad kaasamise tuntud tõde: kaasatavad peavad kaasamist vajalikuks ja on sellega rahul, paraku ei ole nad rahul tulemusega.

Näiteks kinnitas Eesti Looduskaitse Seltsi juht Juhan Telgmaa, et kaasamine oli sedavõrd ratsionaalne, et raske oleks olnud seda arutelu mingis teises vormis kujutleda. “See oli tänapäevaste kaasamistavade rutiinne realiseerimine (mida võib võrreldes teiste ministeeriumidega siiski mingi plussiga ära märkida),” tähendas ta, lisades, et kaasamist kergendas ministeeriumi tippasjatundjate osavõtt ja koosolekute oskuslik juhtimine, mis lõi mõttevahetust soosiva õhkkonna. Kriitika korras tõi Telgmaa välja selle, et mitmes aspektis ei saavutatudki rahuldavat kompromissi. Näiteks põlevkivi kaevandamise aastamahu piiriks jäi 20 miljonit tonni, mida tema sõnul õigustati väheveenvate põhjendustega. Teiseks polnud Telgmaa rahul sellega, et ei kehtestatud põlevkivi(toodete) ekspordi piiri.

Kaasamist pidas väga oluliseks ka Sonda vallavanem Andrea Eiche. Hinnates keskkonnaministeeriumi initsiatiivi huvirühmade kaasamisel, ütles ta: “Viriseda ei saa – kui tuli jutuks, et kedagi on vaja kaasata, siis järgmisel ümarlauakoosolekul olid need mehed-naised kohal. Huvigrupid olid ikkagi oma ala asjatundjad ja nende kutsumine tähendas seda, et asjatundjate arvamusega arvestati.” Samas nurises ka Eiche lõpptulemuse üle, sest tema sõnul olevat lubatud paljud ümarlinal välja öeldud ideed, mille arvestamist tungivalt nõuti, küll teksti sisse kirjutada, aga kõiki ikkagi ei arvestatud. Virumaa ja kaevandamisprobleemide tundjana võttis Eiche arengukava koostamise kokku sõnadega: “Loodan siiralt, et sellest dokumendist on väga palju abi, sest koostamisel osales ikka väga palju tarku inimesi.”

Keskkonnaministeeriumile kujunes arengukava koostamine õppetunniks eeskätt kaasamise poole pealt. Ametnikud on olulisi kavu ja seaduseelnõusid ennegi kokku pannud, kuid mitte nii mastaapselt huvirühmadega nõu pidades. Põlevkivi kasutamise arengukava andis teadmise: kaasamine toob ametnikele lisatööd, tekitab palju infomüra, venitab protsessi jms. Kuid selle kaalub üles saadav kasu: konstruktiivne koostöö, uued ideed, avalikud arutelud, probleemide teke ja nende lahendamine. See on oluline kõigile osapooltele võimalikult hea tulemuseni jõudmisel.

Eesti Panga funktsioonid ja vara pärast eurole üleminekut¹

Janno Reiljan (RiTo 10), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Artiklis analüüsitakse Eesti majanduse arenguga seotud Eesti Panga rolli muutusi üleminekul kroonilt eurole.

Eesti valis 20. juunil 1992 oma raha käibele lastes äärmuslikult jäiga rahasüsteemi, nn valuutakomitee süsteemi, mida rangelt fikseeritud vahetuskursi kõrval iseloomustab keskpanga tagasihoidlik rahapoliitiline roll ja kohustus kogu emiteeritud raha rahaomaniku nõudel selle kursiga välisvääringu vastu vahetada. Eurole üle minnes ja oma rahast loobudes satub Eesti rahasüsteem teise äärmusse – vabalt ujuva vahetuskursiga valuuta tingimustesse, kus keskpangal ei ole emiteeritud raha “tagasiostu” kohustust, kuid ta peab aktiivse ja kõikehõlmava rahapoliitikaga saavutama hinnastabiilsuse. Rahasüsteemi radikaalse muutumise ja ühtse suure valuutapiirkonnaga (eurotsooniga) ühinemise tõttu kerkib küsimus Eesti Panga rollist ja selle muutumisest pärast eurole üleminekut. Kuigi ettevalmistused eurole üleminekuks on Eestis lõppjärgus ning ühisrahale üleminek 2007. aasta algul takerdus ainult kõrge inflatsiooni tõttu, ei ole keskpanga muutuva rolliga seotud küsimused Eestis seni süsteemset teaduslikku käsitlemist leidnud.

Eesti Panga seisukohalt on see mõistetav: valuutakomitee puhul oli keskpanga rahapoliitiline roll peaaegu olematu, seetõttu ei saadudki käsitleda selle mõju majandusele ja ühiskonnale. Eurole üle minnes loobub Eesti Pank võimalusest teha rahapoliitikat, mida ta seni kasutada ei saanudki. Seetõttu tundub Eesti Pangale, et siirdumine ühest vahetuskursisüsteemide äärmusest teise ei muuda midagi. Eesti Pank on kogu oma olemasolu jooksul käsitlenud end Eesti majandusest ja ühiskonnast eraldiseisvana, manitseja ja juhendaja õigustega ning spetsiaalselt oma töötajatele kehtestatud privileegidega institutsioonina, kes ei vastuta riigi sotsiaal-majandusliku arengu eest. Sellisena kujutab Eesti Pank oma rolli ette ka ühisraha käibimise puhul ja loomulikult ei soovi ta muutusi.

Olukord on hoopis teine, kui vaadata keskpanga osa majanduse ja ühiskonna arengu seisukohalt. Paraku pole ja ei ole ka praegu Eesti Vabariigi rahandusministeeriumis spetsialiste, kes suudaksid analüüsida rahapoliitika või selle puudumise mõju sotsiaal-majanduslikele protsessidele. Minu esitatud Eesti Panga tegevust puudutavatele küsimustele rahandusministeerium ei vastanud, leides, et neile peaks vastama Eesti Pank (Rahandusministeerium, 02.03.2006). Eesti Panga töö sisu ja tagajärgede vastu Vabariigi Valitsus huvi ei tunne: valitsusel ei ole õigust keskpanga tegevusse sekkuda ning seda käsitletakse keskpanga tegevuse analüüsist hoidumise põhjendusena.

Nii piirduvadki rahandusministeeriumi hinnangud majandusprotsesside rahapoliitilistele aspektidele valuutakomitee apoloogiaga – jäigalt fikseeritud vahetuskursiga Eesti kroon olevat riigi senise majandusedu alus. Ka teises rahasüsteemide äärmuses asuvale eurole üleminekut käsitleb rahandusministeerium sama lihtsalt – ujuva vahetuskursiga euro olevat edaspidi Eesti majanduse edu alus ja sellele tulevat võimalikult kiiresti üle minna. Jääb mulje, nagu ei seostuks rahasüsteemide vahetusega majanduses mingeid muutusi. Nii see siiski ei

ole, sest see tähendaks, et rahasüsteemidel puudub täielikult mõju majandusele ja selle kaudu ühiskonnale tervikuna.

Artikli eesmärk on tuua välja ja analüüsida Eesti majanduse arenguga seotud Eesti Panga rolli muutust, mis toimub kroonilt eurole üleminekul. Eesmärgist lähtudes püstitatakse järgmised uurimisülesanded:

- Eesti Panga funktsioonid pärast euro käibelevõttu;
- Eesti Panga varade roll ja optimaalne suurus euro käibimisel.

Artikkel rajaneb diskussioonil, mis artikli autoril arenes Eesti Panga esindajatega Eesti Panga seaduse muutmise puhul Riigikogus. Viitan seejuures Eesti Panga presidendi Andres Lipstoki ametlikele kirjalikele vastustele minu kui Riigikogu liikme esitatud ametlikele kirjalikele küsimustele (Eesti Pank, 24.01.2006; 22.02.2006; 13.04.2006; 17.05.2006). Kirjavahetuse vormist tulenevalt on seega tegemist Eesti Panga ametlike seisukohtade ja poliitika esitusega. Rahasüsteemide olemust ja erinevusi käsitletavatele allikatele käesolevas artiklis ei viidata, sest diskussiooni jälgimiseks ei ole tarvis enam kui elementaarseid ülikooliõpiku teadmisi.

Riigi keskpangast saab Euroopa Keskpankade Süsteemi piirkondlik üksus

Kroonilt eurole üleminekul tekivad järgmised küsimused: millised keskpanga funktsioonid on eurotsoonis Euroopa Keskpanga ainupädevuses, millised Eesti Panga ainupädevuses ja milliste funktsioonide puhul on pädevus Euroopa Keskpanga ja Eesti Panga vahel jagatud? Eesti Panga vastusest (Eesti Pank, 24.01.2006) selgub, et eurotsoon funktsioneerib "keskse otsustusmehhanismi, kuid hajutatud täideviimise põhimõttel". See on ka selge, sest ükski rahasüsteem ei saaks (tõhusalt) toimida hajutatud otsustusõiguse korral. Euroopa Keskpankade Süsteemi juhtimine on Euroopa Keskpanga kuueliikmelise juhatuse ülesanne. Järelevalvefunktsioone täidab ja strateegilisi otsuseid langetab kaks korda kuus koos käiv Euroopa Keskpanga nõukogu, mille täieõiguslikuks liikmeks võib rotatsiooni korras saada ka Eesti Panga president. Liikmesriikide keskpankadel on võimalus osaleda Euroopa Keskpanga otsuseid ettevalmistavate tööorganite (komiteede ja nende allstruktuuride – töö- ja rakkerühmade) töös. Seega iseseisvast (otsustusõigusega) riigi keskpangast eurotsoonis enam rääkida ei saa, keskpangad muutuvad Euroopa Keskpanga otsuseid täitvateks Euroopa Keskpankade Süsteemi piirkondlikeks üksusteks.

Kahtlemata on Eesti kohta aruandluse ja prognooside koostamine ning Euroopa Kesk pangale esitamine, samuti Euroopa Keskpanga otsuste elluviimise tagamine Eestis tähtsad ja suuremahulised ülesanded. Kuid Euroopa Liidu keskinstiitutsiooni sisulise otsustusõigusega piirkondliku filiaali nimetamine riigi keskpangaks oleks eksitav ja looks vale ettekujutuse Eesti rahapoliitilistest võimalustest ja probleemidest eurotsoonis.

Ühisraha tingimustes on kaheldava väärtusega Eesti Panga väide, et panga eesmärk on "panganduse ja finantssüsteemi stabiilsuse tagamine", sest see ei kuulu Euroopa Liidu pädevusse (Eesti Pank, 24.01.2006, 4). Eesti Pangal ei ole mingeid erimehhanisme panganduse või finantssüsteemi mõjutamiseks. Vastupidi, ka Eesti Pank peab loobuma

kehtestatud erinõuetest, et tagada kogu eurotsoonis võrdsed konkurentsitingimused. Näiteks tuleb Eesti Pangal Eestis tegutsevatele kommertsbankadele praegu kehtestatud 15%–line kohustusliku reservi nõue langetada ühtsele eurotsoonitasemele 2%.

Eesti Pangal ei ole rahapoliitilisi funktsioone

Vastuseks otsesele küsimusele Eesti Panga pädevusest rahapoliitiliste vahendite kasutamisel pärast eurole üleminekut, teatab panga president Andres Lipstok, et “euroala rahapoliitikat teostatakse ühtselt ja ühiselt kogu euroala ulatuses” ning Eestile “ei jää ega teki pärast euroalaga ühinemist iseseisvaid siseriiklikke rahapoliitilisi vahendeid”. Nagu mingit iseseisvuse märki rõhutab ta asjaolu, et Eesti Panga presidendil on Euroopa Keskpanga nõukogus teiste liikmetega võrdse kaaluga hääl, samal ajal kui Euroopa Liidu Nõukogus sõltub liikmesriigi esindaja hääle kaal riigi suurusest (Eesti Pank, 24.01.2006, 5). Loomulikult kehtib see ainult siis, kui Eesti Panga president rotatsiooni korras Euroopa Keskpanga nõukogu liikmeks saab. Seega ei saa panganduse ja finantssüsteemi stabiilsuse hoidmist Eesti Panga iseseisva ülesandena kuidagi adekvaatseks hinnata.

Rahapoliitiliste instrumentide kasutamise võimaluste kadumine tähendab Eesti Panga kui riigi keskpanga kadumist. Sellega seoses tekib küsimus, kas keskpanga töö tugifunktsioone on tarvis säilitada. Lipstok toob välja järgmised “Eesti Panga ainupädevuses” olevad ülesanded (Eesti Pank, 24.01.2006, 5): Eesti majanduse kõrgekvaliteediline analüüs ning Eesti majandusprognooosi koostamine; Vabariigi Valitsuse ja laiema avalikkuse nõustamine erinevates majanduspoliitilistes küsimustes; ametlike välisreservide hoidmine; maksesüsteemide toimimise kontrollimine ja maksesüsteemide poliitika kujundamine; vastutus majanduse ja finantssektori statistika kogumise ja avaldamise eest; rahvusvaheline koostöö väljaspool Euroopa Liitu.

Iseseisva keskpanga puhul on nende ülesannete täitmine põhifunktsioonidega toimetuleku tagamise loomulik osa, kuid rahapoliitiliste otsuste tegemise õiguse kadumise järel on enam kui küsitav, kas Eesti Pangal on vaja ja otstarbekas enamikku nimetatud ülesannetest täita. Rahapoliitika on Euroopa Keskpangas riikide valitsuste mõjusfäärist nagunii väljas. Kõiki Lipstoki nimetatud funktsioone täidab ja võiks ainukese institutsioonina riigis täita rahandusministeerium koos oma haldusala ametitega.

Paralleelsete struktuuride ülalpidamine on kulukas ning suhteliselt madala arengutasemega väikeriigi puhul eriti ebaotstarbekas. Konkureerivate majanduse analüüsi, prognoosi, statistika kogumise ja nõustamise keskuste tõhusat toimimist takistab Eestis nõutava professionaalse tasemega spetsialistide puudus. Eesti Panga püüeteha konkreetse sihituseta analüüsi- ja prognoositööd võib lõppkokkuvõttes selle töö kvaliteeti majanduse ja ühiskonna kui terviku juhtimise seisukohalt hoopiski halvendada.

Millist vastutust kannab Eesti Pank edaspidi oma soovitude eest

Täiesti uuest seisukohast tõusetub küsimus: millist vastutust kannab Eesti Pank valitsusele soovitatava poliitika mõjude ja tagajärgede eest? Siiani tulenesid Eesti Panga soovitud vajadusest säilitada spetsiifiline Eesti rahasüsteem. Edaspidi Eesti Pangal rahapoliitilisi

funktsioone ja vastutust ei ole. Eurotsoonis ei teki tal ka muud valitsemisega seotud vastutust. Seega pole Eesti Panga nõustamistegevusel enam objektiivset vastutusega piiritletud alust. Eesti Panga analüüsi- ja prognoositöö muutub sarnaseks valitsemisvastutusega teadusasutuste tööga ja sellisena tuleb seda edaspidi ka hinnata, sealhulgas teadustöötajate produktiivsuse ja kuluefektiivsuse seisukohalt. Eesti Pangal pole praegu ka teadusasutuse jaoks vajaliku kvalifikatsiooniga (teaduskraadi ja kogemustega) teaduspersonali.

Huvitav on asjaolu, et panga president Andres Lipstok tundub ka ise kahtlevat Eesti Panga kui riikliku institutsiooni säilimises pärast eurole üleminekut. Ta otsib keskpanga sarnasust "äriühingute jm ettevõtetega" (Eesti Pank, 13.04.2006, 3). Riikliku institutsiooni ülesanne on anda suurim panus riigi kui terviku arengusse, äriühingu ülesanne on maksimeerida oma kasumit ja turuväärtust. Kui seni õigustas Eesti Pank oma varade ja kasumi maksimeerimisele suunatud tegevust Eesti krooni tagamise ülesandega, siis eurotsoonis ei ole sellisele tegevusele enam õigustust. Kui Eesti Pank tahab ennast säilitada riikliku institutsioonina, peab ta suunama oma töö eelkõige Eesti riigi arengu teenistusse, mitte oma kasumi ja vara suurendamisele.

Eespool nimetatut kokku võttes muutub Eesti Panga roll pärast eurole üleminekut oluliselt. Eesti Panka ei saa enam käsitleda riigi iseseisva keskpangana. Kümnete iseseisvate ja sõltumatute riigi keskpankadega ühisraha süsteem oleks nonsens. Selline süsteem ei saaks pikka aega püsida. Eurotsoon on allutatud Euroopa Keskpanga juhtimisele ja riikide keskpanku selle sõna sisulises mõttes eurotsoonis enam ei eksisteeri. Seetõttu tuleb ka Eesti Panga koht ja ülesanded uutest tingimustest lähtudes sisulise otstarbekuse seisukohalt põhjalikule analüüsile allutada.

Tõenäoliselt tuleb Eesti Pangale panna Euroopa Keskpanga piirkondliku filiaali ülesannete täitmisele lisaks kohustus säilitada riigis valmisolek oma raha taastamiseks, kui liikmesriikide majanduspoliitiliste vastuolude teravnemine põhjustab ühisraha süsteemi kokkuvarisemise. Üldiselt eeldab ühisraha ka sotsiaal-majanduslike protsesside ühtset poliitilist juhtimist. Euroopa põhiseaduse lepinguga püütakse Euroopa Liidu poliitilist integratsiooni monetaarintegratsioonile "järele vedada". Paraku on lepingu jõustumise väljavaated väikesed. Poliitilise integratsiooni takerdumine seab aga ühtse rahasüsteemi raskete katsumuste ette.

Eesti Panga varade roll eurotsoonis

Valuutakomitee süsteemilt vabalt ujuva vahetuskursi süsteemile üleminekul muutub radikaalselt keskpanga roll emiteeritud raha tagamisel. Ujuva vahetuskursiga süsteemis on raha tagatiseks keskpanga hinnastabiilsusele suunatud rahapoliitika. Valuutakomitee süsteemis kui kõige triviaalsemas rahasüsteemis keskpanga kui rahapoliitika rakendajat sisuliselt ei ole, emiteeritud raha tagatiseks on mingi teise riigi valuuta reserv keskpangas ja keskpanga võetud kohustus emiteeritud raha esimesel nõudmisel kindla vahetuskursiga reservväringu vastu vahetada. Nende põhimõtete kohaselt fikseeriti Eesti krooni vahetuskursiks käibelelaskmise momendil 8 EEK = 1 DEM ja Saksamaa liitumisel eurotsooniga 15,6466 EEK = 1 euro. Emiteeritud kroonid kujutasid endast valuutakomitee

süsteemis Eesti Panga kohustust krooniomanike (võimalike) valuutavahetusnõuete suhtes ning selle kohustuse täitmiseks pidi Eesti Pangal olema vajalik reserv. Kõik Eesti Panga kohustused on tagatud panga varaga, sealhulgas on emiteeritud kroonid tagatud Eesti Panga välisvaluuta reserviga. Krediitiasutuste kohustuslik reserv Eesti Pangas ei paku edaspidise analüüsi seisukohalt huvi, sest see loob võrdsel määral nii kohustusi kui ka selle kattevara. Eraldanud Eesti Panga varadest kommertsbankade reserve tagava osa, jääb (31.12.2005 seisuga[2]) alles ligikaudu 14 miljardit krooni. 10,1 miljardit krooni on Eesti Pank emiteerinud sularaha. Seega võib öelda, et 10,1 miljardit krooni Eesti Panga varast kujutab endast krooni katet ja 3,9 miljardit krooni oli kohustustevaba vara osa – omakapital, reservid ja kasum (Euro tulek ... 18.01.2006, 29).

Eurot keskpanga varaga ei tagata

Eurole üleminek tähendab, et Euroopa Keskpank vahetab Eesti kroonid eurode vastu. Ujuva vahetuskursiga euro emiteerimisest ei teki otseseid kohustusi eurode omanike suhtes ei Euroopa Keskpangal ega Eesti Pangal, sest euro omanikul ei ole õigust nõuda Euroopa Keskpangalt või Eesti Pangalt euro vahetamist mingi muu vääringu või väärtpaberi vastu. Euro omaniku seisukohalt on euro ainus tagatis Euroopa Keskpanga hinnastabiilsusele suunatud rahapoliitika. Sellest aspektist hinnatuna ei ole seni krooni tagatiseks olnud 10,1 miljardil kroonil Eesti Panga varadel eurosüsteemis enam mingit rahapoliitilist ülesannet. Krooni tagamisega seotud kohustused langevad ära ja eurot keskpanga varaga ei tagata.

Siiski ei saa ükski rahasüsteem läbi reservideta. Ka ujuva vahetuskursi süsteemis hoiab keskpank teatud välisvaluutareservi, et tagada välisarvelduste sujuvus välisvaluuta laekumiste ja väljamaksete teatud asünkroonsuse ja kõikumise puhul. Euroopa Keskpank on määranud selle reservi suuruseks 50 miljardit eurot ehk ligikaudu 8% sularaharingluse mahust (Eesti Pank, 22.02.2006, 3). Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohaselt määratakse iga riigi keskpangale osakaal, mis koosneb 50% ulatuses riigi elanikkonna suurusest kogu Euroopa Liidu elanikkonnaga võrreldes, ning 50% ulatuses vastava riigi sisemajanduse kogutoodangust kogu Euroopa Liidu sisemajanduse kogutoodanguga võrreldes. Saadud protsentuaalne osakaal ümardatakse 0,05 protsendipunktini, see suhtarv vaadatakse üle iga viie aasta tagant. Sellest põhimõttest lähtudes on Eesti Panga osalus Euroopa Keskpangas 0,1784%. Eesti Pank annab Euroopa Keskpanga käsutusse 99,3 miljonit eurot ehk 1,55 miljardit Eesti krooni (Eesti Pank, 24.01.2006, 6). Niisiis tekib 1,55 miljardi krooni ulatuses Euroopa Keskpangal nõue Eesti Panga vastu ja selle nõude katteks peab Eesti Pangal olema nõutavate omadustega vara – välisvaluuta reserv. See nõue moodustab ligikaudu 15% praegu Eesti Panga kohustuste katteks ettenähtud varade mahust.

Et põhjendada Eesti Panga vajadust kohustustest suuremate varade järele, väidab Andres Lipstok, et “Eestis ringluses olevad eurod ... jäävad endiselt Eesti Panga kohustuseks, mis on 100 protsendi ulatuses vaja katta Eesti Panga varadega” (Eesti Pank, 24.01.2006, 7; 13.04.2006, 2; 17.05.2006, 2). Ignoreerides rahasüsteemi radikaalset muutust valuutakomiteelt ujuvale vahetuskursile, väidab Lipstok: “Pärast ühinemist eurosüsteemiga asendub Eesti Panga bilansis kohustuste poolel krooni sularaha euro sularahaga.” (Eesti

Pank, 22.02.2006, 3.) Lipstok ei selgita, mis põhjusel kajastatakse Eesti Panga bilansis kohustusena Euroopa Keskpannga emiteeritud eurod, kuigi ühelgi euro omanikul ei saa ujuva vahetuskursi süsteemis tekkida keskpanga vastu mingit nõudeõigust. Ühtki Euroopa Liidu direktiivi või Euroopa Keskpannga põhikirja punkti, millest tuleneks Eesti Panga kohustus katta Eestis ringlevad eurod oma varaga, Eesti Pank esitanud ei ole. Hoida Eesti Panga käsutuses miljardilisi varasid põhjendamatult bilanssi kirjutatud kohustuste kattena ei ole majanduslikult otstarbekas.

Valuutakomitee süsteemis vajalik kattevara muutub Eesti Panga kohustustevabaks varaks

Euro omanikel ei ole nõudeõigust keskpanga vastu, seega ei ole ka mingit reaalselt alust kohustuste suuruse hindamiseks. Lipstok teatabki, et Eesti Panga väidetavat eurode sularaharinglusega seotud kohustust ei tuletatagi kellegi võimalikest nõudeõigustest. Veelgi enam, Eesti Panga bilanssi kirjutatav kohustus ei tulene isegi mitte Eestis emiteeritud eurode (väljavahetatud kroonide) hulgast. "Tehniliselt on euro sularahaemissiooniga seotud kohustuse kirje eurosüsteemi keskpankade bilanssides arvestuslik suurus, mis arvutatakse järgmise valemi abil:

arvestuslik sularaha ringlus = sularaha ringlus eurosüsteemis x kapitaliosaluse määr (ehk euroalal liikmesriigi osakaal ECB kapitalis - Eesti puhul 0,1784%) x riikide keskpankade osa emissioonis (92%) ehk liikmesriikide keskpankade bilansside vahel jagatakse 92% raharinglusest; 8% sularaharinglusest jääb Euroopa Keskpannga bilanssi)." (Eesti Pank, 22.02.2006, 3; 13.04.2006, 5.)

Miks peab "arvestusliku suuruse" (seejuures eurode tegeliku emissiooniga seostamata arvestusliku suuruse) katteks hoidma bilansis reaalseid varasid, jätab Eesti Pank põhjendamata. Lipstok tunnistab ka ise, et neil varadel mingit kohustuste tagamise funktsiooni ei ole: nende "puhul on keelatud valitsuse ja valitsusega seotud asutuste finantseerimine ..., kuid muid olulisemaid piiranguid selles osas ei ole". (Eesti Pank, 22.02.2006, 4.) Niisiis, selgelt välja öeldes on tegemist kohustustevaba kapitaliga.

Segadus valitseb ka väidetava kohustuse suuruse hindamisel. Kui 8% eurode normatiivsest sularaharinglusest on Eestis 1,55 miljardit krooni, siis moodustab kogu eurode normatiivne sularaharingluse maht Eestis $(1,55 : 8)100 = 19,4$ miljardit krooni. Seega jätab Eesti Pank siinkohal mulje, nagu peaks eeltoodud valemi kohaselt väidetava "arvestusliku suurusena" Eesti Panga bilansi kohustuste poolele kirjutama 19,4 miljardit krooni.

Arenenud Interneti-panganduse ja maksekaartide süsteemide tõttu paistab Eestis raha käibekiirus olevat eurotsooni keskmisest peaaegu kaks korda suurem ja vastavalt emiteeritud kroonide hulk peaaegu poole väiksem kui sularaharingluse "arvestuslik suurus" eurotsoonis. Eesti Panga krooni kattevara ja kohustustevaba vara maht moodustab vastavalt ainult 14 miljardit krooni. Kui eeltoodud "arvestuslik suurus" oleks tõepoolest kohustus, siis oleks Eesti Panga omakapital pärast eurole üleminekut 5,4 miljardi krooniga negatiivne ($14 - 19,4 = -5,4$).

Teisal väidab Lipstok, et “praeguse hinnangu kohaselt suureneb Eesti Panga bilansis arvel oleva sularaha maht euroalaga ühinemisel üle 20 protsendi” (Eesti Pank, 17.05.2006, 2). See tähendaks kohustuste mahu suurenemist praegusega võrreldes üle 2 miljardi krooni, ligikaudu 12 miljardile kroonile. Selle arvutuse järgi jääks Eesti Pangal pärast eurole üleminekut vähem kui 2 miljardit krooni kohustustevaba reservi. Samas annab Eesti Pank ka kolmanda hinnangu euro sularaharingluse oodatava mahu kohta Eestis: 31.12.2005 seisuga kirjutatakse Eesti Panga kohustuste poolele 13,9 miljardi krooni väärtuses sularaharingluses eurot (Euro tulek ... 18.01.2006, 29) ehk suurenemine ligikaudu 38% krooni sularaharinglusega võrreldes. Milliste valemite abil on saadud need sularaharingluse hinnangud, jääb selgusetuks.

Niisiis vahetab Euroopa Keskpank Eestis eurodeks 10,1 miljardit Eesti Panga emiteeritud krooni. Arvestuslik sularaharinglus moodustab eeltoodust lähtudes Eesti Panga eri hinnangute järgi 19,4 miljardit, 13,9 miljardit või üle 12 miljardi krooni. Euro sularaharingluse arvestuslikul suurusel on Eesti Panga seisukohalt oluline tähtsus. “Krooni sularaha ja euro sularaha arvestusliku suuruse vahe katab varade poolel tekkiv nõue eurosüsteemi vastu” (Eesti Pank, 17.05.2006, 2). Eesti Pank peaks saama Euroopa Keskpangalt kompensatsiooni vastavalt kas 9,3 miljardit, 3,8 miljardit või üle 2 miljardi krooni. 2006. aasta 25. detsembri seis näitabki Eesti Panga varade poolel bilansis eurosüsteemis pangatähtede jaotusest tulenevat 5 miljardi krooni suurust nõuet (Euro tulek ... 18.01.2006, 29), mis ei lange küll kokku ühegi eespool toodud arvestuslikust sularaharinglusest tuleneva hinnanguga. Hindamine vajab edasist analüüsi. Lähtume edaspidi ainsast otsesest nõude suuruse hinnangust 5 miljardit krooni.

Sularaharinglus on Eesti Panga kohustustes tinglik suurus, sest euro omanikul ei teki reaalseid nõudeid Eesti Pangale. Seega võib rahaemissiooni katmise kohustusest vabaneva reservi suuruseks pärast eurole üleminekut hinnata $10,1 + 5 - 1,55 = 13,55$ miljardit krooni. Kokku oleks Eesti Panga kohustustevaba reserv pärast eurole üleminekut $13,55 + 3,9 = 17,45$ miljardit krooni.

Loomulikult on ka Eesti Pangal oma tegevuse rahastamiseks ja stabiilsuse tagamiseks vara tarvis. Praegu on muudest kohustustest vabu vahendeid 3,9 miljardi krooni ulatuses. Praeguse “strateegia kohaselt säilitab Eesti Pank kuni europiirkonnaga liitumiseni kohustustevabade reservide suhte sisemajanduse kogutoodangusse üle 2 protsendi ning laiemal rahaagregaadi M2 suhte sisemajanduse kogutoodangusse üle 5 protsendi taseme”. See olevat praegu üldjoontes piisav Eesti Pangale seadusega pandud ülesannete täitmiseks (Eesti Pank, 17.05.2006, 3, 5).

Kohustustevabade reservide vajaliku suuruse kohta pärast eurole üleminekut ei osanud Lipstok vastata. Et pärast Eesti Panga ühinemist eurotsooniga ei saa enam rahaagregaadi M2 kujunemist juhtida (see on eurotsoonis jagamatu suurus) ja Eesti Pangal ei ole enam iseseisvaid rahapoliitilisi funktsioone, samuti arvestades sisemajanduse kogutoodangu kasvu Eestis, peaks eurotsoonis 4–5 miljardi kroonisest kohustustevaba reservist piisama. Eesti Panga varade optimaalse suuruse hindamine vajab edaspidi põhjalikumalt analüüsi.

Eesti Panga omakapitali ja reservide maht pärast eurole üleminekut

Seega on pärast eurole üleminekut Eesti Panga käsutuses hinnanguliselt 12–13 miljardit krooni vara, mida tal oma funktsioonide täitmiseks vaja ei ole. Tekib küsimus, kuidas on kõige otstarbekam kasutada pärast eurole üleminekut vabanevat Eesti Panga vara riigi majandusarengu hüvanguks. Kui Eesti Panga juhtkond käsitleks keskpanga riikliku institutsioonina, oleks ta ise huvitatud sellele küsimusele parima vastuse leidmisest. Paraku käsitleb Eesti Panga juhtkond oma asutust äriühinguna ning ennast selle iseseisva ja sõltumatu omanikuna.

12–13 miljardit otseste kohustuste vaba kapitali on Eesti riigi seisukohalt nii suur summa, et selle kasutamise otstarbekus ja efektiivsus vajab põhjalikku analüüsi. Eesti Pank sellist analüüsi ei soovi. Tõstataks küsimuse: kui suur peab “Euroopa Keskpankade Süsteemi ühtsete nõuete kohaselt” olema Eesti Panga omakapitali ja reservide maht pärast eurole üleminekut? Lipstok vastas, et Eesti Panga “bilansis peab olema piisav hulk kapitali ...” (Eesti Pank, 22.02.2006, 4). Milline kapitali kogus oleks Eesti Panga funktsioonide täitmiseks eurotsoonis piisav, jättis Eesti Pank korduva küsimusest hoolimata vastamata.

Mõistel “piisav” ei ole ülempiiri. Kui piisav on 5 miljardi krooni väärtuses vara, siis on loomulikult piisav ka 17,5 miljardi krooni väärtuses vara. 2006. aasta 18. jaanuari esitluses Rahvaliidu fraktsioonile teatas Eesti Panga asepresident, et panga vara (nn reserve) vähendamine tähendaks Eesti Panga pankrotti. Selle väite selgitamiseks esitasin Eesti Panga presidendile küsimuse: kes ja milliste nõuete alusel algatab pankrotimenetluse Eesti Panga vastu, kui pädevate institutsioonide (Vabariigi Valitsus, Riigikogu) otsuse alusel kannab Eesti Pank näiteks 8,5 miljardit krooni Eesti Panga välisvaradest (eurodes hoitavatest deposiitidest) Vabariigi Valitsuse stabiliseerimisreservi? Et kellelgi kohustusena bilanssi kirjutatud “arvestusliku eurokäibe suuruse” kohta Eesti Pangale nõudeid esitada ei saa, jättis Lipstok küsimusele lihtsalt vastamata.

Eesti Panga president läheb seejuures koguni niikaugemale, et vastandab panku kogu Eesti riigile – “ühelgi isikul ega organil peale Eesti Panga enda ei ole pädevust Eesti Panga kui iseseisva juriidilise isiku vara käsutada. Vabariigi Valitsuse, Riigikogu või mis tahes muu institutsiooni sellesisulised otsused oleksid vastuolus keskpanga sõltumatuse põhimõttega” (Eesti Pank, 22.02.2006, 5). Lipstok “unustab”, et keskpanga sõltumatus puudutab ainult tema rahapoliitiliste funktsioonide täitmist (need lähevad aga nagunii üle Euroopa Keskpangale), mitte keskpanga majandustegevust.

Riigikogul kohustus korrigeerida Eesti Panga seadust

Järgmises vastuses möönab Lipstok siiski Riigikogu õigust Eesti Panga tegevust reguleerida. Tema väitel on “Eesti Panga ülesannete täitmiseks vajalike varade osas andnud Riigikogu läbi Eesti Panga seaduse § 30 ...” (Eesti Pank, 13.04.2006, 4, 5). Paraku ongi probleem selles, et Eesti Panga kohustusi, varasid ja kasumijaotust puudutavad Eesti Panga seaduse praegu kehtiva versiooni sätted pärinevad valuutakomitee rakendamise ajast ega ole ujuva vahetuskursiga euro puhul adekvaatsed. Eesti Panga seaduse paragrahvi 3 kohaselt tegutseb keskpank sõltumatult Vabariigi Valitsusest ja teistest täidesaatvatest riigivõimuasutustest,

kuid on aruandekohustuslik Riigikogu ees. Riigikogul lasubki kohustus korrigeerida Eesti Panga seadust, et see vastaks Eesti Panga rollile eurotsoonis.

Absoluutselt sõltumatu Saksa keskpank eraldas omal ajal 75% kasumist aasta-aastalt riigieelarvesse, sest tal polnud vaja ülemääraseid reserve. Eurole ülemineku ettevalmistamisel loovutas Saksa keskpank osa oma reservidest, et riik saaks vähendada võlakooamat ja viia end vastavusse euroga ühinemise nõuetega. Eesti Pank on oma kasumist riigieelarvesse eraldanud ainult marginaalse osakese, kuigi riiklike arenguinvesteeringute defitsiit on Eestis väga suur.

Eeltoodust tulenevalt esitasin Eesti Panga presidendile küsimuse: kas Eesti Pank ei peaks edaspidi valdava osa oma kasumist Eesti riigieelarvesse eraldama, sest artikli autori hinnangul ületab Eesti Panga vara (reservid) mitu korda panga funktsioonide täitmiseks vajalikku optimaalset reservide mahtu. Eesti Panga president kordas vastuseks, et Eesti Panga seaduse paragrahviga 30 olevat probleem lahendatud. Aga küsimus ongi just selle ebaadekvaatse regulatsiooni muutmises.

Tegin Riigikogus ettepaneku viia Eesti Panga seaduse muutmise seaduse paragrahvi 2 lõike 2 punkti 2 sisse järgmise formuleeringu Eesti Panga varade valitsemisega seotud ülesannetest: Eesti Panga ülesanne on "Euroopa Liidu asutamislepingu ja Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirjaga määratud Euroopa Keskpankade Süsteemi ülesannete täitmiseks vajalike optimaalse suurusega välis- ja kodumaiste varade hoidmine ja juhtimine". Lipstoki arvates ei ole vara optimaalse suuruse nõue vajalik, "kuivõrd selle suuruse määramine ei ole Eesti õiguse adreessatide otsustada" (Eesti Pank, 13.04.2006, 9). Mis puutub optimaalse suuruse puhul asjasse see, kelle regulatsioonid selle suuruse määravad. Eesti Panga seaduse ülesanne on tagada, et Eesti Panga tegelik vara oleks optimaalse suurusega – nii suur kui vaja ja mitte suurem kui vaja. Eesti Pank ei soovi seda regulatsiooni, sest tema varade maht ületab mitu korda oma ülesannete täitmiseks tarvilikku ja optimaalset taset.

Veelgi kummalisem on Eesti Panga seisukoht kodumaise vara (pärast eurole üleminekut moodustas see põhiosa varadest) hoidmise ja juhtimise kohustuse seadustamise kohta: see polevat vajalik, "sest pärast liitumist euroalaga määrab nende suuruse ja muutused otseselt rahapoliitiliste operatsioonide teostamine Eesti Panga poolt Euroopa Keskpanga suuniste ja juhtnööride kohaselt" (Eesti Pank, 13.04.2006, 10). Lipstok läheb millegipärast mööda asjaolust, et Eesti Panga vara suurus ja muutus sõltuvad eelkõige panga oskusest oma vara tulusalt paigutada.

Eesti Panga presidendi mõlemad väited on otseses vastuolus tema enda varasema väitega, et nende Eesti Panga "muude varade" kasutamise osas olulisi piiranguid ei ole (v.a valitsussektorile laenamise keeld). Eesti Pank on oma argumentatsioonis jõudnud täieliku ummikuni.

Teades, et Eesti Panga käsutuses olevate varade maht on mitu korda optimaalsest tasemest suurem, ei soovi Eesti Pank loomulikult varade optimaalset suurust avalikustada. Küsimusele Eesti Panga varade optimaalse suuruse kohta soovitas panga president selle küsijal endal välja arvutada: "Euroopa Liidu ühtse rahapoliitika teostamise põhimõtted, kaasa arvatud

avaturuoperatsioonid jm rahapoliitika instrumendid, on üksikasjalikult sätestatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu VII jaotise 2. peatükis ning Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirjas. Euroopa Keskpankade Süsteemi rahapoliitilist raamistikku kirjeldab ka Euroopa Keskpanga veebilehe rubriik "Rahapoliitika" (Eesti Pank, 17.05.2006, 2). Kui Eesti Pank ei ole ise hinnanud oma ülesannete täitmiseks vajalike varade minimaalset suurust, siis ei ole panga juhtkond võimeline täitma talle usaldatud tööülesandeid.

Eesti Panga ettepanekul formuleeriti Eesti Panga seaduse paragrahvis 2 Eesti Panga ülesandena ainult "ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja juhtimine". See tähendab, et Eesti Pangale on seadusega pandud vastutus ainult 1,55 miljardi krooni Euroopa Keskpankade kuuluva välisvaluutareservi eest. Euroopa Keskpank reguleerib rangete eeskirjadega ka kommertspankade kohustuslike reservidega seotud vara osa. Enam kui 17 miljardi krooni kohustustevaba vara hoidmiseks ja juhtimiseks, efektiivsest majandamisest rääkimata, ei ole Eesti Pangale pandud ühtki seaduslikku kohustust ega mingit seaduslikku vastutust.

Kokkuvõtteks

Riikide keskpangad kaotavad eurotsoonis oma sisu: ühtse rahapiirkonna rahapoliitikat saab juhtida ainult ühest keskusest. Ometi püüab Eesti Pank ka pärast Euroopa Keskpanga tehnilisi operatsioone teostavaks piirkondlikuks filiaaliks muutumist esitleda end iseseisva ja sõltumatu keskpangana. Keskpangale olemusliku rahapoliitika funktsioonita muutuvad küsitavaks ka paljud keskpangale omased tugifunktsioonid. Probleemne on nii vajadus dubleerida samu funktsioone kui ka tulemuste legitiimsus tingimustes, kus neil pole enam rahapoliitilisest vastutusest tulenevat objektiivset alust. Väikeriigi puhul niigi nappide ressursside kasutamise tõhususe suurendamiseks ning juhtimises segaduse vältimiseks tuleb põhjalikult analüüsida Eesti Panga funktsioone eurotsoonis ning võimalikke uute ülesannetega kohanemise variante.

Eurotsooniga ühinemisel muutub Eesti Panga vara roll rahasüsteemi stabiilsuse tagamisel ning sellest tulenevalt ka vajadus vara järele. Valuutakomitee süsteemis pidi Eesti Pank emiteeritud kroonidele kindlustama välisväeringus katte. Ujuva vahetuskursi süsteemis emiteeritud eurodel enam keskpanga varalist katet ei ole ning valuutakomitee süsteemis vajalik kattevara muutub ujuva vahetuskursi süsteemis Eesti Panga kohustustevabaks varaks. Kohustustevaba vara suurendamiseks ujuvale vahetuskursile üleminekul aga argumente ei ole. Seega vabaneb oluline osa – 12–13 miljardit Eesti krooni – Eesti Panga varast keskpanga funktsioonide täitmise ülesandest ning selle edasiseks kasutamiseks tuleb leida parim variant, et toetada riigi arengut.

Valuutakomitee süsteemi jaoks loodud Eesti Panga seadus ei reguleeri adekvaatselt Eesti Panga tööd ujuva vahetuskursiga rahasüsteemis toimiva Euroopa Keskpanga filiaalina. Eesti Panga seadus tuleb muuta uutele tingimustele vastavaks. Eelkõige peab formuleerima selgelt, milline on Eesti Panga vastutus tema kasutuses olevate varade tõhusaimal viisil juhtimise eest.

Kasutatud allikad

Eesti Pank, 24.01.2006, nr 1–2/59. Eesti Panga vastused Riigikogu liikme hr Janno Reiljani kirjalikele küsimustele 10. jaanuarist 2006.

Eesti Pank, 22.02.2006. Vastused Janno Reiljani kirjalikele küsimustele 9. veebruarist 2006.

Eesti Pank, 13.04.2006, nr 4–3.2/416. Vastused Janno Reiljani kirjalikele küsimustele.

Eesti Pank, 17.05.2006. Vastused kirjalikele küsimustele.

Euro tulek Eestisse. Eesti Panga esitlus Riigikogu Eestimaa Rahvaliidu fraktsioonile 18.01.2006.

Rahandusministeerium, 02.03.2006, nr 1–1.12/558. Vastused Riigikogu liikme Janno Reiljani kirjalikele küsimustele teemal “Kroonilt eurole ülemineku ettevalmistamisega seotud probleemid Eestis”.

¹ Uurimus valmis Eesti Teadusfondi grandi nr 5709, haridus- ja teadusministeeriumi sihtfinantseerimise projekti T0107 ja Euroopa Liidu tõukefondide toetusel.

² Kasutatakse seda Eesti Panga bilansi seisuga, sest sellest lähtudes iseloomustas Eesti Pank oma bilansis toimuvaid muutusi pärast eurole üleminekut. Konkreetsed numbrid muutuvad vastavalt eurole ülemineku momendi bilansiseisuga arvestades, kuid käesolevas artiklis analüüsitava probleemiga seotud muutuste iseloom ja proportsioonid jäävad ilmselt samaks.

Eesti kodanikuühendused alkoholipoliitika kujundamisel

Kersti Kollom (RiTo 16), Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi ja Åbo Akademi sotsioloogia doktorant

Erinevalt Põhja–Euroopa riikidest ei ole Eesti kodanikuühendused olnud siiani alkoholipoliitika kujundamisel ja alkoholiprobleemide leevendamisel aktiivsed.

Eestis on uuritud kodanikuühenduste kujunemist ja tähendust ühiskonnas. Alkoholipoliitika süstemaatiline analüüs on aga puudulik ning seetõttu pole analüüsitud kodanikuühenduste rolli alkoholipoliitikas. Kodanikuühenduste kaasamine poliitikadokumentide väljatöötamisse on muutunud viimaseil aastail üha aktuaalsemaks, kuid ühendused ei ole siiani oma osalemisvõimalusi eriti kõrgelt hinnanud. Ka pole avalik võim kaasanud arendatavatesse poliitikatesse ühendusi sihiteadlikult. Kaasamisega seotut mõjutab Eestis paljuski see, et kodanikuühiskond on veel varases kujunemisjärgus, napib ressursse ning ametnikel puuduvad pikaajalised kogemused kaasamise korraldamiseks, mis omakorda tuleneb lühikesest demokraatiakogemusest (Rikmann, Hinno jt 2007; Lepa, Illing jt 2004).

Käesolevas artiklis, mis on kokkuvõte 2006. aastal Tallinna Ülikoolis kaitstud magistritöö peamistest tulemustest, annan lühiülevaate alkoholi liigtarvitamisega kaasnevatest probleemidest Eestis ja alkoholipoliitika hetkeseisust, kirjeldan uuringus kasutatud meetodit, valimi moodustumist ja peamisi uurimistulemusi. Uuringu põhieesmärk oli selgitada, millisena näevad kodanikuühendused oma rolli alkoholipoliitiliste protsesside mõjutamisel ning kas see on seotud nende tegevuste eesmärkide hulka; kas osalemine ja kaasärääkimine alkoholipoliitika diskursuses on nende prioriteetide hulgas, kas seda on lihtne või raske teha ning millised on peamised takistused. Samuti soovisin teada saada, milline on riigivõimu esindajate valmidus ühendusi otsustamisprotsessidesse kaasata ja nende arvamust arvesse võtta, milliseid probleeme ja takistusi nemad ühenduste kaasamises näevad.

Alkoholitarbimisest Eestis

Alkoholitarbimine on Eestis aasta-aastalt suurenenud ning näitab jätkuvat kasvu nii meeste kui ka naiste seas. Alkoholi süstemaatiline tarvitamine on eriti sage eluohtlike liiklusõnnetuste ning kutse- ja olmetraumade tekkepõhjus, see stimuleerib kuritegelike kehavigastuste ja mõrvade sagenemist, aiasi haigestumist, enesetappe ja narkomaaniat. Alkoholijoobes inimesed külmuvad tihti surnuks või satuvad uppumisohtu. Hüppeliselt on suurenenud haigestumine alkoholsetesse psühhoosidesse ja maksakahjustustesse ning alkoholiga seotud vigastuste ja vigastussurmade hulk (Kasmel 2005, 102).

Alkoholi tarvitamist on analüüsitud mitmete sotsioloogiliste uuringute abil. Siinkohal ei saa jätta lisamata, et olukorra teeb segaseks asjaolu, et statistika ei kajasta tarbitud alkoholi hulka täpselt ega võimalda seega andmeid omavahel korralikult võrrelda ja interpreteerida. Uurimistulemustele toetudes võib kõigepealt täheldada noorte riskikäitumise suurenemist (Derman 2004, 12–18; Maser 2004, 65–66). Nende inimeste seas, kes alkoholi pruugivad, on oluliselt suurenenud igapäevaste või mitu korda nädalas tarbijate osakaal (Laidmäe, Allaste 2004, 134–135).

Rahvusvahelistes uuringutes on jõutud järeldusele, et alkoholi kogutarbimise suurenemisega kaasneb alkoholiga seotud probleemide kasv (Anderson, Baumberg 2006). Eesti Statistikaameti andmeil müüdi näiteks 2003. aastal legaalselt absoluutalkoholi ühe elaniku kohta 10,74 liitrit ehk 12,98 liitrit ühe täiskasvanu (alates 15. eluaastast) kohta. Et aga müügistatistika ei kajasta ebaseaduslikult maale toodud ja müüdnud ning kodus valmistatud alkoholi ja surrogaatide tarbimist, samuti turistide toodud ja Eestist välja viidud alkoholiseid jooke, ei saa neid arve käsitleda alkoholi kogutarbimise näitajana. Just hindamisel kasutatud meetodite tõttu tuleks kriitiliselt suhtuda ka tervisestatistikasse ja elanikkonna küsitlusuuringutesse, kus samuti ei tohiks ära unustada illegaalse alkoholi rolli Eesti alkoholiturul.

Eesti alkoholipoliitikast

Alkoholipoliitika all võib mõista kõiki riiklikke strateegiaid ja meetmeid, mis on suunatud alkoholi kättesaadavuse, nõudluse ja elanike tarbimisharjumuste mõjutamisele.

Nõukogude ajal ei tegeldud alkoholipoliitika arendamisega rahvatervise mõttes. Võis küll täheldada tagasihoidlikke katsetusi luua alkoholi tarbimisele "tervislikke alternatiive" ning mõningaid edusamme alkohoolikute rehabiliteerimisel ja ravimisel (Tarschys 1993, 7–20), kuid peatähtis oli siiski alkoholi müügist tulenev kasu. Organiseeritud karskusliikumise ja alkoholi liigtarbimise vastu võitlemise käivitas Mihhail Gorbatšovi eestvedamisel 1985. aastal alanud alkoholivastane kampaania, mis aga juba 1988. aastal hingusele läks. Kuigi kampaania andis mõningaid positiivseid tulemusi, sest alkoholi tarbimine ja sellest tingitud surmajuhtumite arv vähenes (Tarschys 1993, 22–23), tehti kampaaniat repressiivsete meetmetega, mis tekitas inimestes tugeva vastuseisu igasugustele käsu- ja keelupoliitikatele. Selle mõju on Eestis tunda praegugi, nii tavaelanikkonna kui ka eliidi ja otsustajate hulgas (Lagerspetz jt 1998).

Aastail 1990–1992 toimusid nii Eesti ühiskonnas tervikuna kui ka alkoholipoliitika valdkonnas suured muutused. Piirid avanesid, akohoolsete jookide eksport ja import suurenes, alkoholismi sundravi lõpetati ning alkoholismiravi läks tasuliseks. Kaotati ka alkoholi riiklik monopol ning müügi koguse üle kadus sisuliselt kogu kontroll. Probleemideks on jätkuvalt liberaalne alkoholipoliitika ja vähereguleeritud turg ning asjaolu, et Eestis ei ole valitsuse tasandil siiani välja kujunenud ühtset nägemust alkoholipoliitikast. Selle poliitika korraldamine on killustunud paljude ametkondade vahel ning nendevaheline ülesannete jaotus on kohati piiritlemata. Riigi ja kohalike omavalitsuste tasandi alkoholipoliitikate vahel valitsevad ebakõlad, mis takistavad tõhusate meetmete kasutamist (Lehtmaa 2005, 34). Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonnal ei jätku alkoholipoliitika kujundamisega tegelemiseks inimesi ega raha. Sama ministeeriumi hallatavas Tervise Arengu Instituudis puudub siiani alkoholiekspert.

2006. aasta sügisel tehti oluline samm koostöö parandamise suunas: valitsuse algatusel moodustati ministeeriumidevaheline alkoholipoliitika põhimõtete väljatöötamise töörühm. 2007. aastast on hakatud rohkem tähelepanu pöörama rangemate karistuste ja müügipiirangute kehtestamisele, jätkuvalt on kõne all alkoholireklaami piiramine. Erinevate alkoholipoliitika meetmete juurutamine on eri põhjustel osutunud siiski problemaatiliseks.

Kui rangema alkoholipoliitikaga Põhjamaad näevad Euroopa Liidu ühisturus peituvaid ohtusid, siis majandusarengule orienteeritud Balti riigid usuvad järjekindlalt vabakaubanduse positiivsesse mõjusse. See võib saada oluliseks takistuseks Põhja- ja Baltimaade alkoholipoliitika koostöös (Hellman 2005).

Alkohol on majanduslikult tähtis – alkoholi müügist saadavale tulule lisaks loob alkoholitööstus uusi töökohti. Eesti sotsiaalpoliitikale seatud raamtingimused on järjekindlalt järginud uusliberalismi õpetust, kus investeringuid inimkapitali, sealhulgas tervishoidu, on peetud teisejärguliseks (Masso 2001, 163). Meedia alkoholipoliitikaalased ülesastumised on sageli jäänud võimuparteide ja turujõudude meelseks, kodanikud ja kodanikuühendused on alkoholipoliitika küsimustes endiselt suhteliselt passiivsed.

Kasutatud meetodist

Olukorras, kus riigi alkoholipoliitika on alles kujunemisjärgus ning kodanikuühenduste osalemine otsustusprotsessides ühiskonnas üldjuhul minimaalne, otsustasin lähemalt uurida, millisena näevad ühendused enda rolli alkoholipoliitika kujundamisel ning milline on riigivõimuorganite valmidus nende arvamusi arvesse võtta. Uurimismeetodina kasutasin avatud intervjuusid, sest need võimaldavad vastajail oma seisukohti ja eesmärke ise paremini sõnastada ning vabalt oma organisatsiooni tegevusest ja suhtumisest Eesti alkoholipoliitikasse rääkida.

Kokku tegin 14 avatud individuaalintervjuud, neist 12 kodanikuühenduste ja kaks valitsusasutuste esindajatega. Intervjuudele lisaks analüüsisin erinevaid dokumente ja kirjalikke materjale, nagu ühenduste põhikirjad, tegevusaruanded ja organisatsioone tutvustavad brošüürid. Valimi moodustamisel lähtusin nii mittetulundusühenduste registris olevatest, Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse kaudu kätte saadud andmetest kui ka “lumepallimeetodist”, mis tähendab, et võtsin ühendust intervjuude käigus jutuks tulnud ühendustega. Valimisse kuuluvad ühendused jagasin nelja rühma:

- ühendused, kes näevad oma eesmärkide hulgas alkoholipoliitika kujundamist;
- ühendused, kes tegelevad alkoholiteemaga mingi teise põhitegevuse kõrvalt (näiteks usuühendused, nais- ja noorteorganisatsioonid) ning kelle alkoholipoliitika mõjutusvahendid on pigem kaudsemat laadi;
- erineva alkoholikultuuriga tegelevad klubid ja ühendused;
- ravi ja rehabilitatsiooniga tegelevad organisatsioonid.

Esimesse rühma kuulus kaks, teise viis, kolmandasse kolm ja neljandasse kaks ühendust. Valimisse kuulunud ühenduste esindajad olid kas ühingu esimehed või kuulusid ühingu juhatusse. Üheksa neist olid mehed ja kolm naised.

Lisaks kodanikuühendustele korraldasin intervjuu ka kahes riigiasutuses, sotsiaal- ja põllumajandusministeeriumis. Kuigi peaaegu kõik ministeeriumid puutuvad suuremal või vähemal määral kokku alkoholipoliitika kujundamisega, valisin intervjuude tegemiseks kaks, eeldades, et just need ministeeriumid peaksid tegevusvaldkonniti kõige otsesemalt

alkoholiküsimustega tegelema: sotsiaalministeerium rahvatervise küsimustega ja põllumajandusministeerium alkoholi tootjatega suheldes, alkoholi kvaliteedi ja turukorralduse eest vastutamisega. Uuringu põhirõhk oli asetatud eelkõige kodanikualgatuslike organisatsioonide tegevusele ja nende võimalustele alkoholipoliitika kujundamises osaleda, seetõttu ei keskendunud ma põhjalikumalt riigiasutustes valitsevatele seisukohtadele ja probleemidele.

Intervjuud toimusid ajavahemikus 2005. aasta 27. detsembrist kuni 2006. aasta 22. veebruarini. Intervjuude analüüsimeetodina kasutasin sotsioloogias tuntud süvitsi lugemise interpretatiivmeetodit, kus tekstide lugemise käigus joonistuvad välja erinevad teemakategooriad (Glaser, Strauss 1967). Näiteks organisatsioonide nägemused oma rollist alkoholipoliitika mõjutamisel, nende seisukohad erinevate alkoholipoliitika meetmete kohta ning suhete ja koostöö kohta riigiasutustega, samuti nende töös ette tulevate takistuste ja probleemide kohta.

Kodanikuühenduste nägemus

Enamikus valimisse kuulunud ühendustes nähti Eesti elanike alkoholitarbimist probleemseks (v.a ühes alkoholikultuuriga tegelevas ühenduses). Ühenduste arvates kuuluvad riskirühma noored, maapiirkondade elanikud, töötud, madalama haridusega inimesed, vaesem elanikkond ja osalt ka naised. Alkoholi tarbimine pidudel ja tähtpäevadel on ühenduste esindajate arvates kujunenud normiks ning alkoholist loobudes kardavad paljud sattuda seltskonnas ebasoositavasse positsiooni. Elanikkonnas on juurdunud arusaamad, et alkohol on hea pingemaandaja ja annab enesekindlust ning on väikeses koguses tervisele isegi kasulik.

Mittetulundusühingu esindaja rühmast 2: “/.../ minu arust inimesed võtavad joomist nagu tükitööd, et see on kohustus. Sünnipäeva ei saa pidada ilma ja et see on ebanormaalne, kui sa tahad mingit pidu pidada ja sul ei ole suurt virna pudeleid. Siis sa oled mingi veidrik /.../ ma küll võtan sealt tihtipeale ainult sümboolselt, aga ikkagi ma ühinen selle tavaga, see on rituaal.”

Kuigi enamikus ühendustes leitakse, et olukord on kriitiline ja midagi tuleks ette võtta, suhtutakse näiteks karskusliikumisse pigem ettevaatlikult. Muu hulgas arvatakse, et karskusideed vajavad tänapäevastamist ning uue ajastu nõuetega kohaldamist.

Eesti alkoholipoliitikasse suhtutakse ühendustes kriitiliselt. Leitakse, et Eestis puuduvad alkoholipoliitika arendamiseks vajalikud riiklikud institutsioonid, süsteemne ja stabiilne tegutsemine ning eesmärgistatud tegevusstrateegia. Heidetakse ette ennetusprojektide lühiajalisust ning tasulist ja reguleerimata alkoholismiravi, mis ühelt poolt ei võimalda probleemidega süvitsi tegelda ning teiselt poolt jätab paljud abivajajad teenusest ilma. Ravi ja rehabilitatsiooniga tegelevate ühenduste põhitegevus on enamasti seotud narkomaanide raviga. Ainult alkohoolikutega tegelevaid ühendusi on vähe ning need on valdavalt religioosse suunitlusega.

Tõenäoliselt on Eestis päris palju selliseid alkoholiprobleemidega inimesi, kelleni raviteenused ei jõua rahapuuduse tõttu, sest riik on korraldanud alkoholiravi tasulisena, või ühenduste religioosset suunitlusest tingitud vastuolude tõttu. Just riik on siiani olnud see, kes on näinud ühe võimalusena kirikute ja kogukondade osalemist alkoholiravis. Paraku on aga nende töö selles valdkonnas osutunud usulise misjonitöö osaks. Riik peaks teenuseid pakkuma universalismi põhimõttest lähtudes ehk kõigile võrdsetel alustel, seetõttu tuleks teenuste pakkumisel järgida ka usulist neutraalsust. Praegu on mõned inimesed eelistatumas olukorras kui teised. Riik määrab, milliste ühendustega ta koostööd teeb, ning kaduma lähevad altpoolt tuleva algatuse jõud ja eelised (Lagerspetz 2000, 230–236).

Liberaalsem ja rangem suund

Huvitavaks kujunes ühendustes diskussioon alkoholipoliitika liberaalsema ja rangema suuna eelistamise vahel. Enamik valimisse kuulunud ühendusi väitis end pooldavat rangemat alkoholipoliitikat. Kui aga küsisin nende suhtumist rangete piirangute kehtestamisse, arvas enamus, et käsud ja keelud ei muuda inimeste käitumises midagi. Leiti, et eelkõige tuleb muuta inimeste mõttelaadi, õpetada lastele õigeid väärtushinnanguid ning anda isiklikku eeskujut.

Mittetulundusühingu esindaja rühmast 1: “/.../ Ütleme jällegi MTÜ poole pealt, et kui on toimiv poliitika või on karm seadusandlus, ega see ka probleemi ei lahenda. See, kes endale pudeli suule tõstab, on ju ikkagi inimene ja selles mõttes põhilist rõhku, kui nüüd ongi palju poliitikast räägitud, meie ikkagi näeme inimeste mõttelaadi või ütleme sellise üldise rahva mentaliteedi muutmises.”

Kasvatustöö ja hoiakute kujundamine on ühenduste esindajate arvates kõige tähtsamad meetmed. Kuigi näiteks Euroopa riikide senine praktika on näidanud, et noortele suunatud lühiajalised kasvatustöö programmid on väheefektiivsed (Anderson, Baumberg 2006; Hellmann 2005), usuvad Eesti kodanikuühenduste esindajad järjekindlalt just nende meetmete tõhususse. Tundub, et kodanikuühendustel on raske valitsevast üldise liberaalsuse kontekstist distantseeruda.

Enamikus ühendustes rõhutatakse võrgustikutöö tähtsust: alkoholiteemaga peaksid komplekselt tegelema nii riik, kodanikuühendused ja kirik kui ka kool ja perekond. Ühenduste enda rolli alkoholipoliitika kujundamises nähakse alternatiivsete tegevuste pakkumises, koolitamises ja teavitustöös ning hoiakute ja väärtushinnangute kujundamises. Alkoholipoliitika otseses kujundamises soovivad vähesed ühendused osaleda. Üheks põhjuseks võib siin pidada seda, et ühendustel on vähe usku, et riik nende arvamust kuulda võtab ning otsuste tegemisel arvestab.

Mittetulundusühingu esindaja rühmast 2: “/.../ Aga kui riik nüüd endale sellised taskuühendused välja arendab, siis mis kodanikuühiskonnast me üldse saame rääkida. /.../ Minu meelest on sinnapoole suund võetud. Ja kui nüüd siseministerium saab enda pädevusse kodanikuühiskonna arendamise – ühelt poolt see on just nagu positiivne, aga kuidas saab seda ülevalt poolt arendada. Minu meelest on praegu toimuv üks võimalikke

vaikiva ajastu algusi. Et takistatakse just seda, mis tegelikult altpoolt tuleb. Meil kodanikuühiskond /.../ räägib just siis ja seda, mida riik ootab.”

Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonnas tehtud intervjuus rõhutati, et alkoholiprobleemidega tegelemine ei ole riigi prioriteet ja seetõttu ei eraldata selleks ka vajalikke ressursse. Selleks et alkoholipoliitika muutuks prioriteediks, oleks vaja tugevat survet alt, mida siiani ei ole piisavalt tunda. Ühendused peaksid ministeeriumiametniku arvates olema ise aktiivsemad, mitte ootama, et riik neid osalema kutsub.

Peamised takistused

Nii sotsiaal- kui ka põllumajandusministeeriumis avaldati arvamust, et alkoholivaldkonnaga tegelevaid ühendusi tegelikult eriti ei olegi, järelikult ei ole ka kedagi osalema kutsuda. Seega on tekkinud nõiarering, kus riik ühtpidi eeldab, et kodanikuühendused ilmutavad ise initsiatiivi, teistpidi aga ootavad kodanikuühendused riigi initsiatiivi nii projektikonkursside kui ka selle näol, et neid kutsutaks poliitika kujundamises osalema. Mõlemas ministeeriumis leiti veel, et kodanikuühenduste roll alkoholipoliitikas võiks piirduda peamiselt info jagamise ning inimeste teavitamise ja koolitamisega.

Kodanikuühendustes ja kahes ministeeriumis tehtud intervjuude põhjal võib välja tuua erinevaid probleeme ja takistusi, millega oma tegevuse käigus kokku puututakse.

1. Ressursivaegusest tingitud takistused. Nii kodanikuühendustes kui ka riigiasutustes peeti raha ja inimeste puudumist üheks oluliseks takistuseks alkoholist tingitud probleemidega tegelemisel. See, et riik alkoholiennetuseks raha ei eralda, teeb keeruliseks ka spetsialistide palkamise, pikemaajaliste ennetusprojektide käivitamise ning alkoholismiravi süsteemi väljaarendamise.
2. Riigi ja kohalike omavalitsuste ebapiisav huvi või vastuseis. Seda, et riik kodanikuühendusi alkoholiennetuses üldse ei toeta, peetakse ühendustes väga tõsiseks probleemiks. Alkoholismiravi on tasuline ning riik ei võta ühenduste arvates parema ravisüsteemi väljakujundamiseks midagi ette, seetõttu on ravi väga paljudele abivajajatele täiesti kättesaamatu. Riigi vähese huvi põhjusena nähakse alkoholi seotust suure rahaga ning poliitikute ja otsusetegijate kinnimakstust alkoholitootjate poolt. Leitakse, et riik ei usalda kolmanda sektori organisatsioone ja ei arvesta nende ettepanekuid. Kardetakse, et riik valib välja nn talle sobivad ühendused, kellega koostööd teha, ning teistel organisatsioonidel puudub võimalus oma arvamust välja öelda.
3. Organisatsioonide omavahelise koostöö puudulikkus. Alkoholivaldkonnaga tegelevatel kodanikuühendustel ei ole koordineerivat keskühendust, seetõttu esineb ühenduste tegevuses sageli dubleerimist ning ka olemasolevaid ressursse kasutatakse ebaotstarbekalt. Kuigi alkoholivaldkonna ühenduste puhul ei saa rääkida ühendustevahelisest konkurentsist, sest projektikonkursside alkoholiennetuseks ei korraldata, võib ometi täheldada, et ainult pooled antud valimi ühendustest kuuluvad laiaulatuslikumatesse koostöövõrgustikesse.
4. Organisatsioonisisese töö puudulikkus. Kui ühenduses ei ole suudetud leida tegusat eestvedajat, kannatab kogu organisatsiooni töö, alates oma vaadete

propageerimisest ning koostöö tegemisest elanikega. Samal ajal nõutakse kodanikuühendustelt üha enam professionaliseeritust, mida paljud ühendused ei suuda täita.

5. Liberaalse alkoholipoliitika diskursiivne hegemoonia. Seda võib pidada üheks olulisemaks takistuseks nii ühenduste kui ka ametiasutuste alkoholipoliitilises tegevuses. Reguleerivaid ja piiravaid meetmeid peetakse repressiivseiks ja Nõukogude aega kuuluvaiks, seetõttu isegi need ühendused, kes karskust pooldavad, peavad kohaseks vaid kasvatustöö tugevdamist.

Kümme aastat hiljem

Uurimistöö põhjal võib väita, et Eestis napib kodanikuühendusi, kes tahaksid ja suudaksid sekkuda alkoholipoliitika kujundamisega seotud diskussioonidesse. Enamik ühendusi puutub alkoholiteemaga kokku oma põhitegevuse kõrvalt ning näeb oma rolli pigem informatsiooni jagamises, teavitustöö tegemises ja väärtushinnangute kujundamises kui poliitika väljakujundamises. See vastab suures osas ka riigiasutuste ootustele ühenduste suhtes. Kahes ministeeriumis korraldatud intervjuud ei näita küll üldist ja kõiki riigiasutusi puudutavat suhtumist, kuid nendele intervjuudele tuginedes võib väita, et riik peaaegu ei tegele kodanikuühenduste kaasamisega alkoholipoliitika kujundamisse, olgu siis põhjuseks kas üldine alkoholiteema väljajäämine riigi prioriteetide hulgast või vähene huvi alkoholiga tegelevate organisatsioonide vastu. Seetõttu valitseb riigi ja kodanikuühenduste vahel alkoholipoliitika valdkonnas "suletud ring" – kodanikuühendused ootavad riigilt projektikonkurse ja kutset alkoholipoliitilistele diskussioonidele, riigiasutused aga heidavad kodanikuühendustele ette passiivsust ning ootavad altpoolt tuleva algatuse aktiivsemat sekkumist.

Kümme aastat tagasi tehtud uuringus (Lagerspetz jt 1998, 33–58) jõuti järeldusele, et alkoholipoliitikast rääkides on tekkinud Eestis olukord, kus valitsevaks hegemooniliseks ideoloogiaks on liberalism. Ka praeguse uuringu alusel paistab, et olukord ei ole muutunud. Huvitavaks tulemuseks võib pidada ühenduste alkoholipoliitiliste seisukohtade seismist vastuolulisust, mis tuleneb sellest, et kodanikuühendused peavad oma eesmärgid formuleerima n-ö liberaalse poliitika keeles. Käsud ja keelud on seotud endise okupatsioonirežiimiga ning seetõttu ühiskond neid ei aktsepteeri. Üldisel tasandil toonitatakse keelupoliitikast rääkides hoiakute muutmise tähtsust ning rõhutatakse, et käsud ja keelud ei aita olukorda pikema aja jooksul parandada. Kui aga küsida ühenduste arvamust konkreetsete keelavate meetmete kohta, siis neid valdavalt pooldatakse.

Tundub, et ka need inimesed, keda kodanikuühendustes intervjueerisin, tunnetavad liberalismi hegemooniat, seetõttu on neil tõenäoliselt ebamugav vastanduda liberaalsele alkoholipoliitikale. Nad toonitavadki pigem kasvatustöö tähtsust kui keelavaid meetmeid, mis on oma iseloomult tunduvalt konfliktsemad. Paraku kinnitavad teiste riikide kogemused, et informeerimise ja hoiakute kujundamise mõju ükski on küsitav. See jääb alkoholitootjate palju suuremate ressursside abil korraldatud vastusuunalise kampaania varju, mis püüab sisendada, et alkoholi joomine on meeldiv ja sotsiaalselt väärtustatud tegevus (Craplet 2007, 313).

Elanikkonda tuleb ohtudest teavitada, kuid tõhusamaid tulemusi saavutatakse ikkagi siis, kui teavitamine on kombineeritud selliste kitsendavate meetmetega, nagu alkoholi hinna tõus ning alkoholi kättesaadavuse ja reklaami piiramine. Jääb vaid loota, et tulevikus osatakse alkoholipoliitika kujundamisse paremini kaasata ka neid kolmanda sektori organisatsioone, kes lähtuvad oma tegevuses eelkõige kodanike tervisest ja heaolust.

Kasutatud kirjandus

Anderson, P., Baumberg, B. (2006). Alcohol in Europe. A Public Health Perspective. A report for the European Commission. Institute of Alcohol Studies, UK. -http://ec.europa.eu/health-eu/doc/alcoholineu_content_en.pdf

Craplet, M. (2007). Prevention of Alcohol- and Tobacco-related Harms. Education or Control – Must We Choose? – Nordic Studies on Alcohol and Drugs, Vol 24, No 3 (English edition), pp 299-319.

Derman, N. (2004). Legaalsed uimastid – alkohol ja tubakas. – Trendid koolinoorte uimastitarvitamises. 15–16-aastaste õpilaste legaalsete ja illegaalsete narkootikumide kasutamine Eestis. Toim A.–A. Allaste. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, lk 12–20.

Glaser, B. G., Strauss, A. L. (1967). The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research. New York: Aldine Publishing Company.

Hellman, M. (2005). Alcohol – Use, Harms and Policy. A report from a Nordic-Baltic seminar. Nordic-Baltic seminar in Riga 3–4 oct 2005, Nordic Council for Alcohol and Drug Research. - <http://www.nad.fi/riga/English%20report%20Riga.pdf>

Kasmel, A. (2005). Rahvastiku tervis – reaalsus ja võimalused. – Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. Koost E. Raska, T. Raitviir. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, lk 95–110.

Lagerspetz, M. (2000). Kodanikeühiskonna rollid tänases Eestis. – Riigikogu Toimetised 2, lk 230–236.

Lagerspetz, M., Loogma, K., Kaselo, P. (1998). Waiting for the Citizen. The views of Estonian Influential Groups on Social Problems. – S. Hanhinen, J. Törrönen (eds). Journalists, Administrators and Business People on Social Problems. A study around the Baltic Sea. Helsinki: NAD, pp 33–58.

Laidmäe, V., Allaste, A. (2004). Tervis. – Valikud ja võimalused. Argielu Eestis aastatel 1993–2003. Koost L. Hansson. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, lk 118–143.

Lehtmaa, M. (2005). Alkoholipoliitika Eestis. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Maser, M. (2004). Kooliõpilaste terviskäitumine. Tartu: Tervise Arengu Instituut.

Masso, I. (2001). Eesti sotsiaalpoliitilisest arengust 90-ndatel. – Vikierkaar, nr 2–3, lk 161–166.

Rikmann, E., Hinno, K., Bremse, A., Kollom, K., Sepp, M., Vallimäe, T. (2007). Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted. Uurimuse aruanne. Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut. -

<http://www.tlu.ee/files/arts/3677/Raporab420480c147506ad007d471e63adac7.pdf>

Tarschys, D. (1993). The Success of a Failure: Gorbachev's Alcohol Policy, 1985-88. -*Europe-Asia Studies*, Vol 45, No 1, pp 7-25.

Millist rahastamist vajab kodanikuühiskonna arendamine

Agu Laius (RiTo 16), Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu kodanikuühiskonna sihtkapitali projekti juht

Urmo Kübar (RiTo 16), Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja

Rahastamine on avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö vorme, mida ei tule käsitada ühesuunalise abina, vaid vastastikuste huvide elluviimisenä.

Tänavu sügisel jõudis vahefinišisse Eesti vabaühenduste kuus aastat kestnud töö kodanikuühiskonna sihtkapitali (KÜSK) loomise nimel: uus fond, mis keskendub ühenduste tugevdamisele, asutatakse valitsuse otsusega tõenäoliselt veel selle aasta lõpus. Artiklis käsitleme riigi rolli ühenduste rahastamisel, vaatame, milliseks kujuneb olukord kodanikuühiskonna arengu toetamisega pärast fondi asutamist ning millised on edasised vajadused.

Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö aluseks on arusaam, et demokraatlikus riigis täiendavad mõlemad teineteist ühiste eesmärkide saavutamisel. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooniga (EKAK) oleme nendeks eesmärkideks seadnud vabaduse, õigluse, turvalisuse, ühiskondliku edu ning rahva ja kultuuri kestmise tagamise (Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon, 2002).

Avaliku võimu koostööhuvi on seotud ühendustest saadava ühiskondliku kasuga, mis tekib ühiskonda teenindavate ja väljendavate tegevuste kaudu (Salamon, Sokolowski 2004, 23). Näiteks eri valdkondades teenuseid osutades on ühendused paljudes küsimustes pädevaimad, nad tuvastavad seni rahuldamata vajadusi, loovad uusi lahendusi ning jõuavad keerulisemate sihtrühmadeni. Äri sektoriga võrreldes on ühenduste eeliseks võimalus keskenduda tegevustele, mis rahalist kasumit ei too, avaliku võimuga võrreldes aga sihtrühmade lähedus ning kiirem ja paindlikum, sageli ka säästlikum tegutsemine.

Ühiskonnagruppide huvide, väärtuste ja seisukohtade väljendamisega avalikes aruteludes aitavad ühendused tugevdada demokraatiat ja suurendada sotsiaalset turvalisust, parandada otsuste kvaliteeti ja legitiimsust ning arendada inimeste kodanikutunnet. Virgestustegevusele (vabaharidus, taidlus, sport, käsitöö jms) keskendunud organisatsioonid rikastavad osalejate ja kogukondade elu, aga panustavad ka kultuuri ja ühiskonna elujõulisusse.

Kõik see suurendab kodanikuaktiivsust ja sotsiaalset kapitali, mis omakorda toodab heaolu: majanduskasvu, haridust, turvalisust, tervist jms (Halpern 2005). Nõnda on kodanikuühiskonna ja -ühenduste toetamine avalikule võimule investeering.

Ühenduste huvi avaliku võimu poolse rahastamise vastu tuleneb vajadusest tagada stabiilsed vahendid arenguks ja eesmärkide saavutamiseks ning tegevuste algatamiseks ja elluviimiseks, samuti organisatsiooni püsikulude katteks. Ühendused teenivad ka ise raha

(sealhulgas liikmemaksudest) ning saavad seda annetuste ja toetustena erasektorilt (ettevõtetelt, üksikisikutelt ja fondidelt).

Riigi osa ühenduste rahastajana

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidult (EMSL) on küsitud, milline kolme sissetulekuallika jaotus on Eestile parim. Kas peaksime lähtuma liberaalsest mudelist: kodanikud rahastavad ise tegevusi, mida nad oluliseks peavad, ja mida ei peeta vajalikuks rahastada, ei olegi järelikult tegemist väärt. Või oleks õigem Skandinaavia mudel: riik osutab avalikke teenuseid eelkõige ise ning toetab ühenduste tegevust kodanike huvide esindamisel. Või sobiks Inglise mudel riigist kui aktiivsest ühenduste infrastruktuuri ja suutlikkuse arendajast.

Riigipoolse rahastamise teemaga kaasnevad sageli hirmud kolmanda sektori sõltumatus kaotamisest, isegi kui tegelikkuses on need pigem vähesest poliitilisest kultuurist tulenevad halvad üksikjuhtumid kui paratamatus.

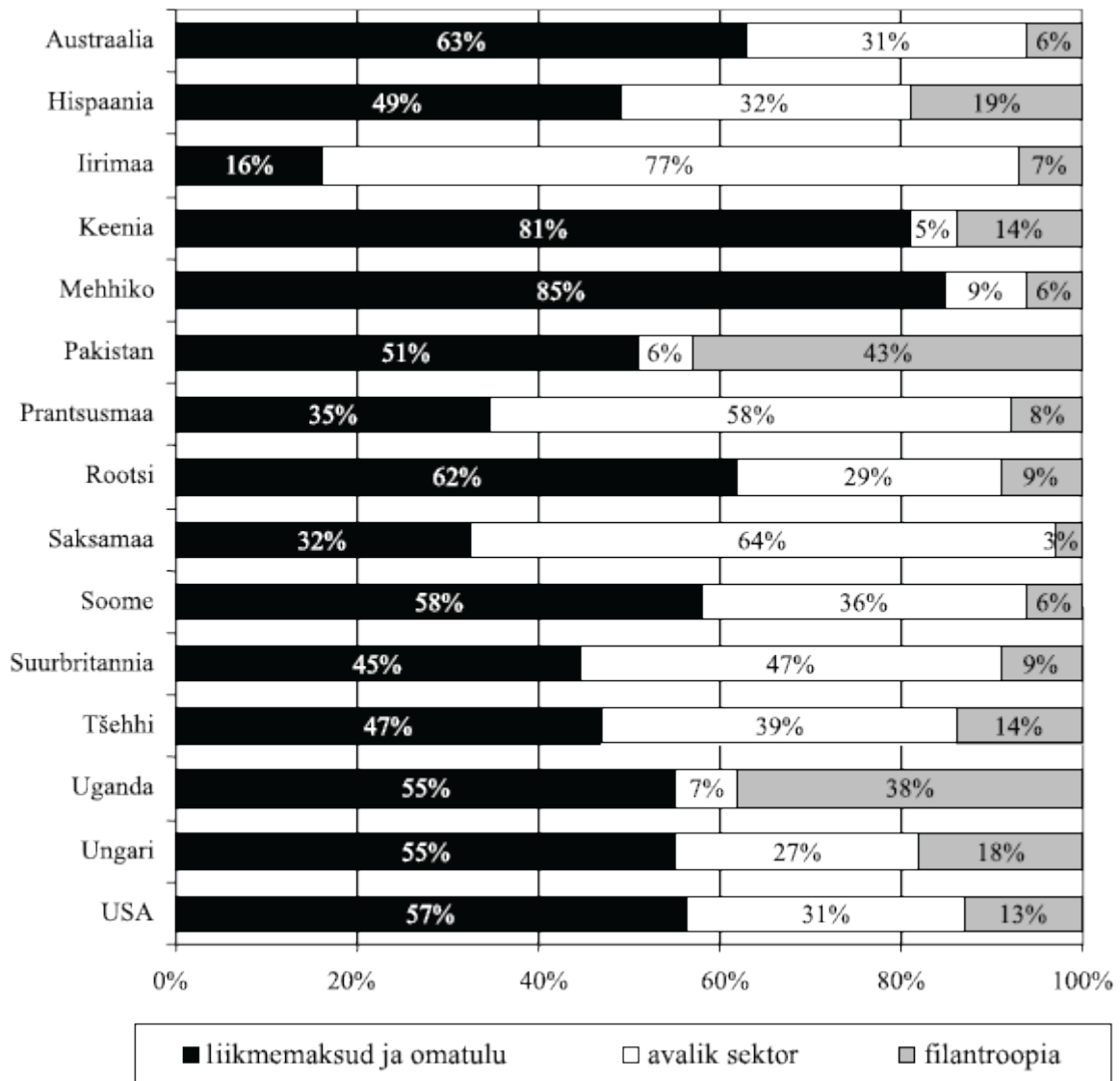
Kas riigipoolne rahastamine tähendab vabaühenduse muutumist avalikust võimust sõltuvaks, mida peaks vältima? Douglas Rutzen, *International Center for Not-for-Profit Law* (USA) president, väidab: "See seisukoht on nii abstraktne, et on sama hästi kui mõttetu. Kui näiteks öeldakse, et valitsus ei peaks rahastama avalikku teenust pakkuvat organisatsiooni, tekib küsimus, mis on siis valitsuse roll? Jah, see ühendus sõltub valitsuse rahast, aga ongi ebareaalne arvata, et ühendused suudaksid suuri sotsiaalseid probleeme, nagu näiteks HIV või vaesus, lahendada üksnes erarahaga. Ungaris öeldakse selle kohta, et valitsus püüab erastada probleeme. Me ei saa lubada riigil nii kergesti oma kohustustest kõrvale hiilida – need on valitsuse kohustused ja ta peab selle eest maksma. Ühendus on aga jätkuvalt iseseisev selles tähenduses, et tal on sõltumatu juhatuse jne. Kui vaatame eestkosteorganisatsioone, on olukord teine. On ennetav ja reageeriv eestkoste. Ennetava puhul tulevad organisatsioonid ise välja algatustega, mida valitsusele esitavad. Ja paljud leiavad tõesti – tuntud näide on inimõiguste organisatsioon *Amnesty International* –, et siin oleks probleemne valitsuselt raha võtta, sest see võiks neid korrumpeerida. Aga reageeriv eestkoste, kus valitsus soovib kuulda asjassepuutuvate osapoolte arvamusi algatuste ja eelnõude kohta, on jällegi kui teenus, mida on mõistlikum sisse osta selleks suutlikelt katusorganisatsioonidelt. Näiteks kui ühendus konsulteerib mingit eelnõu, osutab ta valitsusele teenust ning on loomulik, et selle eest makstakse. Kas ta on jätkuvalt sõltumatu – muidugi! Ei saa aga eeldada, et ühendus peab ise raha leidma, aitamaks valitsusel oma kohustusi täita." (Kübar 2007).

Tähtsuselt teine tuluallikas

Universaalset optimaalset sissetulekuallikate jaotust ei ole. Ühenduse suutlikkus ise sissetulekut ja/või annetusi teenida ning vajadus riigipoolse rahastamise järele võib sõltuda nii organisatsiooni tüübist, vanusest, sihtrühmast, tegevusalast, –liigist või –piirkonnast kui ka poliitilisest süsteemist, hoiakutest ja traditsioonidest.

Johns Hopkinsi ülikooli 34 riigi võrdlev uuring osutab, et keskmiselt moodustab raha, mis saadakse avalikult võimult, 34% ühenduste sissetulekust, olles tähtsuselt teine tuluallikas (omateenitud tulu 53%, erasektor 12%). Pilt on teine, kui vaadata eraldi arenenud (mis tähendab suuremat ja tugevamat kolmandat sektorit) ning arengu- ja siirderiike. Esimestes on peamine rahastaja valitsus (48%, omatulu 45%, erasektor 7%), arengu- ja siirderiikides on suurem omatulu osakaal (61%, valitsus 22%, erasektor 17%) (Salamon, Sokolowski 2004; 30 jj, vt joonis 1).

Joonis 1. Vabaühenduste sissetulekuallikad



ALLIKAS: Salamon, Sokolowski 2004.

Valitsus rahastab ühendusi projekti- ja tegevustoetustega ning teenuste delegerimisega. Peale selle toetab valitsus ühendusi maksusüsteemi (maksusoodustused avalikes huvides tegutsevatele ühendustele tehtud annetustelt; maksusoodustused ühenduste tegevusele; n-ö protsendiseadused, millega praegu viies Ida-Euroopa riigis antakse kodanikele võimalus

suunata 1–2% oma tulumaksust otse mõnele ühendusele) ning tasuta või soodushinnaga ruumide, nõustamise, koolituste pakkumise, laenude või laenugarantiide jms kaudu.

Projektitoetuste puhul toetatakse konkreetseid (tavaliselt lühiajalisi) toiminguid, teenuste delegeerimisel usaldatakse ühendusele mõne teenuse osutamine, makstes kinni sellega seotud kulud, tegevustoetuse puhul toetatakse organisatsiooni tegevust ja arengut tervikuna. Kõigil kolmel on kindel koht ühenduste rahastamises, kuid tegelikkuses on tegevustoetused vähem levinud. Põhjuseks toob *European Center for Not-for-Profit Law*(ECNL), et teistega võrreldes nõuab see rahastajalt kõnealuses valdkonnas suuremat professionaalsust ning ühenduste tegevuse paremat tundmist ja mõistmist. Sageli ei pruugi valitsusasutustel sellist pädevust olla (Principles and Practices ... 2007, 7–8).

Samas ei suuda ainult projektitoetused ja teenuste delegeerimine panna ühendusi paremini oma funktsioone täitma. Lühiajaliste ja väikesemahuliste projektide liigne domineerimine seab piirid ühenduste tegevusele ja vähendab nende tulemuslikkust: pikaajalisele sotsiaalsele muutusele suunatud tegevuste asemel takerdutakse kiirete ja kergesti mõõdetavate tulemustega väikeste projektide elluviimisse, millel on peale vähese mõju vähene jätkusuutlikkus (projektid kalduvad toetama pigem uusi kui jätkutegevusi) ja kohati ka vajalikkus (paneab ühendusi eelistama tegevusi, milleks on lihtsam raha taotleda, kuid mis ei pruugi olla kõige vajalikumad).

Projektisõltuvuse kaasmõjud

Ühenduse tasandil tähendab sõltuvus projektirahastusest, et raskendatud on strateegiline planeerimine (planeerida saab projekti tähtaegade raames ning puudub kindlus tegevuse jätkamise võimaluses pärast projekti lõppu), organisatsiooni arendamine (rahastus on ette nähtud vaid konkreetseks projektiga seotud tegevuseks ja halduskuludeks), töötajate hoidmine (ühenduses on lühiajalised ja vahetuvad projektimeeskonnad) ning vajalike spetsialistide värbamine (teised tööandjad pakuvad suuremat majanduslikku turvalisust), samuti võib projektipõhisus kaasa tuua tegevuse killustatuse (eri projektid ei pruugi üksteist toetada).

Nõnda on projektisõltuvuse kaasmõjuks sageli vahendite raiskamine. Projektikonkursiga seatud tingimused ei pruugi vastata sihtrühma olulistele vajadustele. Mitmete väikeste rahastamisvõimaluste puhul on suurem oht, et erinevad ühendused dubleerivad tegevusi. Vajadus tulla välja üha uute ideedega võib tähendada, et alustatud tegevused katkevad projekti lõppedes enne püsivama mõju saavutamist, seetõttu võib kasu olla väike või koguni negatiivne. Inimkapitali raiskamise näiteks on projektidega kaasnev töötajaskonna voolavus, majanduslik ebakindlus aitab kaasa eestvedajate läbipõlemisele (Aps 2007).

Üks takistus tegevustoetuste praktika levikul on selle mõiste liiga kitsas tõlgendamine: tegevustoetust mõistetakse kui ühenduse olemasolu rahastamist, sõltumata tema tegevusest või selle tulemustest. Toetuse aluseks on sellisel juhul kriteeriumid nagu juriidiline vorm, organisatsiooni vanus, liikmete arv vms ning toetust saavad kõik ühendused, kes neile tingimustele vastavad.

Alternatiivne lahendus on Kanada valitsuse käsitlus tegevustoetustest kui strateegilisest investeeringust. Seda eraldatakse valitsemis-, juhtimis- ja sihtrühmade arendamiseks ning tehnilise suutlikkuse parandamiseks ühendustele, kelle töö aitab riiklike strateegilisi eesmärke saavutada. Investeeringu pikkus (vähemalt 1–3, mõnikord kuni 5 aastat) võimaldab keskenduda just pikaajalise mõjuga tegevustele. Selle eraldamise aluseks on organisatsiooni strateegia, mis põhjendab investeeringu vajadust ning näitab, kuidas see aitab nii avalikul võimul kui ka ühendustel olulisi eesmärke saavutada. Kindlaks on määratud oodatavad tulemused ja nende mõõtmise viis, mille alusel koostatakse vahearandeid ja hinnatakse investeeringu tulemuslikkust (Voluntary Sector Initiative 2007).

Vabaühenduste rahastamisest Eestis

Eestis puudub ülevaade, milline on meie mittetulundussektori sissetulekute jaotus kolme allika – avalik võim, erasektor ja omateenitud tulu – vahel. Riigieelarvelistest vahenditest, peamiselt ministriumide ja valitsuse asutatud sihtasutuste kaudu on seni tähelepanu pööratud eelkõige ühenduste valdkondliku tegevuse rahastamisele, väheste eranditega tegevustoetustena (näiteks aastatoetused noorteühingutele haridus- ja teadusministeeriumi kaudu). Eelkõige valdkonnapõhiselt rahastatakse ühenduste projekte ka Euroopa Liidu toetuste abil. Ühenduste toetamise rida on mitme kohaliku omavalitsuse eelarves (vt põhjalikumad ülevaadet www.ngo.ee/sihtkapital).

Kirjeldamaks Eesti vabaühenduste rahastamist riigieelarve vahendeist, on siseministeerium koondanud kahel korral ministriumide eelarvete andmed ühendustele eraldatud summade kohta. Esimest korda koguti andmeid 2001. aastal 1998–2000 tehtud rahastamisotsuste kohta, mis tõi ühenduste riigipoolse rahastamisega seoses välja mitmeid probleeme (www.siseministeerium.ee/?id=6892), sealhulgas:

- kodanikuühenduste tegevuse finantseerimisel puuduvad riiklike prioriteete (ministeeriumide ülesandeid) arvestavad eesmärgid;
- senine rahastamine on liialt killustatud (palju eesmärke, väikesed rahaeraldused), see ei võimalda eesmärke saavutada;
- kodanikuühenduste rahastamiseks puudub ühtne valitsustasandi reglement;
- ei hinnata rahaeralduste edukust ja efektiivsust;
- ministriumidel puudub valdkondade lõikes ülevaade rahastamisest;
- ministriumid ei praktiseeri valdkondade ühisfinantseerimist, pigem vastupidi, esineb dubleerimist.

Nende andmete põhjal valitsus mingeid muudatusi ei plaaninud, seepärast koguti uurimistulemuste päevakajastamiseks 2004. aastal täiendavaid andmeid; need andsid esimesega suurel määral samaväärseid tulemusi, kuigi mõnes valdkonnas oli nähaolukorra paranemist.

Samade probleemidega pörkus ka EMSL-i 2005–2007 tehtud projekt ühenduste riigieelarvelise rahastamise põhimõtete korrastamiseks, ning lisas nimetatuile veel mõned: rahastamislepingute lühiajalisus, mis pärsib tegevuste väljaarendamist ja stabiilsust; rahastamisotsuste vähene läbipaistvus ja avatus; rahastajate erinevad arusaamad toetuse

liikidest ja funktsioonidest ning sellest tulenevalt erinevad kogemused, mis raskendavad nii võrdleva ülevaate saamist kui ka ühenduste suhtlemist avaliku võimu institutsioonidega (Kodanikeühenduste riigieelarvelistest ... 2006). Projekti tulemusena sõnastati ettepanekud süsteemi parandamiseks ning pakuti välja põhimõtted projekti- ja tegevustoetuste ning teenuste delegeerimise otsustamiseks ja hindamiseks (*ibid*; Projekti EKAK-i rahastamise ... 2007).

Puudub terviklik lähenemine

Valdkondlike (haridus, kultuur, sotsiaalhoolekanne, keskkond jms) tegevuste ja organisatsioonide rahastamise kõrval eeldab kodanikuühiskonna arengu toetamine tähelepanu ka valdkonnaülestele, n-ö horisontaalsetele teemadele. Sellised on näiteks osalemisvõimalused otsustusprotsessides, vabatahtlik töö, sotsiaalne ettevõtlus, õiguskeskkond, haldussuutlikkus, mis puudutavad ühendusi, sõltumata valdkonnast, kus nad tegutsevad. Nimetatud teemade eestvedajad on ühenduste esindus- ja tugiorganisatsioonid ning nende strateegia on eespool mainitud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK). Viimase tegevuskava elluviimist on aastail 2004–2006 rahastatud peamiselt lisaelarvetest 2–2,5 miljoni krooniga aastas, mis on võimaldanud ette võtta väga piiratud mahus tegevusi.

Märkimisväärne osa Eesti kodanikuühiskonna arengus on pärast taasiseseisvumist välisrahastajatel, kellest enamik lõpetas oma tegevuse siin 1990. aastate teisel poolel. Sel perioodil muutus väga oluliseks ühenduste rahastamisallikaks USA filantroobi George Sorosi fond Eestis – Avatud Eesti Fond, kes soovis eriti sektori kui terviku probleemide käsitlemisel ning ühenduste suutlikkuse tagamisel olla partner avalikule võimule. Läbirääkimiste tulemusena osutus võimalikuks taastada ka USA osaline rahaline toetus, kui 1998. aastal käivitati Balti–Ameerika Partnerlusprogramm, mis lõpetab oma tegevuse 2008. aastal.

Just ühenduste juhtimis- ja jätkusuutlikkuse parandamisele keskendub ka 2007. aasta lõpus alustav Norra ja Euroopa Majanduspiirkonnaafinantsmehhanismi vabaühenduste fond mahuga 36,5 miljonit krooni. Väljatöötamisel on Šveitsi koostööprogrammi vabaühenduste fond mahuga 23,7 miljonit krooni, millega kavandatakse toetada vähem soodsate piirkondade mittetulundusühenduste tegevust. Euroopa Liidu toetusrahast näeb ühenduste suutlikkuse tõstmiseks vahendeid ette ka Euroopa Sotsiaalfondi prioriteetne suund “Suurem haldusvõimekus”, mis käivitub 2008. aastal.

Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi Eestis on teatavad ühenduste valdkondliku rahastamise kogemused välja kujunenud, on nende puuduseks vähene süsteemsus, napp seotus strateegiliste eesmärkidega ning puudulik tulemuslikkuse ja mõjude hindamine. Takistuseks on see, et puudub terviklik lähenemine ja ülevaade riigipoolse rahastamise kohta. Ühenduste tegevuskeskkonna kujundamisele ja valdkonnaüleste probleemide lahendamisele suunatud toiminguid on seni suures osas toetanud välisrahastajad. Viimaste tegevus Eestis on aga ajaliselt piiratud.

Teekond sihtkapitalini

Kodanikuühiskonna arengut toetava sihtkapitali loomise idee käisid ühendused välja 2001. aastal. Idee nägi ette luua Kultuurkapitali–sarnane avalik–õiguslik juriidiline isik, mida rahastatakse hasartmängumaksust (toonastes mahtudes ligikaudu 160 miljonit krooni aastas). Aasta lõpus jõudis see idee Riigikogu rahanduskomisjoni, kuid koalitsiooni lagunemise tõttu 2002. aasta algul jäi arutelu katki.

2005. aastal esitas opositsiooni läinud Res Publica neli aastat varem ette valmistatud eesmärkide, rahastamisvaldkondade ja sihtrühmade muudatustega eelnõu Riigikogule arutamiseks, kuid ei konsulteerinud enne seda ühenduste ega teiste erakondadega. Eelnõu lükati tagasi esimesel lugemisel 2006. aasta jaanuaris.

EMSL esitas sihtkapitali loomise idee uuesti ühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise ettepanekuid välja pakkunud projekti järel dustes (Kodanikeühenduste riigieelarvelistest ... 2006) ning 2007. aasta parlamendivalimiste eel koostatud vabaühenduste manifestis (Vabaühenduste manifest 2007). Aprillis sõlmitud koalitsioonileppes kohustus valitsus moodustama sihtkapitali hiljemalt 2008. aasta 1. jaanuariks ning rahastama seda riigieelarvest igal aastal 20 miljoni krooniga.

Loodava sihtkapitali kontseptsiooni koostamiseks sõlmis siseministerium EMSL–ga juunis lepingu. Seejärel algatas liit juuni lõpus kaasamisprotsessi, et tuvastada ühenduste ootused ning praegused puudujäägid ühenduste rahastamises, mille lahendamiseks saab sihtkapital avaldada kodanikuühiskonna arengule pikaajalist mõju.

Protsessi esimeses etapis kuni augustini pakuti ühendustele arutamiseks välja alternatiivid sihtkapitali eesmärkide ja juriidilise vormi kohta. Selleks toimusid avalikud arutelud, Interneti–konsultatsioonid, kohtumised paarikümne katus– ja ekspertorganisatsiooniga. Paralleelselt analüüsiti kodanikuühiskonna arengut ja ühenduste rahastamist käsitlevaid uuringuid Eestist ja välismaalt, teistes riikides tegutsevate analoogsete fondide kogemusi ning ühenduste rahastamise praegust olukorda Eestis.

Selle tulemusena valmis kontseptsiooni esimene versioon, mille üle peeti omakorda nõu ühenduste ja ministeriumidega ning tutvustati kavandit Riigikogu kodanikuühiskonna toetusrühmale. Valmis kontseptsioon anti siseministeriumile üle septembris. Oktoobris kiitsid selle heaks ühenduste ja ministeriumide esindajatest koosnev valitsuskomisjon (n–ö EKAK–i komisjon) ning seejärel valitsuskabineti nõupidamine. Siseministerium valmistab ette sihtkapitali käivitamiseks vajalikke dokumente ja protseduure.

Eesmärgid ja toimimine

Subsidaarsusprintsibiist lähtudes on otstarbekas rakendada vahendeid seal, kus on pädevus ja vajadustest ülevaade. Kodanikuühiskonna sihtkapitali puhul ei ole vaja ega otstarbekas dubleerida juba olemasolevaid valdkondlikke või kohalikke rahastamisallikaid. See oleks vale ka sihtkapitali piiratud ressursi arvestades, killustumine paljude teemade ja ühenduste

vahel kahandaks oluliselt tulemuslikkust. Sihtkapitali põhivaldkond on kodanikuühiskonna areng tervikuna, mille rahastamine on Eestis seni olnud kõige puudulikum.

Kodanikuühiskonna sihtkapitaliga tahetakse tõsta Eesti vabaühenduste suutlikkust kodanikuühiskonna arendamisel ning kodanikuaktiivsust soodustava keskkonna kujundamisel. Sihtkapitali peamised ülesanded on:

1. arendada mittetulundussektorit institutsionaalselt (*capacity building*) nii riigi kui ka piirkonna tasandil ning toetada organisatsioone ja võrgustike tegevust kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamisel, et ühendused oleksid avaliku võimu institutsioonidele võimekad partnerid;
2. teostada uuenduslikke kodanikuühiskonna programme ja projekte: uuringuid, arendusprojekte, rakendada uusi teadmisi, omandada ja levitada rahvusvahelise kodanikuühiskonna kogemusi, käivitada ühendustele vajalikke koostööststruktuure.

Kodanikuühiskonna sihtkapital asutatakse sihtasutusena. Eesmärgist ja ülesannetest lähtudes on see nii toetusi andev (*grant-making*) kui ka programme algatav (*operational*) fond.

Arendus- ja tegevustoetusi eraldatakse kuni kolmeks aastaks konkursside kaudu, toetusi võivad saada avalikes huvides tegutsevad kodanikualgatuslikud organisatsioonid. Otsustamisel arvestatakse taotleja pädevust, varasemat tulemuslikku tegevust ja jätkusuutlikkust. Toetuste kasutamise üle tehakse regulaarset järelevalvet, et tagada raha otstarbekas kasutamine ja saavutada plaanitud eesmäärke.

Sihtkapitali tegevust juhib kuni 10-liikmeline nõukogu, kuhu kuuluvad regionaalminister, sise- ja rahandusministeeriumide esindajad, 1–2 Riigikogu liiget ning 4–5 liiget, kelle esitab Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni valitsuskomisjon ühenduste ettepanekutest lähtudes. Nõukogu töötab välja sihtkapitali strateegia, tegevuskava ja eelarve ning neist lähtuvad iga-aastased rahastatavad programmid, kinnitab toetuste taotlemise konkursside tingimused ja läbiviimise korra. Kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni valitsuskomisjon ja nõukogu jälgivad, et nõukogu liikmed hoiduksid sattumast (ka näilisse) huvide konflikti.

Nõukogule lisaks määrab regionaalminister sihtkapitali üheliikmelise juhatuse. Sihtasutusele palgatakse vajalik töötajaskond, taotluste hindamine tellitakse ekspertidelt. Käivitamise perioodil eraldatakse toimimiskuludeks kuni 15% sihtkapitali hallatavast ressursist.

Võimalused ja ohud

Kodanikuühiskonna sihtkapitali asutamisega luuakse võimalus täita oluline lünk Eesti kodanikuühiskonna arengu riigipoolses rahastamises, mille nimel on siinsed ühendused tegutsenud juba kuus aastat. Teiste riikide fondide kogemused viitavad aga ohtudele, mis võivad takistada sihtkapitali potentsiaali realiseerimist.

EMSL-i infolehes nr 3-4/2007 toob ECNL-i juhataja Nilda Bullain välja ja kommenteerib üheksat kriitilist edutegurit kodanikuühiskonna arengut toetava riikliku fondi jaoks, tuginedes Ungaris 2003. aastal asutatud Kodanikuühiskonna Fondi kogemustele:

- valitsuse pühendumine kodanikuühiskonna arengule;
- protseduurireeglite kooskõla fondi eesmärkidega;
- huvide konflikti võimaluse välistamine otsustajate seas;
- strateegiline lähenemine rahastamisele;
- otsustajate rahastamis- ja järelevalveeksporti olemasolu;
- läbipaistvad ja selged tegevustoetuste eraldamise kriteeriumid;
- tegevustoetuste keskendumine arengule, mitte olemisele;
- riigieelarveliste vahendite kasutamine ainult avalikes huvides;
- erinevate avaliku võimu rahastusallikate säilimine ühendustele (Bullain 2007).

Eelkõige on sihtkapitali võimalused ja ohud seotud selle tulevase nõukogu ja büroo suutlikkuse ja pühendumisega: kuivõrd suudetakse rahastamisotsustes olla strateegilised, ära tunda, mida on kodanikuühiskonna arenguks kõige rohkem vaja ja reageerida sellele, püstitada toetuste määramisel selged eesmärgid, teostada järelevalvet ning toimida avatult, läbipaistvalt ja vastutusega.

Kodanikuühiskonna sihtkapitalil on võimalus kujuneda kodanikuühiskonna ja -ühenduste arengu riigipoolse rahastamise korrastamise eestvedajaks. Seades oma tegevusega standardid ka teistele rahastajatele, võimaldab sihtkapital liikuda uuele tasandile ühenduste riigipoolse rahastamise keskendumisel tulemuslikkusele ja mõjule.

Sihtkapitali loomine on käivitanud protsessi, mille tulemusena peaks 2008. aasta kolmandaks kvartaliks olema terviklik ülevaade avaliku võimu institutsioonide kogemustest ühenduste rahastamisel ning tegevuskava nende ühtlustamiseks. Toetavaks tegevuseks on rahastamise hea tava sõnastamine.

Sihtkapitali edasine areng on kriitiline. Kaksikümne miljonit krooni aastas on sobiv summa alustamiseks, et esimesel aastal suhteliselt väheste toetatavate tegevuste ja organisatsioonidega sisse töötada sihtkapitali toimimise mehhanismid. Edaspidi jääb see summa arenguvajadustele jalgu. Sihtkapitali mahtude kasvatamise võimalusi riigieelarvelise eraldise suurendamise kõrval on eraannetajate kaasamine, fondi nimes ette nähtud kapitali loomine ning mõningate sarnaste eesmärkidega, kuid ebaefektiivselt toimivate riiklike rahastamisskeemide lisamine sihtkapitalile. Tuleb aga silmas pidada, et sihtkapital ei kujuneks ühenduste riikliku rahastamise monopoliks, mis võib kodanikuühiskonna arengule hoo andmise asemel hoopis seda pidurdama hakata.

Kasutatud kirjandus

Aps, J. (2007). HIV/AIDSi valdkonna kodanikeühendused: mõtteid toetajale. Heateo SA. – www.heategu.ee/doc/HIV-raport.pdf

Bullain, N. (2007). Ungari kodanikuühiskonna fondi õppetunnid. – EMSL-i infoleht, nr 3-4: www.ngo.ee/infoleht

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. Riigikogus heaks kiidetud 12. dets 2002.
– www.siseministeerium.ee/?id=30410

Halpern, D. (2005). Social Capital. Cambridge: Polity Press.

Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvelistest vahenditest 2001–2003 (2004).
Siseministeerium. – www.siseministeerium.ee/?id=6892

Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvest ajavahemikul 1998–2001
(2001). Siseministeerium. – www.siseministeerium.ee/?id=6892

Kodanikeühenduste riigieelarvelistest vahenditest rahastamise põhimõtete I versioon (2006).
Autor K. Jürgenson. EMSL. – www.ngo.ee/rahastamine.

Kodanikuühiskonna sihtkapitali kontseptsioon (2007). Autorid A. Laius ja U. Kübar. EMSL.
– www.ngo.ee/sihtkapital

Kübar, U. (2007). Doug Rutzen: Sihtkapital peab tulema erakordselt strateegiline. – EMSL-i
infoleht, nr 1–2: www.ngo.ee/infoleht.

Principles and Practices in Grant Tendering (2007). ECNL. [Käsikiri EMSL–s.]

Projekti EKAK-i rahastamise eesmärkide täitmise kokkuvõte (2007). Autor T. Riisalo. EMSL.
– www.ngo.ee/rahastamine

Salamon, L. M., Sokolowski, S. W. (2004). Global Civil Society. Vol 2: Dimensions of the
Nonprofit Sector. Bloomfield, Conn: Kumarian; London: Eurospan.

Vabaühenduste manifest (2007). EMSL. – www.ngo.ee/manifest

Voluntary Sector Initiative 2007: Strategic Investment Approach. – www.vsi-isbc.org/eng/funding/sia.cfm

Jeltsini fenomen. Puhtsubjektiivsed meenutused

Viktor Palm (RiTo 16), Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Meenutused on pühendatud Boriss Jeltsinile, kes raskest heitlusest teise poliitilise titaani Mihhail Gorbatšoviga väljus küll võitjana, kuid hiljem osutus ise samuti kaotajaks.

Tõemoment murdis teadvusse äkitselt, kuigi alateadvuses oli see juba pikemat aega tulise sõena ajupoolte vahel võnkunud: kõik, mis siin Kongressi saalis toimub, muutub järjest vähem tähtsaks. Andrei Sahharovi pole elavate kirjas juba aasta, vastavad võimukandjad on ilusasti oma pukkidele istutatud, erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks pole enam vajagi Kongressi või ülemnõukogu poole pöörduda. Pinged on üles kruvitud, stabiilsusekeel katkemise äärel ... Jalutasin tasapisi saalist välja ja suundusin esimese kättesaadava telefoni juurde. Mul vedas, toru võttis Boriss Nikolajevitš ise. Avaldasin võimalikult neutraalsel toonil soovi mõningaid küsimusi arutada.

Leppisime kokku, et asun kohe Valge Maja poole teele. Otsustasin minna jala. Selleks kuluva paarikümne minuti jooksul saaks ehk kuidagi täpsustada eeloleva keskustelu sisu. Minu jaoks oli draama viimane vaatus alanud.

Suurmehed ja ajalugu

Sageli näib, et elu kõige olulisemad momendid on tingitud ettearvamatutest asjaoludest, milliseid me oma rahustuseks kutsume juhusteks. Põhjus on lihtne – me satume silmitsi sündmuste unikaalse aspektiga. Teadusliku lähenemise eeltingimus, reprodutseeritava vaatluse võimalikkus, on sama hea kui olematu. Tuleb kasutada surrogaati, mida salapärasuse suurendamiseks nimetatakse intuitsiooniks. Tegelikult on jutt vägagi subjektiivsest “oraakliefektist”, mis võib iga asjaosalise puhul olla erinev. Mõni juhuslikest prognoosidest võib ka täituda. Sel juhul me omistame selle autorile head intuitsioonivõimet või kuulutame ta geeniusseks. Tagantjäreletarkusega.

Seepärast ma ei pretendeeri kõrgele intuitsioonitasemele. Kirjutan selle tellitud loo Boriss Jeltsinist, tuletades meelde oma tollastest hinnangutest ja suhtumistest tingitud käitumist ning hoidudes seejuures võimaluste piires tagantjäreletarkuse kasutamisest. See lugu ei pretendeeri ka ajaloolisusele. Jeltsini ajaloolisest rollist ja hinnangutest on kirjutatud sedavõrd palju ja mitmekesisest, et omaenda kompetentsuse tasandil poleks mul sellele midagi märkimisväärset lisada. Pealegi pole minu arust võimalik võtta üheselt määratletavat seisukohta isiku rolli kohta nii ajaloos kui ka praegusaja (poliitilisel) maastikul.

Ühest küljest võib lähtuda rangelt objektivistlikust paradigmast. Selle kohaselt on ajaloolised suurmehed artistid, kel on õnnestunud hõivata reaalse olukorra tekitatud rollid. Tavaliselt on kandidaate rohkem kui üks. Kui poleks olnud Jossif Stalinist, oleks tagavaraks olnud Lev Trotski. Adolf Hitleri puudumisel oleks ehk asja ära ajanud ka Ernst Röhm. Lühidalt, kui kangast üks niit välja tõmmata, tuleks muutusi otsida mikroskoobiga. Kuid mul on raske ette kujutada, mis tagajärjed oleksid olnud Peeter III või Vladimir Lenini ajaloost eemaldamisel. Mul ei ole ettekujutust, kes oleks võinud sama töö ära teha. Esimesel juhul oleks kahtlane,

kas Vene–Preisi impeeriumi teke ikka oleks juba eos halvatud (Peeter III kutsus kohe pärast Elisabet II [Jelizaveta Petrovna] surma keisriks saanuna Seitsmeaastase sõja võitnud Vene väed Berliinist tagasi). Ka Lenini puhul näib mulle, et samaväärset rollitäitjat polnud tollasel silmapiiril näha. Sama abituna tunnen ennast Boriss Jeltsinist rääkides. Kuna aga just viimasest jutt käibki, siis ei saa jätta mainimata teise, diametraalselt vastupidise ajaloo paradigma olemasolu. Viimase kohaselt on seaduspärane ajalookulg täheldatav üksnes inimese kestusega võrreldes pikkade perioodide vaatlemisel.

Isegi siis tekib raskusi: miks Ameerika lokaalne tsivilisatsioon ei saanud hakkama ratta leiutamisega? Polnud hobust? Kahtlane, raskete esemete lohistamine laamade või inimeste rakkades oli kindlasti vaevalisem kui vankri või käru rakendamisel.

Kahe titaani probleem

Kuid pole mõtet trügida sinna, kuhu üksikindiviid põhimõtteliselt ei pääse – sajanditesse ja millenniumidesse. Lühemaid perioode saab sellisel juhul vaadelda kui ajaliselt lokaliseeritud juhuslikke fluktuatsioone. Sel juhul kipuks “juhuslikkuse” moment taanduma iga fluktuatsiooni vältel elavate inimeste tegevustesse. Tõmba üks niit välja ja kogu kangas hargneb laiali. Seetõttu olen ma võimeline käsitlema Boriss Jeltsini tegevust vaid teise paradigma raamides. Isegi üksiku ajaloo fluktuatsiooni piirides oluliseks peetavatena osutuvad mõlemad alternatiivid samaväärseteks nende põhimõttelise mittekontrollitavuse tõttu. Ühegi “niidi” eemaldamine pole tagantjärele võimalik.

Teaduse metodoloogia seisukohalt on siin tegemist lihtsalt spekulatiivsete konstruktsioonidega. Võib-olla oleks mõistlik kasutada mõlema paradigma kombinatsiooni. Kuid antud juhul lõpetan sel teemal filosoferimise ja lähtun postulaadist, et Jeltsini isik oli vaadeldavas aspektis unikaalne ja asendamatu. Mina aga saan kirjutada ainult mõningatest episoodidest, kui meie nii erinevad eluniidid ettearvamatult ristusid või isegi sõlmusid. Asudes ühe jalaga juba parematel rohumadel, võin ehk endale lubada seda tagasihoidlikku edevust. Pealegi oli minu jaoks tegemist üksteisest tulenevate juhuslike sündmuste jadaga.

Esimeseks “juhuseks” oli, et hoolimata otsusest mitte mingil juhul kandideerida NSVL Rahvasaadikute Kongressi liikme kohale, ei õnnestunud mul sinna sattumist vältida. Tänu sellele, et järgisin naiivselt eesti vanasõna: meest sõnast, härga sarvest. Asi, mis on poliitika jaoks üpris kohatu. Nimelt lubasin pärast kandideerimisest keeldumist ühe Rahvarinde eestseisuse liikmega vesteldes, et kui tekib olukord, kus mõnes valimisringkonnas suudaksin Rahvarinde esindajana võita ainult mina, siis ... Minu intuitsioon hindas sellise olukorra tekke tõenäosust praktiliselt nulliks. Kahjuks eksisin ning sattusin niisuguste sündmuste keerisesse, millistest ma varem polnud undki näinud. Tuli hakata kuidagi kohanema.

Valituna ja seega ENSV julgeolekubossi sattumise Kongressi saadikuks blokeerinuna oli vaja saada mingitki ettekujutust jõudude vahekorra ja koostöövõimalustest. Mitte viimases järjekorras tuli kujundada oma suhtumine kahte heitlevasse poliitilisse titaani – Mihhail Gorbatšovi ja Boriss Jeltsinisse. See oli probleem, millest ei saanud ei üle ega ümber.

Vajaliku luure teostamiseks oli otstarbekas Moskvasse siirduda. Esialgu jõudis minuni kuuldus, et tuntud silmakirurg Fjodorov kavatsevat kokku kutsuda eeldatavalt edumeelselt häälestatud saadikurühma. Kuid mul puudus informatsioon selle ürituse aja ja koha kohta. Olin siiski veendunud, et sellest raskusest on lihtne väljapääs olemas.

Elegantse liigutusega oma selja taha

Kongressi saadikuks oli valitud ka minu vana tuttav Roi [Medvedev], kelle kirjutatud ja samizdatis levitatud stalinismi olemust paljastavad ja vastavat ajalugu käsitlevad ürikud mängisid viiekümnendate aastate lõpust alates tähelepanuväärset rolli. Need teosed olid tänu isiklikele suhetele (kursusekaaslased) kättesaadavad teatud rühmale Leningradi Ülikooli lõpetanud Tartu Ülikooli õppejõududele (Rem Blum, Juri Lotman, Leonid Stolovitš, Mihhail Bronštein). Tollest ajast alates kohtusin Roiga õigupoolest iga Moskvas-käigu ajal. Esimestel aastatel külastasin teda kodus. Hiljem, kui tema korterist pandi valvama relvastatud miilits, kohtusime kokkulepitud metroojaamas. Seega usaldamatuse probleem näis täielikult puuduvat.

Kohtumine vana semuga oli ühtaegu südamlük ja pettumust valmistav. Tema üsnagi tasavägiseks rivaaliks valimisel oli üks Jeltsini lähikonda kuuluv naisterahvas. Roi ei püüdnudki varjata emotsionaalset antipaatiat nii selle daami kui ka Jeltsini enda suhtes. Ka Fjodorovi kavandatava ürituse kohta ei saanud ma mingit lisainformatsiooni. Kõige selle tulemusena jõudsin järeldusele, et jõujoonte tegelikust paigutusest oli mul ilmselt üsna kesine ettekujutus.

Jäi üle kasutada võimalust võtta osa Moskva Rahvasaadikute Grupi korraldatavatest üritustest. Seal valitses väga radikaalne õhkkond. Pooljuhuslikult tutvusin seal Jeltsini meeskonda kuuluva Sergei Trubega. Ta lubas mind Jeltsiniga kokku viia pärast järjekordse Lužnikis toimuva massimiitingu lõppu. Suundusin sinna koos temaga.

Üritus toimus küllaltki korrastamata väljakul Lužniki metroojaama naabruses. Metroost voolas välja pidev miitingule suunduv inimvool. Lasksime end ölekõrtena kaasa haarata. Seadsime ennast sisse veoauto lähedusse, mille kasti kasutati tribüünina. Varsti ilmus rühm inimesi, nende hulgas ka Jeltsin. Kui mul on vaja kellestki esmakohtumisel mingi pilt luua, püüan tavaliselt täpsustada selle isiku psühhofüsioloogilist tüüpi. Siinkohal ei hakka ma filosoferima, kuivõrd minu diletantlikul tasemel teadvustatud vastavasisulised "teoreetilised" reeglid tegelikkusele vastavad. Mulle näis, et autokastis ümbritsevatest peaaegu pea jagu üle ulatuvat meest võib klassifitseerida pükniliseks atleediks koos kõige sellest tulenevaga. Tuntud poliitikute kuuluvad samasse tüüpi näiteks Winston Churchill ja Konstantin Päts (siiani elavatest poleks sünnis rääkida).

Väljakutäis (ligikaudu 100 000 inimest) skandeeris: "Jeltsin! Jeltsin! Jeltsin!..." Mulje missugune! Elav illustratsioon mõistele karismaatiline isiksus. Igale esinejale oli ette nähtud kolm minutit. Kui tuntud majandusteoreetik Gavriil Popov sõna sai, seisis ta Jeltsini taustal – gabariitide erinevuse järgi. Kui Popov oli rääkinud veidi üle minuti, kadus tema selja taga seisval "karumürakal" kannatus, nähtavale ilmus matsakas esikäpp ja kahmas oraatori ainsa

elegantse liigutusega publiku silme alt oma selja taha. Seejärel algas Jeltsini enda ajalimiiti mittetunnistav esinemine.

Agressiivne–kuulekas enamus

Pärast miitingu lõppu läks Sergei Trube Jeltsinit püüdma, kuid naasis mõne aja möödudes nõrdinult – välismaised ajakirjanikud olid Jeltsini oma raudsesse haardesse võtnud. Esimese luurekatse tulemused osutusid kesiseks.

Moskva Rahvasaadikute Grupp aga tegutses regulaarselt. Tutvusin seal mitmete tähelepanuväärsete inimestega, sealhulgas Andrei Sahharoviga. Ajasime puhvetis põgusalt juttu, ta kurtis, et enam pole jõudu teadusega tegelda. Eluolud polnud ilmselt eriti säästvalt tema tervisesse suhtunud.

Mihhail Gorbatšovi imetlemise aeg hakkas mööda saama. Seda enam oli vaja ka tema kohta lisainfot saada. Selleks andsid võimaluse kaks rutiinset üritust – Kongressi parteigrupi ja saadikurühmade esindajate koosolekud. Esimesel neist selgus, et Gorbatšovile pole mitte ainult omane poliitikategelaste põhiküsimus – “Aga kes mina olen (kelleks saan)?” –, vaid tal jäi puudu ka psühholoogilistest piduritest või vajaka artistitalendist. Igal juhul ei püüdnudki ta jätta sündsat muljet, nagu oleks see tema jaoks kõrvaline probleem. Ta agiteeris ise kõige otsekohesemalt just enda ülemnõukogu esimehe kandidaadiks esitamise poolt. Kirjutasin oma kõrvatagusele viite tema isiksuse ausavõitu naiivsusele. Leidsin, et tegemist pole kaugeltki mitte kõige halvema variandiga – võib proovida mängu lahtiste kaartidega.

Mul õnnestus sattuda Eestist valitud saadikuid esindavasse seltskonda – kui õigesti mäletan, siis tänu Arnold Rütli protektsioonile. Vastupidi traditsioonile tõusis meie saadikurühma juhtfiguuriks mitte EKP Keskkomitee esimene sekretär, vaid ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi esimees. Seda tänu Rahvarinnet esindavate saadikute initsiatiivile.

Nimetatud koosolekul tekkis võimalus “lahinguluureks”. Ajasin käe püsti ja läksin kõnepulti. Püstitasin seisukoha, et liiduvabariikide juhtkonnal peaks olema vetoõigus niisuguste üleliiduliste organite määruste suhtes, mis otseselt riivavad vabariikide huve. See ei tähendanud midagi muud kui iseseisvusdeklaratsiooni tekstis mitte ilma mõningate takistusteta säilitatud Laagi–Preimani paranduse saalis olevale seltskonnale “nina alla hõõrumist”.

Juhusliku statistilise valimina Kongressi koosseisust hakkas selle enamus madalatoonilise urina vahendusel oma seisukohta väljendama. See oli Juri Afanasjevi poolt mõni päev hiljem Kongressi kõnetoolist lendu lastud iseloomustuse – agressiivne–kuulekas enamus – sisu näitlik demonstratsioon. Pärast minu esinemist asus Gorbatšov seda kommenteerima: vetoõigus oleks ehk mõeldav, kuid praegu on veel vara, võib–olla kunagi hiljem jms. Saalis puhkenud urina rahustas see igal juhul maha.

Niisiis toimus kahe teineteisele vastanduva titaani kollisioon – ühelt poolt kompromissitult võimuvõitlusse sööstnud, kahtlusteks mitte eriti valmis ja teiselt poolt mõnevõrra kõhklustest puretud laveerimisvõimelise isiksuse vahel.

Piinlik hetk valimistel

Muidugi polnud kuhugi kadunud eriarvamused põhimõttelistes küsimustes, kuid poliitilises liivakastis valitseva psühholoogilise õhkkonna suhtes muutus olukord minu jaoks mõnevõrra klaarimaks. Ent pöördume tagasi Jeltsini juurde. Kongressi esimese istungjärgu alguses valiti ülemnõukogu. Enne Kongressi valimisi vastu võetud valimisseaduse muudatuste kohaselt toimusid ülemnõukogu valimised kaheastmeliselt. Eestis Rahvarinde korjatud ligi 900 000 protestiallkirja konstitutsiooniparanduste ja uue valimisseaduse vastu ei kutsunud esile ilmamuutust. Sõltumata valijate toetusastmest, oli tehtud võimalikuks pidevat sisulist tööd tegeva ülemnõukogu liikmete valikut oskuslikult suunata. Jeltsin ei saanudki vajalikku hulka hääli ja seega pidanuks ülemnõukogu koosseisust välja jääma, koos kõigi sellest tulenevate tagajärgedega.

Gorbatšovi ebalevast reaktsioonist võis välja lugeda, et sellist tulemust ta eriti ei oodanud. Enamus osutus suuremaks katoliiklaseks kui paavst ise. Tekkis piinlik olukord. Ootamatult tõusis püsti ülemnõukogu koosseisu valitud Omskist pärit Aleksei Kazannik ja teatas, et on nõus oma positsioonist Jeltsini kasuks loobuma. Seadussätte kohaselt oli võimalik loobuda, kuid kellelegi nimeliselt selle positsiooni üleandmise võimalust polnud ette nähtud.

Minu intuitsioon sosistas mulle kõrva, et Jeltsini väljajäämisel ülemnõukogu koosseisust võib olla väga ebasoovitavaid tagajärgi. Üksnes Kongressi liikmena oleks ta oma positsioonilt praktiliselt eikeegi, pealegi ilma vormilise töökohata. Aega tõsisemaks aruteluks polnud ja ma tormasin lähima mikrofoni juurde. Pakkusin välja juriidiliselt kõrgelennulise (s.t tobeda) ettepaneku – meie siin oleme riigi kõrgeim võim, seetõttu on meil õigus muuta vajaduse korral mis tahes seadust. Võtkem algul vastu seadusemuudatus, mille kohaselt oleks legitimeeritud ülemnõukogu liikme positsiooni isikuline loovutamine, ja siis mingem üle selle rakendamisele. Gorbatšov haaras sellest mõttest valmidusega kinni ja pani vastava seadusemuutmise ettepaneku kohe hääletusele. Pärast positiivset tulemust kinnitati Kazanniku loovutusettepanek.

Jeltsini sattumisel ülemnõukogu koosseisu olid mõningad käegakatsutavad tulemused. Ta valiti Arhitektuuri- ja Ehituskomitee esimeheks, seetõttu eraldati talle üsna mahukas tööruum hotelli Moskva tagumises tiivas. Samasse hotelli oli majutatud suur osa Kongressi saadikuid. Mulle on jäänud ebaselgeks, kuivõrd intensiivselt tegeldi selles ruumis ehitusalase töö suunamisega, kuid üsna pea sai sellest regioonidevahelise saadikurühma (RVSR) vajaliku tehnikaga varustatud organisatsiooniline keskus.

Initsiatiiv ei jäänud karistusea

Umbes samal ajal toimus mainitud saadikurühma loomise vormiline lõpuleviimine. Üldkoosolekul tõstati küsimus esimehe valikust. Tehti ettepanek Jeltsini kandidatuuri suhtes. Millegipärast tõusis mul sel momendil silmade ette autokastis tegutsenud “karukäpp”. Arutlusaeg samahästi kui puudus. Palusin sõna ja tegin iseendale saatuslikuks kujunenud ettepaneku: valida Eestimaa Rahvarinde eeskujul mitu samatasemelist kaaseesistujat. Pikema vaidluseta võeti vastu otsus valida viis kaasesimeest ja mindi üle

kandidaatide esitamisele. Lisaks Boriss Jeltsinile seati üles Andrei Sahharov, Juri Afanasjev ja Gavriil Popov.

Vaevalt jõudsin endamisi tõdeda, et need on just needsamad, keda vaja, kui äkki kuulsin enda nime. Ähmiga olin unustanud ühe seltskondliku elu põhimise tõe: ükski üllas tegu ei jää karistuseta. Enesetaandus olnuks tekkinud olukorras täiesti kohatu. Olin Kongressi demokraatlikku opositsiooni esindava viisiku koosseisus – ainsa mittemoskvalasena. Lootusele pääseda kogu sellest supist kuiva nahaga oli lõplikult kriips peale tõmmatud. Ja süüdistada polnud kedagi.

Nii sattusin lõplikult Jeltsiniga ühte paati ning temaga vahetult ja tihedalt suhtlevate inimeste ringi. Sama võisin tõdeda ülejäänud kaasesimeeste, eriti aga Andrei Sahharovi ja Juri Afanasjevi suhtes.

Muidugi võib igas olukorras leiduda ka helgem pool. Sattunud pressis tähelepanu keskmesse, kuulsin ühelt ajakirjanikult üsna otsekohest päringut: kas te ei karda kuhugi kaugemale ja külmemasse kohta saatmist? Vastasin oma vanusele mitte eriti sobiva ülemeelikusega, et sellist võimalust ei saa välistada, kuid kujutage ette, millises heas seltskonnas see sõit saab toimuma. Milline mõlemapoolne naiivne optimism – arvata, et sellel päeval hakatakse meile veel mingit lõbusõitu korraldama.

Vaatamata ülemnõukogu liikmeks sattumise lausa uskumatule episoodile eskaleerus Gorba ja Borissi vaheline vastasseis edasi. Kongressi teisel istungjärgul kerkis esile suisa ootamatu seik. Keegi – ma ausalt enam ei mäleta kes, kuid kindlasti Gorbatsšovi lähikonnast – esines avaldusega, et Jeltsin olla kukkunud purjuspäi sillakeselt jõekesse. Kuskil oma suvila läheduses. Lisaks anti mõista, et kogu episood leidis aset naasmisel “külaskäigult” mingi “daami” juurde. Kui Jeltsin pärast seda pulti astus, oli ta ilmses hämmelduses ning avaldas nõrdimust, et on rikutud kindlat kokkulepet seda sündmust mitte avalikustada. Ning lisas omapoolse versiooni: tehnikat tundvad agendid pidasid ta kinni, tõmbasid koti üle pea ja tõukasid sillalt jõkke. Ainult suurivaevu õnnestunud tal kotist vabaneda ja veest välja ronida.

Mitte lihtsalt üks viguritest malelual

See oli selge märk, et Jeltsin oli keskvoimule kui kont kurgus kinni. Kuidas lood ka tegelikult polnud, oli ilmselt tegemist demokraatiale omase “poliitilise argumentatsiooniga”: ja niisugune pürib veel kandideerima Venemaa presidendiks – tookord küll ülemnõukogu esimeheks.

Järgmisel kaasesimeeste kohtumisel istusin Borissiga kõrvuti ja pärast päevakorra ammendumist küsisin temalt tasahilju, mis ikkagi tegelikult juhtus. Nagu oleks sellel asjaolul üldse mingit iseseisvat tähtsust. Ta vaatas mulle muhedalt naeratades otsa ja esitas vastuküsimuse: “Aga kuidas sina arvad?” Loomulikult sain ma arvata ainult ühtemoodi. See oli viimane kord, kui ma lubasin endale sisemiselt mingit kriitilist suhtumist Jeltsini isiksusse. Põhjus sellest hoiduda osutus vääramatult veenvaks.

Kremlis lossi ülemine korrus 5. novembril 1989 natuke enne keskööd. Jalutan mööda luksuslikult sisustatud suure kabineti põrandat katvat vaipa käevangus NL-i võimuhierarhia tipust teise mehega. Aga võib-olla isegi esimesega, kui pidada silmas ajaloos aegumatut halli kardinali fenomeni. Sissejuhatuseks avaldab ta mulle oma isiklikku sügavat armastust ja austust. Hakkab kõhe. Ja mitte asjata. Mingi vahelauseta läheb ta üle oluliselt asjalikuma informatsiooni teavitamisele: "Aga kui teie seal (ENSV Ülemnõukogu istungil) selle otsuse vastu võtate [1], siis ilmuvad Tallinna tänavatele tankid, voolab veri ja te kaotate kõik." Mäletan seda hoiatavat ütlust siiani sõna-sõnalt.

Niisiis veri! Sekkusin sellesse vastikusse poliitilisse komejanti ainult ühel ajendil – anda omapoolne panus verrega lõppeva stsenaariumi vältimiseks. Juhindusin naiivsest veendumusest, et igas indiviidis peituv mikrokosmos (keskaegne termin) omab korvamatut väärtust. Pole olemas mõistlikku põhjust, mille nimel tasuks enneaegselt kustutada kas või ühe inimese eluküüna. Ja kui juba rääkida ohvritest, siis ainus elu, millega sul on mingigi õigus riskida, on su enda oma. Naiivne eneseõigustus!

Nende paari minuti jooksul veendusin lõplikult, et selline elukäsitlus omab vähe ühist kogu inimkonna ajaloo ja hetkeseisuga. Sentimentaalne kohtlus. Teadsin seda juba ammu, kuid veendumise moment on midagi teadmisesest kõrgemat.

Käesolev lugu on pühendatud Jeltsinile, seetõttu ei hakka ma siinkohal pajatama, millega mainitud episood lõppes ja kuidas looviti mööda verevalamisest. Mis puudutab aga Borissi ennast, siis sain lõplikult küpseks, et tajuda: ta on mitte lihtsalt üks viguritest, vaid väga tähtis ja tugev malend laual, millelt mul ei ole pääsu. Kõigel muul pole enam praktilist tähtsust.

Vastasseis teravnes hüppeliselt

Poliitika üks määrav tegur on inimeste ideoloogiline töötlemine. Ehk labasemalt öelduna ajupesu. Mingeid mulle mitte päris arusaadavaid vahendeid kasutades õnnestus publitseerida esimene RVSR-i häälekandja. Isegi klantspaberil. Kuid see ähvardas jääda ka viimaseks. Vastavasisulisel mõttevahetuses ütles Gorbatšov mulle suu sisse: "He будет у вас никакой газеты!" ("Mingit lehte ei saa teil olema!"). Toon oli seejuures üsna tige.

Tollal olid mul üsna usalduslikud isiklikud sidemed Rein Kilgiga – Rahvarindes tegutsemise baasil. Puhtpraktilistes küsimustes näis Kilk juba tollal "kõikvõimsana". Pöördusin tema poole päringuga, kas annaks seda asja kuidagi korda ajada. Ta leidis, et annab küll. Mis pole lubatud NSVL Rahvasaadikute Kongressi marginaalsele saadikurühmale, tuleb kõne alla kooperatiivi n-ö sisemiste vajaduste rahuldamiseks paljundatud trükisena. Nii leiduski lihtne lahendus RVSR-i ajalehe edasise kirjastamise probleemile. Kuid sellega lugu ei piirdunud.

Jeltsin kandideeris Venemaa presidendi kohale ja vajas hädasti propagandaalast toetust. Eelmainitud Sergei Trube kaudu saime teada vajadusest paljundada Jeltsini autobiograafiline lugu "Intervjuu etteantud teemal". Ka see asi õnnestus korda ajada Rein Kilgi abiga. Ja lõppkokkuvõttes saigi Jeltsinist Venemaa esimene president. Toimus hüppeline muutus nii jõudude vahekorras kui ka vastasseisu teravuses.

Muutused toimusid ka Jeltsini teadvuses. Ühel hommikul einetasime koos Kongresside Palee suures puhvetis. Ootamatult teatas ta mulle, et eelmisel õhtul sai ta selgeks rahvusküsimuse. Teda olid külastanud kolm Eesti rahvasaadikut (kui õigesti mäletan, siis Siim Kallas, Hardo Aasmäe ja Ülo Vooglaid), kes olid teda selles suhtes harinud. Tulemus oli ilmselt “positiivne”.

Pärast seda, kui ma olin seisnud koos Borissi ja teiste kaasesimeestega auvalves Andrei Sahharovi põrmuga kirstu juures, algas pöördumatu tendents ettevalmistusteks jõumeetodite kasutamise suunas. Regioonidevahelises rühmas tekkisid selle vaimse liidri ootamatule lahkumisele eelnevatel päevadel olulised erimeelsused ja ainult meeleehtlike jõupingutustega õnnestus selle ühtsus siiski säilitada. Kui esimene poolhäbelik katse kehtestada NSVL Ülemnõukogu otsusega eriolukord õnnestus ära hoida (omaette draamatikast nõretav lugu), siis nüüd vallutasid tankiväed Bakuu lihtsalt “töökorras” tehtud otsustuse kohaselt.

Sel päeval helises telefon meie Tartu korteris vahetpidamata. Kui õhtupoole koju tulin, leidsin abikaasa šokiseisundis: “Bakusse tungisid tankid, tulistati rõdudel viibivaid inimesi, toimub ühepoolne sõda.” Edasi võtsin telefonikõnesid vastu ise. Need moodustasid üheainsa meeleehtliku appikarje. Kolmest ühes autos istunud minu keemiaprofessorist kolleegist sõitis üle tank. Tulistati kõiki juhuslikult ettesattunuid ...

Niimoodi see siis toimubki!

Jõudude vahetamine näis lootusetuna

Järgmisel suvel viibisin Bakuus ühe väitekirja kaitsmisel. Alates õhtust kehtis komandanditund. Illegaalselt toimetati mind ööpimeduses suhteliselt vähepatrullitavaid tänavaid pidi kohtumisele pööranda alla surutud Aserbaidžaaani Rahvarinde liidriga.

Niisuguseks kujuneb olukord pärast vääramatult lähenevat päeva X. Või veelgi hullemaks ...

Kõik see oli kogunenud mu teadvusse selleks 1990. aasta detsembripäevaks, kui ma haarasin telefonitoru ja pöördusin Venemaa presidendi poole, kes juhuslikult oli samaaegselt ka “meie Boriss”.

Tänu saadikutunnistusele sisenesis Valgesse Majja takistamatult. Kui ma presidendi kabinetti astusin, seisis Jeltsin keset saalikest ja viibus tervituseks kätt ning surus selle oma karuliku haardega minu pihku. Seejärel tekkis ta näole talle iseloomulik üheaegselt sõbralik ja salapärane ning veidike isegi irooniline naeratus: “Siin kabineti keskel toimib akna kaudu suunatud laserikiir, mille abil pealt kuulatakse. Läheme selles nurganišis oleva lauakese juurde, sinna see ei ulatu”. Mulle polnud päris arusaadav toodud väite füüsikaline põhjendatus, sest pealtkuulamiseks jätkuaks aknaklaasi vibratsiooni kaugjälgimisest. Sellisel juhul pole ka nurgäärne positsioon vähem ohtlik. Muidugi ei hakanud ma esitama täpsustavaid küsimusi ja me suundusime mainitud lauakese juurde.

Alustasin ettepanekuga vahetada hinnanguid jooksva olukorra kohta. Selles osas meil lahkarvamusi ei olnud, milles ma tulles ei olnud kahelnudki. Kogu lugu liigub relvastatud jõu

kasutamise poole. Alustades muidugi Moskvast endast ja siis kontsentriilselt edasi. Küsimus "kas" oli ilmselt juba oma vastuse leidnud. Kuidas-küsimusele sai vastust otsida vaid ajaloolistele analoogiatele toetudes. Perspektiiv oli muidugi kõike muud kui roosiline. Teabevahendid kontrolli alla, soomukid tänavatele, käsk "больше трёх не собираться!" ja eelkõige "neutraliseerida" võimaliku vastupanu liidrid. Avaldasin arvamust, et mu vestluskaaslane kõrvaldatakse esimesena ja, igaks juhuks, füüsiliselt. Ta suhtus sellesse kui iseenesestmõistetavasse prognoosi, kuid lisas, et ülejäänud RVSR-i kaasesimehi, sealhulgas ka mind ja teisi aktiviste, ootab sama saatus. Pidades silmas ainult relvastatud jõude, näis jõudude vahekord lootusetuna.

Alternatiiv lihtsalt puudus

Meenus episood, kui Kongressi liikmetele korraldati Tbilisi sündmuse dokumenteerivate videolintide demonstratsioon. Kogu suur saal oli tulvil laudadele paigutatud televiisoritest. Imestasin, kui paljud kohaletulnud saadikuist kandsid kindralivormi või äärmisel juhul polkovniku oma. Mäletan nende kurjakuulutavat urinat, kui tõlgiti vene keelde rahva ees esineva grusiinlase kõne. Ta rääkis punastest linikutest kõige punasemast, Gruusia iseseisvusest. Need soldafonid [kroonujuhmardid] täidavad käsu. Kuid kas ka siis, kui on käsk tulistada rahvahulka või lõmastada protestivaid inimesi tankiroomikute all? "Kuidas see rahvahulk üldse tänavale jõuab," kahtles Boriss.

Pärast seda "optimismist" nõretavat arutelu otsustasin lauale laduda teel väljanuputatud "trumbi". Pakkusin idee katsuda vormistada keskväimu vastu suunatud liiduvabariikide (nende juhtkondade) liit, sest ainus, kes võiks niisugust aktsiooni realselt initsieerida, on Jeltsin ise.

Borissi näole ilmus taas talle iseloomulik saladuslikuvõitu naeratus. Võta või jäta, Mona Lisa meeskehastus. Ta nihutas end toolil veidi tahapoole, avas meid lahutava lauakese sahtli, tõmbas sealt välja kirjutusmasinal täistrükitud paberilehe ja lükkas selle vaikides minu ette lauale. Lugesin teksti läbi ja mind valdas psühholoogiliselt mõistetav, kuid ratsionaalselt vaevalt põhjendatav relaksatsioonitunne. "Šuškevitš andis oma allkirja, Nazarbajev teatas oma nõusolekust, ukrainlased on ebamäärastes kahtlustes," selgitas Jeltsin partii jooksvat seisut.

Sel momendil veendusin lõplikult, et kui laual leidub mõni mitte ainult väga tugev, vaid ka otsustava tähtsusega malend, siis on selleks Boriss.

Lahkudes mitte eriti motiveeritud kergendustundega Valgest Majast, kippus mu tähelepanu fookusest välja jääma see lihtlabane seik, et sisuliselt oli jutt verest, võimalik, et väga ohtralt valatavast verest. Seega millestki diametraalselt vastupidisest ajendite, mis mind Moskvasse olid toonud. Kes mida või mis keda teeb, mina poliitikat või poliitika mind? Siiani pole mul ausat lõplikku vastust sellele küsimusele.

Kuid olukorra hinnang oli pigem adekvaatne. Juba mainitud passiivi kõrval oli aktiivis Jeltsin, lisaks vähemalt osa liiduvabariikide juhtivad eliidid ja *last but not least* aktiivsemate moskvalaste küllaltki valdav enamus, ehk laiemalt võttes Jeltsini valijaskond, kes võis

kriitilisel hetkel koonduda passionaarses seisundis oma karismaatilise liidri ümber. Kas sellest jätkub, oli tollal teisejärguline küsimus, sest alternatiiv lihtsalt puudus.

Vägev jõudude ülevaatus

Asjad arenesid aga omasoodu edasi ja kindlas suunas. Kirjeldatud arutelust vähem kui kuu möödudes toimusid sündmused Vilniuse teletorni juures, natuke hiljem voolas veri Riias. Järjekord oli ilmselt Eesti käes. Kuid siis tegi Edgar Savisaar üheaegselt ootamatu ja iseenesestmõistetava sammu: kutsus Jeltsini Tallinna. Ja viimane tuli, hoolimata sellest, et ta sõna kõige otsesemas mõttes riskis oma eluga. Aga sellest on ammendavalt juttu "Peaministris".

Vahetult pärast neid sündmusi sain teate, et Moskvas planeeritakse suuremat protestiüritust seoses Leedu sündmustega. Lendasin viivitamatult Moskvasse. Jõudsin kohale kavandatava meeleavalduse eelõhtul. Ei mäleta enam täpselt, kuidas, kuid sattusin Mossoveti (linnaavalitsusse) noorte entusiastide keskele, kelle ülesandeks oli sündmuse organisatsiooniliste ettevalmistuste juhtimine. Nad tegid mulle ettepaneku kirjutada eesoleva suurmiitingu resolutsiooni projekt – ikkagi *pribalt*. Muidugi oleks mõni Leedust pärit saadik olnud parem variant, kuid sel momendil valikut polnud. Higistasin selle dokumendi kallal pool ööd. Olin juba toona küllalt vana mees, kuid sattusin sellest hoolimata parajalt sõjakasse meeleollu, mis määras ka kirjutatava dokumendi tonaalsuse.

Demonstratsioon kogus palja pilguga haaramatu (hinnang 600 000) inimhulga. Esimeses reas sammusid Jeltsin, tema lähim meeskond, RVSR-i teised kaasesimehed ja aktivistid. Jõuministeeriumidest möödudes peatuti ning need ohtlikud asutused ja vastavad ministrid karjuti n-ö maha. Minu enda meeleolu järjest tõusis ja mind haaras illusioon, et sellise moraalse jõu vastu poleks isegi soomukitest ja kuulipildujatest väärilist vastast. Emotsioonid ja kaine mõistus satuvad tihti omavahelisse konflikti. Aga tegemist oli siiski vägeva jõudude ülevaatusega.

Lugu lõppes grandioosse miitinguga Maneeži väljakul. Jeltsin esines sõjaka kõnega, mida järjest katkestasid aplaus ja valjud kiiduavaldused. Kui mulle sõna anti, püüdsin kasutada kogu oma professorlikku veenmisoskust. Radikaalne resolutsioon võeti vastu vägagi emotsionaalses õhkkonnas. Rahvahulk skandeeris: "За нашу и вашу свободу!"

Eestisse naastes sattusin ühele Edgar Savisaare juures toimuvale kitsale nõupidamisele. Talle oli tehtud ettepanek lahkuda valitsusjuhi positsioonilt, sest tekkinud olukorras muutub järjest raskemaks poliitilisi plusspunkte koguda. Edgar vastas vägagi konkreetse hüpoteesi esitamisega. Järgmisel (1991. aasta) suvel läbib üldise poliitilise stabiilsuse seis miinimumi. Selle väga kriitilise otsustava momendi ootel tuleb olla valmis mis tahes stsenaariumiks. On vaja varuda kütust ja muud moonat, olla valmis blokaadiks või põrandaaluseks vastupanuks jne. Kui me sellest kriisist terve nahaga välja tuleme, on valitsuse koosseis suhteliselt teisejärguline küsimus. Kui ei, siis praegune errumine ainult soodustaks ... Ei mäleta, kuidas ta seda vastuvõetamatut finaali täpselt formuleeris.

Miljonitehääline kergendusohje

Gorbatšov valmistas ette oma “kirik keset küla” stsenaariumi. Tal oli ilmselt illusioon, et ta ikka veel suunab sündmuste kulgu. Või oli tegemist silmapettetrikiga ja ta tõesti suunas seda, oma arust kõige ohutumal viisil, kui pidada silmas poliitiku põhiküsimust.

Nii saabus suvi, täis ootusi ja ootamatusi, lootusi ja kartust, et võib juhtuda kõige halvem. Lühike põhjamaine suvi, mida tuleb optimaalselt ära kasutada. Kes milleks.

Prognoosidest hoolimata tuli 19. augusti hommik ikkagi ootamatusena, puhtpsühholoogilises mõttes. Vähemalt minuga oli nii. “Luikede järve” nautides tekkis mul mulje, et lugu on ette võetud kõigi reeglitega vastavuses. Vähemalt Ostankino teletorn on õigel ajal ja efektiivselt hõivatud. Ei mingit viimase momendi appihüüet. Kindralid näivad käsku täitvat. Gorbatšov aga on osavalt hõivanud käte puhtakspesemise positsiooni. Kuid mis on juhtunud Jeltsiniga? Kas ta enam ongi elavate kirjas? Kui ei, siis ... Mis on siis? Lahkuda siit ilmast vähemalt oma inimväärikust eiramata?

Kardan, et viimasena esitatud mõte mul sel momendil pähe ei tulnudki, ja see peegeldab tagantjäreletarkust. Vastupanu! – selline oli minu reaktsioon. Väljusin kodust Tartu linna inimitühjadele tänavatele. Oleks vaja kas või mingit vastupanu – imiteerida, see oleks õige iseloomustus. Rahvarinde Tartu osakonna volikogu koostatud protest, ülikooli töötajate koosolekul vastuvõetud protestiavaldus. Füüsikainstituudi protestimiiting toimus minust sõltumata, see näitas, et ma polnud Tartu peal kaugeltki ainus, kes Don Quijote retsepti kohaselt oma stressi püüdis maandada. Kuigi vastavad dokumendid olid esitatud Edasi toimetusse, ei loetud neid järgmiseks hommikuks uudisekünnist ületavaks.

Kus on Boriss, mis temaga on juhtunud? Tegelikult see oli *crucial* probleem, millest sõltus kõik muu. Kui päeva teisel poolel selgus, et Jeltsin on elus ja terve ning tegutseb Valges Majas, võis tajuda miljonitehäälsel kergendusohet. Putšistid osutusid uskumatult teovõimetuks.

Minu arvates on termin putš puhtalt ideologiseeritud tauning. Putši all mõistetakse “vandeseltslaste avantüürlikku riigipööret või riigipöördekatset” (EE, 7. kd, lk 538). Niinimetatud GKTŠP [Государственный комитет по чрезвычайному положению] koosnes aga NL-i valitsuse liikmetest ja selle eesmärk oli eksisteerivate keskviimu struktuuride käes oleva viimu säilitamine ja liiduvabariike haaranud separatismilaine mahasurumine. Tuletagem meelde, et Inglise kolonisaatorid sidusid koloniaalviimu vastu üles tõusnud separatistid–sipaid kahuritorude külge, et hukkamisprotseduuri teatraliseerida.

Samal ajal oli liiduvabariikide separatism põhiseaduslikult legitimeeritud suundumus, sest vormiliselt oli sätestatud nende liidust lahkulöömise õigus.

Gorbatšovi vaieldamatu “teene”

Subjektiivselt püüdis Gorbatšov säilitada kirikut keset küla, kusjuures ta jäi pidevalt hiljaks reaalse olukorra dünaamikale reageerimisega. 1988. aastal ignoreeris ta NLKP 19.

parteikonverentsile Eesti delegatsiooni esitatud uue liidulepingu sõlmimise ettepanekut (Lauluväljakul toimunud esimese suurmiitingu poolt formuleeritud juhised). Kolm aastat hiljem oli see probleem juba lootusetult aegunud, esinedes ainult putši puhkemise lisaajendina. Kuid Gorbatšovi vaieldamatu reaalne "teene" oli nii äpudest tüüpidest koosneva NL-i keskvõimu isikulise koosseisu formeerimine.

Jeltsini ilmumine Valgesse Majja ja passionaarsuse laineharjale jõudnud moskvalaste otsustavus seda oma kehadega kaitsta muutis olukorda väga oluliselt. Hiljem sain teada, et eriüksuse Alfa komandör keeldus tegutsemast "korra" jaluleseadmiseks. Kas ta tõepoolest vastavasisulise käsu sai, pole mulle siiani selge. Pole kahtlust, et selle üksuse tehnilised võimed olid küllaldased muutmaks Valge Maja rusuhunnikuks ja seda ümbritsev rahvahulk veritsevaks hakklihaks.

Tajunud sündmuste niisugust pööret, kogunes Eesti Ülemnõukogu Toompeale. Sinna kutsuti ka Kodanike Komitee kolm esindajat, et ... Minule jäi mulje, et esimesena maju ja maid ümber jagama ja alles seejärel, sõltuvalt tulemusest, ehk ka Eesti iseseisvust välja kuulutama. Ma polnud aga sugugi kindel, et asi niisama libedalt lõpuni läheb, ja lendasin esimesel võimalusel Moskvasse. Borissile lähemale – ütleme nii.

Kohtusin seal paraja segadusega. Kõigepealt sattusin kolme käsitsi soomukeid peatada üritanud noore mehe grandioossele matusetseremooniale. Kui ligi saja meetri pikkuse Vene lipuvärvidega kanga varjus kantavad kirstud tribüüni ees maha pandi, pidas Jeltsin hingestatud kõne. Leinamiitingul esines ka Eesti Vabariigi esindaja. Kes, ei mäleta, sest tundsin kergendust, vabanedes kartusest, et meie poolt sõnavõttu ei tulegi.

Võtsin vaevaks uuesti läbi lugeda Edgar Savisaare "Peaministris" kirja pandud vastavad lõigud. Selleks et mitte kord juba kirjapandut korrata. Pealegi olin ma tol ajavahemikul oluliselt vähem olukorraga kursis kui Edgar. Nõustun temaga, et päris selget pilti neil päevil toimunud, sealhulgas Jeltsini tegevust ja tema tegelikke seisukohti puudutavast, pole siiani.

Mäng täispangale

Peatun veel ühel sündmusel – NSVL Rahvasaadikute Kongressi viimasel istungil. Tagantjärele vaadates võib arvata, et tikun allpool seda sündmust üle tähtsustama. Kuid ma lubasin mitte rakendada tagantjäreletarkust. Tõljal ma suhtusin sellesse pigem mainitud istungjärgu käigus üha kasvava ohutundega.

Istungid toimusid septembri algul. Kuigi mul on säilinud selle kulgu kajastavad dokumendid, ei kavatse ma ka selles osas ajaloolast asendada, nagu eespool lubatud.

Isegi osaliste ruumilises paiknemises oli tunda Jeltsini initsieeritud keskvõimule vastanduva vabariikide liidu olemasolu *de facto*. Presiidiumilauas istusid reas 12 liiduvabariigi ülemnõukogu presiidiumi esimehed Jeltsiniga eesotsas (saali poolt vaadatuna vasakult esimene). See pidi ilmselt demonstreerima, kes paraadi kamandab.

Päevakorra põhiküsimuseks oli esitatud Kongressi iseenda laialisaatmine. Positiivse otsuse vastuvõtmiseks oli vaja väga jäika kvalifitseeritud enamust, peaaegu nelja viiendikku, sealjuures nimekirjalisest koosseisust. Eesti, Läti ja Leedu delegatsioonid istungil ei osalenud. Oli ka teisi puudujaid. Kõigi nende hääled loeti automaatselt laialisaatmise vastu antuteks. Seega oli vaja saada praktiliselt kõigi saalisolijate poolthääled. Esimesed külmavärinad jooksid mul üle selja mõtte juures, et arvuka ja agressiivse-kuuleka enamuse põhituuma moodustava üdini konservatiivse saadikuterühma Sojuz keeldumine hääletusest osa võtta tähendaks ürituse lootusetut läbikukkumist. Jäänuks üle ainult variant “капаял устал”, millega lõppes 1918. aasta jaanuaris Asutava Kogu tegevus.

Õnneks oli otsustatud mängida täispanga peale. Lühidalt öeldes, kuulsin väga tuttavat motiivi: Kongress on kõrgeim võimuorgan. Kui senised president ja võimustruktuurid on praeguse supi kokku keeranud, siis tuleb nad asendada uutega, kes on võimelised jälle korra majja lööma. Sõnavõttudeks, kuid järgmisel päeval täheldasin istungite vaheajal, et tribüüni kõrval laual on mingi paber, millele allkirja andmiseks on kogunenud paras järjekord. Viimases vilksatas ka RVSR-i liikmeid. Trügisin ligi ja võtsin endale eksemplari laual lehavast paberipakist. Dokumendi projekt oli koostatud igati kvalifitseeritult ja äsjamainitud vaimus. Selle esitajate seas polnud mitte Sojuzi äärmuslased, vaid hoopis neutraalsemad tegelased eesotsas tuntud isepäise mehe Aleksandr Obolenskiga (kunagi esitas ennast presidendivalimistel Gorbatšoviga konkureerivaks kandidaadiks). Asi hakkas naljast tõsiselt eemalduma.

Naeruväärselt väike puudujääk

Tegin kiire peastarvutuse ja leidsin, et kui ka iga kahekümnes RVSR-i liige “valesti” hääletab, on vesi ahjus. Jeltsin oli olnud endas nii kindel, et ei vaevunud eelnevalt tagama endale selle rühma täistoetust, kutsudes aegsasti kokku vastava koosoleku. Muidugi mitte isiklikult – loomulikult pidi ta presidendina järgima protokollinõudeid –, kuid andes sellekohase ülesande näiteks Juri Afanasjevile. Peale isetegevuse polnud midagi peale hakata. Järjekordsel vaheaja väljakuulutamisel pingutasin oma häälepaelu, kuidas jõudsin (mikrofonid olid välja lülitatud), ja kutsusin saali parempoolsesse ülemisse nurka RVSR-i koosoleku.

Täiesti ettearvamatult tekkis meil selle käivitamisega raskusi, sest üks Kasahstani esindav daam pidas emotsionaalse kõne teemal, kuidas venelased on selles vabariigis üleöö muutunud “teist sorti inimesteks”. Kuni ta väsis, polnud mul mingit vahendit tema sõnavoolu peatada, kallid aeg aga tiksus omasoodu. Jõudsime siiski vastu võtta Kongressi eksisteerimise lõpetamist toetava resolutsiooni ja koostada vastavasisulise avalduse-üleskutse, mille kadunud Galina Starovoitova kõnepuldilist saalile ette kandis.

Jeltsini taktika oli väga lihtne. Lühikese paela otsas lasti püünele Gorbatšov, kes esitas “laialilaskmise” ettepaneku ja püüdis seda ka põhjendada. Nõrgaks momendiks oli see, et tema endisest autoriteedist olid alles ainult riismed, kui needki. Arvestus oli aga ilmselt selline, et enamuse kuulekus ületab agressiivsuse. Kuid, nagu juba märgitud, oli vaja saada mitte ainult enamuse, vaid kõigi kohalolijate hääled.

Esimene hääletus kukkus läbi 15 vastuhääle (üle poolteise tuhandest saalis viibivast saadikust) tõttu. Gorbatšov lasti uuesti püünele manitsema ja seejärel tehti uus hääletusvoor. Rääkida niisuguse protseduuri legitiimsusest oleks koomiline. Järgmises voorus oli vastuhääli kuue–seitsme kandis, kuid ka sellest jätkus otsuse läbikukutamiseks. Näis, et kõigest hoolimata oli Jeltsin seda raundi kaotamas, sealjuures naeruväärselt väikese hääle puudujäägiga. Kui ainuüksi suhteliselt väikesearvuline Eesti delegatsioon või ainult veerand meist oleks hääletamisel osalenud, poleks mingit probleemi tekkinud. Kuid oleks on teatavasti paha poiss.

Tagavaraks ... Žirinovski

Ma olen isegi jalgpalli suhtes üsna ükskõikne, kuid vaevalt on keegi varem näinud nii dramaatilist "matši". Õnneks istus hall kardinal Matrosskaja Tišinas ja ei saanud oma manipuleerijatalenti demonstreerida.

Gorbatšov lasti areenile kolmandat korda. Vaevalt on keegi poliitika suurmeestest kogenud nii totaalset alandust. Mõistusele koputamine ei andnud küllaldasi tagajärgi, seetõttu oli ta ilmselt otsustanud koputada hingele (ju ta seda hästi tundis): "Kui Kongress omal tahtel ise oma volitusi maha ei pane, saadetakse ta kas või väevõimuga laiali ja te jääte ilma kõigist saadikuseisusega kaasnevatest hüvedest. Kui aga otsus on positiivne, säilitatakse need teile kuni mandaadi lõppemise tähtajani." Järgnenud kolmandas voorus tekkis juba paar "ülearust" häält. Seekleid kulus ilmselt vähem kui kolmkümmend. Eesriie oli langenud. *Sic transit gloria mundi.*

Pärast Kongressi viimase istungi lõppu tehti RVSR-i liikmetest ühine mälestusfoto. Nii mitmedki rühma liikmed olid nõrдинud, et Jeltsin ei vaevunud meiega koos poseerima. Ta hõljus nüüdsest peale hoopis teises universumis. Viimases osutus eriti oluliseks endise Gorbatšovi kabineti sildivahetus, nagu ka NLKP Keskkomitee valduses olnud Staraja ploštšadi suurejoonelise hoonekompleksi ülevõtmine.

Titaanide heitluse ajastu oli lõppenud Jeltsini hiilgava seljavõiduga. Järgmisel perioodil osutasid nad aga mõlemad kaotajaks. Gorbatšov pidi enda kui poliitiku põhiküsimust lahendama vaat et nullist (kui mitte negatiivsest väärtusest) alustades. Ajalugu pole võimeline niite vaibast välja tõmbama, kuid vaiba enda vahetamine näib talle olevat kätikitegu. Ja sama isiksust võivad erinevates vaipades esindada kaugelki mitte samavärvilised niidid.

Viimast korda kohtusin Jeltsiniga mingi ürituse vaheajal koridoris. Vahetasime paar sõna Vene–Eesti edasiste suhete teemal. Avaldasin arvamust, et Savisaare valitsust pole enam kauaks ja et Eestis saab ilmselt olema palju neid, kel pole oma poliitiku põhiküsimuse lahendamiseks tagavaraks midagi peale russofoobiast toitumise. Borissi näole tekkis jälle talle nii omane salatsevavõitu naeratus ja ta kostis: "Selleks juhuks on meil tagavaraks Žirinovski." Tundsin parajat üllatust. Olin oma naiivsuses pidanud seda ei tea kelle poolt Kongresside Palee alumise korruse halli lahti lastud ja hommikust õhtuni arvuka reporteritekarja õielilükatud mikrofonidele sülge pritsinud tüüpi mingiks nõdrameelseks maniakiks. Ilmselt lahkun siitilmast oma lapsikust naiivsusest lahti saamata.

Epiloog

RVSR-i endised liikmed kogunesid tähistama selle saadikugrupi moodustamise viiendat ja kümnnendat aastapäeva. Mõlemal juhul valitses Jeltsini suhtes peaaegu üksmeelne hukkamõist. Kazannik kahetses, et oli loovutanud Jeltsinile oma koha ülemnõukogus. Esimesel korral juhatasin istungit ja minult nõuti oma arvamuse väljaütlemist. Põiklesin kõrvale ettekäändel, et pole sünnis sekkuda sõbraliku naaberriigi siseasjadesse.

Teisel korral paljundati kogumik rea endiste saadikute kirjalike tekstidega. Ainult paar enam-vähem neutraalset positsiooni Jeltsini suhtes, needki eeskätt mitte Venemaalt pärit inimestelt. Esitan siin ühe väljanopitud mõtte: Jeltsinit lihtsalt kasutati ära. Raske on sellele vastu vaielda. Küsimus on ainult selles, kes, kuidas ja millisel eesmärgil.

Kas see võiks käia ka meie, Eestit esindanud grupi kohta? Ei saa vastu vaielda, kuid väidaksin, et kõik toimus vastastikustel alustel. Parim variant, mida poliitika puhul oodata võib.

Lõpetaksin vene keeles ja kirillitsa fonti kasutades: «Борис, не поминай нас на том свете лихом. Пусть земля будет тебе пухом!»

[1] Jutt on kuulsast *ex tunc* õimisest, s.o ENSV seaduste tunnistamisest õigustühiseks nende vastuvõtmisest alates.

Parlamendile pakutavad teenused Soome ja Eesti parlamendiraamatukogus

Kristiina Hakala (RiTo 16), Eduskunna raamatukogu juhtiv infospetsialist

Tiina Tammiksalu (RiTo 16), Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Enamikus riikides, sealhulgas Soomes, on parlamendiraamatukogu parlamendi alluvuses, mõnes riigis, ka Eestis, täidab parlamendiraamatukogu funktsioone rahvusraamatukogu.

Soome ja Eesti parlamendiraamatukogud erinevad oma kujunemisloo, suuruse ja kogude poolest, kuid neil on üks ja seesama eesmärk: rahuldada seadusandjate infovajadust. Eduskunna raamatukogu on ajaloo keerdkäikudest hoolimata tegelnud parlamendi infoteenindusega juba rohkem kui sada aastat, seetõttu anname artiklis kõigepealt ülevaate Soome parlamenditeenindusest.

Parlamendiraamatukogu Soomes

Soome Eduskunna raamatukogul täitus tänavu 135 aastat. 1872. aastal asutas Seisuste Maapäev arhiivi ja raamatukogu, et need kannaksid hoolt dokumentide eest. Seega loodi raamatukogu juba enne ühekojalise Eduskunna sündi. Maapäeva raamatukogu ja arhiivi asutamine sai hoogu sellestki, et oma parlamendidokumente annetasid Soomele Rootsi ja mõni aasta hiljem ka Taani. Eduskunna raamatukogu ulatuslik teiste riikide parlamendidokumentide kogu ongi alguse saanud raamatukogu asutamisest ning see moodustab märkimisväärse osa kogudest.

Esialgul tegutses raamatukogu ajutistes ruumides, muu hulgas Rüütelkonna hoones, oma ruumid sai ta 1891. aastal valminud Seisuste majas. 1922. aastal muudeti raamatukogu nimi Eduskunna raamatukoguks ning 1931. aastal kolis see koos parlamendiga uude hoonesse.

Soome parlamendi liikmed on alati pooldanud, et parlamendiraamatukogu oleks kõigile avatud. 1908. aastal tehti vastav taotluskiri ning 1913. aasta põhikirja järgi muutus raamatukogu avalikuks õigus- ja ühiskonnateaduste erialaraamatukoguks. Juba siis määrati raamatukogule juhtimise ja järelevalve tarvis eriline volikogu, mida hiljem hakati kutsuma praeguse nimega – Eduskunna raamatukogu juhatus. 1908. aastast pärineb ka otsus, et parlamendidokumendid jagatakse piirkondlikele raamatukogudele, tänapäeva maakonnaraamatukogudele. Nii kaugest ajast on pärit põhimõte teha istungjärgudel koostatud dokumendid kõigile kergesti kättesaadavaks Eduskunna raamatukogus, teistes raamatukogudes ja nüüd ka Internetis.

Esimene Eduskunna raamatukogu seadus võeti vastu 1948. aastal. Selle kohaselt oli raamatukogu Eduskunnale alluv avalik institutsioon, mida juhtis viieliikmeline juhatus.

Kogud ja arhiiv

Eduskunna raamatukogus on lisaks suurele perioodiliste väljaannete kogule ligikaudu 500 000 raamatut. Pidevalt lisandub elektroonilisi teavikuid. Kogude komplekteerimise aluseks

on toetada parlamendi liikmete tööd nii palju kui võimalik. Eduskunna raamatukogu kogudes on infot seaduste ja õigussüsteemide kohta, seadustikke, teisi õigusakte, kohtulahendeid ja juriidilist kirjandust nii Soomest kui ka teistest riikidest.

Teiseks on teavikuid Soome ühiskonna, Euroopa Liidu ja rahvusvaheliste organisatsioonide kohta. Ka sellised valdkonnad nagu ajalugu, poliitika, rahvusvahelised suhted ja majandus on hästi esindatud.

Eduskunna raamatukogu on mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide (Euroopa Liit, ÜRO, Euroopa Nõukogu, OECD, WTO) depooramatukogu. Märkimisväärse osa kogudest moodustavad ametlikud väljaanded.

Kolmas oluline valdkond on loomulikult Soome parlamenti ja selle tööd puudutav info, samuti parlamentarism, esindusdemokraatia jms. Kogu Eduskunna tööga seotud info säilitamine ja vahendamine, samuti teiste riikide parlamendidokumentide säilitamine on Soomes Eduskunna raamatukogu ülesanne.

Eduskunna raamatukogu kogud on nn Eduskunna klientide kasutuses terves ulatuses. Kogude säilitamine ja kättesaadavaks tegemine on loomulikult ka teistele lugejatele pakutavatest teenustest kõige tähtsam. Kogude kasutamist hõlbustab andmebaas Selma, mis on kättesaadav Internetis.

Eduskunna arhiiv on osa Eduskunna raamatukogust. Eduskunna arhiivi materjalid on kättesaadavad nii parlamendi liikmetele kui ka teistele lugejatele. Arhiivis säilitatakse parlamendidokumente ja erikogusid. Seal asuvad ka Seisuste Maapäeva ja ühekojalise Eduskunna algupäraseid dokumendid 1863. aasta Seisuste Maapäevast alates. Suur osa materjalist on kasutatav mikrofilmidel või -fiššidel, parlamendidokumendid on lisaks kättesaadavad trükiversioonina. Ka Eduskunna juhtimisdokumendid on arhiivis.

Eduskunna raamatukogu keskseid eesmärke on juba kaua aega olnud fotode süstemaatiline kogumine, korrastamine ja säilitamine. Praegu on käsil fotodele sobiva registreerimis- ja säilitamissüsteemi loomise projekt. Et fotod on väärtuslik materjal, on eriti tähtis Eduskunna ajaloo algusaegadest säilinud fotode korrastamine, samuti uute fotode säilitamine ja ennekõike head otsinguvõimalused fotode leidmiseks.

Teenused

Eduskunna raamatukogu on avatud kõigile, kuid selle põhikliendid on parlamendi liikmed ja nende abid, Eduskunna ametnikud ja valitsus. Raamatukogu on ja peab olema kogu parlamendi kasutada, pikaajaliste kogemuste tõttu tuntakse parlamendi liikmete vajadusi hästi. Abide töö toetamine on seejuures samuti tähtis.

Raamatukogu töötajad abistavad nii raamatukogu kui ka kogude kasutamisel. Teavikuid, mida raamatukogus ei ole, tellitakse parlamendiklientidele raamatukogudevahelise laenutuse (RVL) kaudu. Raamatukogu koostab kogudesse saabunud uudiskirjanduse nimestikku ja võtab vastu ettepanekuid uute teavikute hankimiseks, saadab oma tuumikklientidele nende

soovil ajakirjade sisukordi ja soovi korral ka artiklite terviktekste. Eduskunna perioodikalugemissaalis on peale ajalehtede ka valdavalt parlamendi liikmetele mõeldud eriline kogu, kuhu hangitakse uusimat ilukirjandust, mida saab koju laenutada.

Parlamendi liikmetele suunatud teenuste hulka võib arvata infovahetuse tavakodanikele Eduskunna töö ja vastuvõetud õigusaktide kohta. Selle teenuse eest vastutab Eduskunna pressi- ja infoosakond ning raamatukogu on osaline erinevates tegevustes, alates kodanikele mõeldud infopunkti ehk Kodanikuinfo teenindamisest ning lõpetades osalemisega messidel ja avalike ürituste läbiviimisel. Raamatukogu pädevusest ja kliendikesksusest on kasu kogu Eduskunna hõlmavates ettevõtmistes.

Algul tegeles Eduskunna raamatukogu peamiselt raamatute laenutamisega, 20. sajandi keskel hakati pakkuma ka kirjandus- ja allikmaterjalide teenust. Püsiv infoteenistus sai alguse 1957. aastal. Suurem muutus toimus 1975. aastal, kui infoteenistus viidi raamatukogu alluvusest Eduskunna Kantselei alluvusse. Sellest alates pakuti infoteenindust kahes kohas, raamatukogus ja kantselei infoteenistuses. Raamatukogu teenindas kõiki lugejaid, aga Eduskunna klientidele oli see teenus osaliselt dubleeriv, sest küsimustele vastati päringu kohaselt mõlemalt poolt. Raamatukogus oli kasutusel ka nn oma raamatukoguhoidja süsteem, mille kohaselt määrati igale parlamendi liikmele tema kontaktisik. Teenust kasutati vahelduvalt: osa parlamendi liikmeid ei vajanud seda, osa kasutas kontaktisiku abi kirjanduse hankimiseks või parlamenditöö kohta infot otsides. Mõned parlamendi liikmed kasutavad seda kontakti siiani, ehkki organisatsiooniuuenduste käigus süsteemist endast loobuti.

Selge tööjaotuse infoteenistuse ja raamatukogu vahele tõi organisatsioonireform 2001. aastal. Eduskunna Kantseleis loodi info- ja pressiosakond, mis on Eduskunna peasekretäri otseses alluvuses. Uue osakonna moodustavad Eduskunna raamatukogu, siseinfoteenistus ja parlamendiinfoteenistus. Organisatsioonireformi käigus tehtud tööjaotuse kohaselt teenindab infoteenistus – uue nimega siseinfoteenistus – Eduskunna kliente, raamatukogu rahuldab parlamendiväliste klientide infovajadused. Eduskunna raamatukogu kogude ja arhiivi osas teenindab raamatukogu ka Eduskunna kliente. Selle reformi tõttu muutus Eduskunna raamatukogu staatus oluliselt, sest enne ei olnud ta nii kindlalt Eduskunna Kantselei alluvuses olev üksus. Muutus sätestati uues Eduskunna raamatukogu seaduses ja põhikirjas.

E-teenused

Eduskunna raamatukogu kodulehel www.eduskunta.fi/kirjasto on palju viiteid elektroonilistele infoallikatele ja juhiseid nende kasutamiseks. Mitmeid raamatukoguteenuseid võivad nii parlamendi liikmed kui ka teised lugejad kasutada Interneti vahendusel.

Eduskunna raamatukogu kogude andmebaasi Selma abil saavad parlamendi liikmed ja teised kliendid oma tööruumist või koduarvutist tellimusi teha. Selmast saab otsida infot ka Soomes ilmunud õiguskirjanduse kohta. Selma kasutamist toetab Eduskunna raamatukogu märksõnastik EKS, mis sisaldab märksõnu parlamendiinfo, õigusinfo ja ühiskonnateaduste

valdkonnas. Märksõnastik on soomekeelne, mõeldud sisu kirjeldamiseks ja infootsinguks. Põhiterminitel on rootsi- ja ingliskeelsed vasted. Eduskunna raamatukogu koostab ka teemavärvavat ELKI, mis sisaldab valiku Interneti-linke õiguse, poliitika, juhtimise ja Euroopa Liidu valdkonnast. Nii nagu ELKI, on ka EKS ja Selma kõigile Eduskunna raamatukogu klientidele Internetis kättesaadav.

Koolitus ja siseinfoteenistus

Eduskunna raamatukogu töötajad on väga pädevad õiguse ja ühiskonnateaduste infoallikate valdkonnas. Raamatukogu korraldab koos siseinfoteenistusega koolitust Eduskunna klientidele Interneti-allikate kohta. Teatud kursused toimuvad igal kevadel ja sügisel ning vajaduse korral korraldatakse koolitust uutel teemadel või antakse parlamendi liikmetele personaalset nõu. Peale selle korraldab Eduskunna raamatukogu kõigile lugejaile avatud infohalduse koolitust, soovi korral saavad selles osaleda ka riigiametnikud, raamatukogutöötajad, üliõpilased ja teised huvilised.

Eduskunna info- ja pressiosakonna alluvuses olev siseinfoteenistus hoolitseb parlamendi liikmete ja teiste Eduskunna klientide infoteeninduse eest. Teenused võib jagada nelja valdkonda. Infoteenistus hangib Eduskunna tööks vajaminevat infot eri valdkondade ekspertidelt, esindusorganisatsioonidelt ja kodanikuühendustelt, Euroopa Liidu institutsioonidelt, teiste riikide parlamentidelt jne. Infoteenistus salvestab kodumaiste televisioonikanalite põhiuudiste ja päevakajalised saated. DVD-salvestisi säilitatakse neli nädalat ja neid saavad Eduskunna kliendid laenutada. Soovi korral salvestatakse ka teiste televisioonikanalite uudiseid ja päevakajalisi saateid. Mediaseiret tehakse Euroopa Liidu ja vajaduse korral teistelgi teemadel. Eduskunna sisevõrgus on infoteenistuse Interneti-allikate andmebaas, mis sisaldab 1400 linki ja on seotud Eduskunna komisjonide valdkondadega. Lisaks on andmebaasis viited uudisteportaalidele, veebilehtedele ja perioodiliste väljaannete arhiividele. Osa linke on tasuta, tasulisi Interneti-allikaid hangib siseinfoteenistus osaliselt koos Eduskunna raamatukoguga.

Infoteenistus korraldab koos Eduskunna raamatukoguga infohalduse koolitusi. Koolitusi korraldatakse muu hulgas parlamendidokumentide otsingu, uudiste, päevakajalise info otsingu, statistiliste andmete, euroliidu ja rahvusvaheliste organisatsioonide dokumentide infoallikate kohta. Koolitustel keskendutakse eriti Internetis kättesaadavatele allikatele. Siseinfoteenistus pakub ka huvilistele personaalset koolitust.

Juubeliväljaanded ja projektid

Soome parlament tähistas 2006. ja 2007. aastal ühekojalise rahvaesinduse 100. aastapäeva. Korraldati palju üritusi – pidulikke istungeid, seminare, näitusi, kultuuriüritusi –, anti välja raamatuid, nagu 12-osaline raamatusari “Suomen eduskunta 100 vuotta”. Projektide teostamisel on palju abi olnud Eduskunna arhiivis leiduvast materjalist parlamendi tegevuse ja selle ajaloo kohta. Peale arhiivimaterjalide kasutamise on Eduskunna raamatukogu osalenud 100. aastapäeva tähistamisel peamiselt raamatuprojektidega. Ühte väljaandesse koguti parlamendi istungjärkude avaistungeil saja aasta jooksul peetud kõned ning 1907. aastal valitud esimese ühekojalise parlamendi liikmete elulooandmed.

Kultuuri seisukohast tähtis projekt on parlamendi liikmete kirjutatud raamatute koondamine erikollektsiooni. Arkadia–kogu sisaldab parlamendi liikmete poliitikast ja parlamenditööst kirjutatud raamatuid esimesest ühekojalisest parlamendist alates. Selle koguga tahetakse esile tõsta kirjaliku kultuuri tähtsust Soome parlamendi liikmete jaoks. Kogu eesmärk on uuringutele kaasa aidata ja näidata, millised on parlamendi liikmed kirjutajate ja lugejatena. Kogusse lisandub kogu aeg uute parlamendi liikmete kirjutatud teoseid.

Eduskunna raamatukogul on ka oma väljaanded, nagu sari “Eduskunnan kirjaston tutkimuksia ja selvityksiä”. Sarjas on välja antud kirjanduse ja Interneti–teenustega seotud trükiseid. Paljud raamatukogutöötajad on seal avaldanud erialaseid kirjutisi.

Parlamendiraamatukogu Eestis

Eesti parlamendiraamatukogu alguseks võib pidada 21. detsembrist 1918, kui Eesti Vabariigi Ajutine Valitsus võttis vastu otsuse Riigiraamatukogu asutamisest. Esmalt oli Riigiraamatukogu küll rohkem valitsuse raamatukogu, kuid paarikümne aasta jooksul kujunes sellest tüüpiline parlamendiraamatukogu. Riigiraamatukogu esimene tööruum oli tuba Toompea lossi kolmandal korrusel. Algul võisid raamatukogu kasutada vaid parlamendi ja valitsuse liikmed ning riigiasutuste töötajad, eraisikud ainult raamatukogu juhataja loal. Juba esimestel aastatel hakkas raamatukogu saama Eesti trükiste sundeksemplari ja sõlmiti suhted teiste riikide raamatukogudega. Riigiraamatukogu kogud kasvasid jõudsalt ja 1925. aastal kavandati raamatukogu ruumipuuduse tõttu Toompea lossile isegi juurdeehitist.

Riigiraamatukogu aastapäeva tähistati viimast korda 1944. aastal. Uuesti tähistati seda aastapäeva 1988. aasta detsembris. Eesti Rahvusraamatukogu kui Riigiraamatukogu õigusjärglase staatus parlamendiraamatukoguna taastati 1989. aastal. 1. septembril 1991 avati Toompea lossis parlamendi lugemissaal.

Rahvusraamatukogu seaduses on sätestatud Eesti Rahvusraamatukogu ülesanded parlamendiraamatukoguna, selleks on Riigikogule, Riigikogu Kantseleile, Vabariigi Valitsusele, ministriumidele ja Riigikantseleile informatsiooni hankimine, samuti selle säilitamine, töötlemine, analüüsimine ja kättesaadavaks tegemine ning teavikute koostamine ja kirjastamine. Neid ülesandeid täidab Rahvusraamatukogus parlamendiinfo keskus (PIK) koostöös raamatukogu teiste osakondadega. Nimetatud infokeskuse töötajad tegelevad otseselt päringutele vastamise, infoallikatega varustamise ja parlamendiväljaannete koostamisega. Parlamendiraamatukogu funktsioonidele lisaks täidab Rahvusraamatukogu ka humanitaar- ja sotsiaalteaduste raamatukogu ülesandeid. Peale põhiseaduslike institutsioonide teabeteeninduse pakub Rahvusraamatukogu ühiskonnateaduste ning õiguskirjanduse ja rahvusvaheliste organisatsioonide lugemissaalis infoteenindust kõigile.

Rahvusraamatukogu juhtimisega on seotud ka parlamendi liikmed. Rahvusraamatukogu kõrgeim organ on nimelt seitsmeliikmeline Rahvusraamatukogu nõukogu, kuhu Riigikogu nimetab Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul neli Riigikogu liiget. Nõukokku kuulub ka Riigikogu Kantselei direktor.

Rahvusraamatukogu kogud

Raamatukogu süda on tema kogud. Parlamendiraamatukoguna on Rahvusraamatukogu ülesanne õigus-, ajaloo- ja politoloogiaalase kirjanduse, samuti muude ühiskonnateaduslike teavikute ning õigusaktide komplekteerimine ja andmebaaside loomine. Kogude täiendamisel arvestatakse alati parlamendi liikmete ja riigiametnike ettepanekutega. Rahvusraamatukogus on välja kujunenud ulatuslik õiguskirjanduse kogu, mille loomisel on lähtunud just seadusandja vajadustest. Komplekteerimisel on suurem rõhk teiste riikide parlamentide dokumentide ning õigusaktide, eriti Eesti lähiriikide ja samas õigussüsteemis olevate riikide juriidilise kirjanduse hankimisel. Humanitaar- ja sotsiaalteaduste raamatukoguna on ka nende valdkondade teavikud võimalikult hästi esindatud. Et Eestis täidab parlamendiraamatukogu ülesandeid Rahvusraamatukogu, siis on parlamenditeeninduseks kasutatavad kõik tema kogud, mille suurus oli 2006. aastal 3,33 miljonit teavikut.

Parlamendiraamatukoguna on Rahvusraamatukogu praegu 14 rahvusvahelise organisatsiooni (ÜRO, ILO, IMF, UNESCO jt) hoiuraamatukogu. Oma väljaandeid saadavad mitmed rahvusvahelised organisatsioonid: NATO, EFTA, UNICEF jt. Seetõttu on nende organisatsioonide dokumendid ja väljaanded õiguskirjanduse ja rahvusvaheliste organisatsioonide lugemissaali abil hästi kättesaadavad, eriti vajalikuks on see osutunud statistiliste ja võrdlevate andmete saamisel eri riikide kohta. Rahvusraamatukogu on ka Euroopa Liidu depooraamatukogu, Euroopa Liidu teemalised teavikud asuvad Euroopa Liidu infokeskuses. Eurooliiduteemaliste päringute lahendamisel on suur abi Euroopa Liidu lugemissaalis leiduvatest trükistest ja infokeskuse töötajate oskusteabest.

Parlamendi lugemissaal

Parlamendi liikmeid ja Riigikogu Kantselei ametnikke teenindatakse vahetult Toompea lossis asuvas parlamendi lugemissaalis. Parlamendi lugemissaalis on avariikulitel ligikaudu 6000 trükist, peamiselt teatmeteosed ja nn parlamendivaldkondadesse nagu õigus, poliitika, majandus, ajalugu ja statistika kuuluvad teavikud. Kogu uuendatakse pidevalt infovajaduse muutumise järgi. Poliitikud peavad olema kursis päevauudistega nii maakondades, Eestis tervikuna kui ka välismaal toimuvaga, seetõttu on parlamendi lugemissaalis kõik Eesti maakonnalehed, üleriigilised päevalehed ja nädalalehed ning valikuliselt Eestis ilmuvaid ajakirju. Tutvuda saab oluliste välisajalehtede ja välisajakirjade viimaste numbritega.

Parlamendi lugemissaalis saavad rahvaesindajad ja kantselei ametnikud esitada päringuid, tellimusi infootsinguks, valikteadistuseks, kirjandusnimestike koostamiseks ja koopiade valmistamiseks, samuti tööks vajalikke trükiseid koju laenutada. Parlamendi lugemissaalis vahetub igal nädalal näitus Rahvusraamatukokku saabunud uutest Eesti raamatutest. Valikuliselt on eksponeeritud välismaalt hangitud kirjandus.

Töö eripära tõttu võib parlamendi lugemissaali kasutajail tekkida vajadus teavikute järele, mida Rahvusraamatukogus ei ole. Sellisel juhul on alati võimalik kasutada raamatukogudevahelise laenutuse (RVL) abi ning tellida vajaminevaid trükiseid nii teistest Eesti raamatukogudest kui ka välismaalt. Seda teenust kasutatakse päris palju.

E-teenused ja -väljaanded

Õiguspäringute lahendamisel on tänapäeva parlamenditeeninduses väga olulisel kohal elektroonilised andmebaasid. Paljuski seadusandliku kogu liikmete infovajadusi arvestades on Rahvusraamatukogu ostnud mitmeid õiguse ja ühiskonnateaduste valdkonna andmebaase. Parlamendi arvutivõrgus on kättesaadav multidistsiplinaarne välisajakirjade andmebaas ProQuest, parlamendi lugemissaali vahendusel on võimalik kasutada EBSCO-t ning mõningaid teisi litsentsiandmebaase. Internetis on kõigile kättesaadav Rahvusraamatukogu koostatav Eesti ajakirjanduses ilmunud humanitaar- ja sotsiaalvaldkonna artiklite bibliograafiline andmebaas ISE. Et parlamendiraamatukogu ülesanne on ka õigusbibliograafia koostamine, siis koostatakse parlamendiinfo keskuses Bibliographia Iuridica Estonica (BIE), kust võib leida infot aastail 1918–1944 ja aastast 1991 Eestis ilmunud õiguskirjanduse kohta.

Parlamenditeenindust hõlbustab ka Rahvusraamatukogu kodulehe teemavärv. Selle abil on valdkondade kaupa kättesaadavad Internetis leiduvad andmebaasid, elektroonilised väljaanded ning olulisemad ja usaldusväärsemad veebilehed.

Tavapärastele raamatukoguteenustele lisaks pakutakse spetsiaalselt parlamendile suunatud infoteenuseid. Näiteks koostatakse parlamendiinfo keskuses väljaannet "Riigikogu liikmete kirjutised", mis saadetakse kolm korda aastas e-posti teel Riigikogu liikmetele ja mis on kumuleeruvalt olemas ka elektroonilise väljaandena raamatukogu kodulehel. Uue parlamenditeenusena hakkas infokeskus 2007. aastal koostama väljaannet "Nädal üleriigilistes ajalehtedes". Nimestik koondab nädala jooksul üleriigilistes päevalehtedes ja olulisemates nädalalehtedes ilmunud Riigikogu liikmete, ministrite ja Euroopa Parlamendi liikmete artikleid, intervjuusid ja kommentaare. Artiklite juures on lingid täistekstile, kui see on Internetis olemas. Väljaanne saadetakse igal teisipäeval e-postiga Riigikogu liikmetele ja Riigikogu Kantselei ametnikele. Samalaadset väljaannet "Nädal maakonnalehtedes" on koostatud juba paar aastat. Mõlemad väljaanded on kättesaadavad ka Riigikogu sisevõrgus. E-posti teel saadetakse Riigikogu liikmetele ja ametnikele ka Rahvusraamatukogus koostatavaid referaatväljaandeid Summaria Iuridica, Summaria Europensia ja Summaria Socialia ning uudiskirjanduse nimestikke.

Koostöö Riigikogu Kantseleiga

Rahvusraamatukogu teeb tihedat koostööd Riigikogu Kantselei osakondadega. Koos pressi- ja infoosakonnaga korraldatakse parlamendihooes näitusi, näiteks 2006. aastal "Iseseisvust taastamas" ja 2007. aastal "Riigikogu tuli taas kokku". Koostööd tehakse ka parlamendi tööd kajastavate väljaannete koostamisel, nagu "Riigikogu kroonika", "Riigikogu teatmik", Riigikogu koosseisu kajastav voldik, Riigikogu liikmete biograafiaid sisaldav "101 lühielulugu", kogumikud "Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis: statistikat ja kommentaare" ning "Riigikogu X koosseis: statistikat ja ülevaateid". Parlamendiinfo keskus korraldab koos Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfo osakonnaga parlamendis kasutajakoolitust, kus õpetatakse koolitusest huvitatud parlamendi liikmetele ja kantselei töötajatele infootsingut raamatukogu ja teistest andmebaasidest, tutvustatakse erinevaid teenuseid ja väljaandeid.

Parlamenditeeninduse ühisjooni

Soome ja Eesti parlamendiraamatukogul on head koostöösuhted. Vahetatakse väljaandeid, küsitakse nõu päringuküsimuste lahendamisel ja käiakse teineteisel külas uusi ideid saamas. Enamasti on küll eestlased käinud oma põhjanaabritelt õppust võtmas. Nii külastas juba 1922. aasta mais Riigiraamatukogu tollane juhataja Nikolai Päts Soome Eduskunna raamatukogu, et tutvuda selle komplekteerimispõhimõtete ja töökorraldusega.

Ehkki Rahvusraamatukogu on parlamenditeenindusega tegelnud ligi paarkümmend aastat ja Eduskunna raamatukogu üle saja aasta, tundub siiski, et parlamendile pakutavad teenused on üldjoontes ühesugused. Mõlemale raamatukogule on iseloomulik, et teenused muutuvad pidevalt, sest ka seadusandjate infovajadused muutuvad. Tehnoloogia areng sunnib raamatukogusid ajaga kaasas käima. Infotehnoloogia arengu tulemusena on parlamenditeeninduses näiteks ajaleheväljalõiked – paljudes parlamendiraamatukogudes palju aastaid traditsiooniline parlamendile pakutav teenus – asendatud artiklite elektrooniliste andmebaasidega. Paberkoopiate asemel eelistatakse tihti arvutisse skaneeritud teksti. Osa parlamenditeenuseid on siirdunud ainult Internetti, nagu võrguväljaanded. Samuti on tavaline, et järjest rohkem infopäringuid esitatakse e-posti teel. Ka vastused saadetakse enamasti e-posti kaudu, seega käibki parlamenditeeninduses suur osa suhtlusest klientidega virtuaalsel teel.

Kasutatud kirjandus

Eduskunnankirjasto = Riksdagsbiblioteket = Library of parliament: 1871– 1972–1992 (1993). Helsinki: Eduskunnan kirjasto.

Eduskunnan kirjasto: [eduskunnan sisäinen esite] (2004). Eduskunnan kirjasto.

Eduskunnankirjasto: [yleisesite] (2006). Eduskunnan kirjasto.

Eduskunnan kirjasto 2003: Kokoelmistaan kirjasto tunnetaan (2004). Eduskunnan kirjasto.

Eduskunnan tietopalvelu 50 vuotta: 9.1.2006 (2006). Eduskunta.

Eesti Rahvusraamatukogu. – www.nlib.ee

Eesti Rahvusraamatukogu 80 (1998). Artiklite kogumik. Koost A. Nuut. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Eesti Rahvusraamatukogu: parlamendi lugemissaal. [Voldik]. 2007.

Eesti Rahvusraamatukogu seadus. – Riigi Teataja I 1998, 34, 488; 2002, 35, 218; 2006, 12, 80.

Laaksovirta, T. H. (2007). Eduskunnan virallinen tiedonvälitys. – Suomen eduskunta 100 vuotta. 10. Ensimmäinen ja neljäs valtiomahti. Helsinki: Edita, s 116–218.

Lotman, P. (1988). Parlamendiraamatukogust rahvusraamatukoguks. 1. osa. Eesti Vabariigi Riigiraamatukogu 1918–1940. Tallinn: Valgus.

Tietopalvelu: [eduskunnan sisäinen esite] (2007). Eduskunta.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2007. aasta aprillist novembrini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride ja meediaväljaannete andmebaase, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Albaania

Juulis valis Albaania parlament presidendiks 50-aastase Bamir Topi, kes on valitseva Demokraatliku Partei aseesimees. Valimiste neljandas voorus hääletas Topi poolt 85 parlamendiliiget 140-st, ta sai vaid ühe hääle rohkem, kui oli võiduks vaja. Hääletamisest võttis osa 90 parlamendiliiget.

Parteide lahkkelide tõttu lükkas eelmine president Alfred Moisiu järeltulija valimisi korduvalt edasi. President õnnestus valida, sest mõned opositsiooni kuuluvad parlamendiliikmed lõpetasid valimiste boikoteerimise. Esimeses voorus osales 80, teises 82 ja kolmandas 85 parlamendiliiget.

Albaania põhiseaduse kohaselt peab võitja saama 140-kohalise parlamendi kolmeviidendikulise toetuse ehk 84 poolthäält. Neljandas voorus kandideerisid Bamir Topi ja Neritan Ceka. Kui presidenti poleks viie vooruga suudetud valida, oleks parlament laiali saadetud ja korraldatud ennetähtaegsed üldvalimised. Riigipea ametiaeg kestab viis aastat.

AFP-BNS, 20.07.2007, "Albaania parlament valis presidendiks Bamir Topi";

Parliament of Albania, 20.07.2007, "Parliament elects the new President of the Republic."

- <http://www.parlament.al/eng/dokumenti.asp?id=1499&kujam=>

Armeenia

Mais peetud Armeenia parlamendivalimistest võttis osa ligikaudu 60% registreeritud valijatest. Valimistel kandideeris 22 parteid ja üks valimisliit. Armeenia Rahvussamblees on 131 kohta, valimisseaduse kohaselt jagati parteide vahel proportsionaalse esindatuse meetodil 90 kohta ning ülejäänud 41 kohta majoritaarse ehk absoluutse häälteenamuse alusel.

Viieprotsendilise häältekünnise ületasid Armeenia senise peaministri Serž Sarkisjani Vabariiklik Partei (sai parlamendis 65 kohta), partei Õitsev Armeenia (25 kohta) ja Dašnaktsutjun (16 kohta). Künnise ületasid ka opositsiooniparteid Orinats Jerkir (9 kohta) ja Päränd (7 kohta). Sõltumatud kandidaadid said kaheksa kohta, partei Dašink ühe koha. Parlamenti pääses 12 naist.

Enne valimisi lubasid valitsevad koalitsiooniparteid vähendada vaesust, toetada majandusarengut, tõsta pensione ja tagada seaduste toimimine. Partei Päränd rõhutas vajadust integreeruda senisest enam Euroopa Liitu.

Vaatlejate hinnangul vastasid valimised üldiselt rahvusvahelistele standarditele, kuid lõppraportis väljendati muret häälte ülelugemisel täheldatud eksimuste pärast. 26. augustil toimusid 15. valimisjaoskonnas järelvalimised, selle alusel kinnitati esialgu valimispettuses kahtlustatud Khatšik Manukjani valimine parlamenti.

Reuters–AFP–BNS, 12.05.2007, “Armeenia üldvalimistes nähakse demokraatia proovikivi”;

Inter–Parliamentary Union. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2013_E.htm

Aserbaidžaan

Mais võttis Aserbaidžaaani parlament vastu amnestiamääruse, armu anti ligi kaheksajale tuhandele süüdimõistetule. Algatus tuli parlamendiliikmelt Mehriban Alijevilt, president Ilham Alijevi abikaasalt. Alijeva sõnul tegi ta ettepaneku veendumusest, et kõiki ühiskonna valuprobleeme lahendades tuleb lähtuda humaansusest ja halastusest. Amnestia alusel pääsevad vabadusse süüdimõistetud, kellel on jäänud kanda vanglakaristust veel kuni pool aastat, ning isikud, kellele on mõistetud kergemad karistused, näiteks parandustööd, trahvid või tingimisi karistused.

Interfax–BNS, 8.05.2007, “Aserbaidžaanis tuleb suur amnestia”.

Austraalia

Austraalias tekitab tõsiseid vaidlusi põliselanike õiguste küsimus. Augustis võtsid nii Austraalia parlamendi Esindajatekoda kui ka Senat vastu põliselanike õigusi puudutava seaduse, mida kriitikud on nimetanud rassistlikuks. Senatis kiideti seaduseelnõu heaks 56 poolthäälega, vastu hääletas 6 liiget. Seaduse vastu olid Rohelised ja Demokraadid. Valitsuse seaduseelnõu toetas ka opositsiooniline Tööpartei. Valitsuse sõnul on seaduse eesmärk võidelda paremini põliselanike seas levinud laste seksuaalse ärakasutamisega. Seaduse kriitikute sõnul seostab valitsus kaht omavahel kokkusobimatut teemat: laste õigusi ja maa omandiõigusi. Veel heidetakse ette, et eelnõu valmis põliselanike arvamust küsimata. Seadus võimaldab senisest rohkem sekkuda Austraalia põliselanike ellu: piiratakse alkoholimüüki (alkoholi võib Põhjaterritooriumil edaspidi müüa ainult turistidele mõeldud kohtades), sotsiaalabi maksmist ja pornograafia levikut, kehtestatakse lastele kohustuslik tervisekontroll ning muudetakse põliselanike maadele sisenemise lubade süsteemi. Kontroll põliselanike maade rendilepingute üle läheb valitsuse pädevusse.

Septembris võttis ÜRO vastu põliselanike õiguste deklaratsiooni. Austraalia demokraadi Andrew Bartletti ettepanek kutsuda valitsust üles deklaratsiooni toetama ei leidnud Senati heakskiitu.

ABC News, 17.08.2007, "Indigenous intervention legislation passes Senate".

- <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/08/17/2007929.htm>

The Taipei Times, 18.08.2007, "Canberra passes package against Aboriginal abuse". -

<http://www.taipetitimes.com/News/world/archives/2007/08/18/2003374740>

Belgia

Juunis toimusid Belgias parlamendivalimised, neljaks aastaks valiti nii Senati kui ka Esindajatekoja liikmeid. Valimistest osavõtt on Belgias kohustuslik. Peaminister Guy Verhofstadt koalitsioon sai lüüa kaheksa aastat opositsioonis olnud kristlikelt demokraatidelt.

150-kohalises Esindajatekojas said Flaami Kristlikud Demokraadid 30, Reformiliikumine 23, Sotsialistlik Partei 20, Flaami Liberaalid ja Demokraadid 18, Flaami Huvi 17, Flaami Sotsialistlik Partei 14 ning Humanistlik Demokraatiakeskus 10 kohta. Rohelised said kokku 12 kohta, Dedeckeri nimekiri 5 kohta ja Rahvuslik Front ühe koha. 71-kohalises Senatis said enim kohti Flaami Kristlikud Demokraadid (14), Reformiliikumine (11) ning Flaami Liberaalid ja Demokraadid (9).

Flandria parteid nõuavad rohkem poliitilist võimu ja tahavad otsustada tööhõivepoliitika üle, mis praegu on föderaalvalitsuse pädevuses. Regioonile suuremaid õigusi nõudva Flaami Kristlike Demokraatide juhi Yves Leterme'i seisukohad on Flandrias populaarsed, kuid ta on põhjutanud meelepaha kommentaaridega, et Belgia on "ajaloo apsakas". Vallooniast kardetakse, et föderaalvalitsuse võimu nõrgestamine paneb aluse riigi lagunemisele.

Pärast valimisi tekkis Belgias sügav poliitiline kriis. Flaami ja vallooni parteide lahkarvamuste tõttu polnud isegi oktoobri lõpuks valitsust moodustatud.

AFP-AP-BNS, 10.06.2007, "Belgia valimistel saatis edu kristlikke demokraate";

Inter-Parliamentary Union. - [http://www.ipu.org/parline-](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2029_E.htm)

http://www.ipu.org/parline-e/reports/2030_E.htm;

Belgium Federal Portal. - <http://elections2007.belgium.be>

Bulgaaria

Mais võttis Bulgaaria parlament vastu kaitsejõudude seaduse muutmise seaduse, mis kinnitas Bulgaaria otsust lõpetada 2008. aasta jaanuarist kohustuslik sõjaväeteenistus. Juba varem oli muudetud armeereformi elluviimiseks põhiseadust. Teisel lugemisel heaks kiidetud muudatus tühistas varasema korra, mille kohaselt pidid kõik üle 18-aastased mehed teenima armees kuus kuni üheksa kuud. Bulgaaria läheb üle kutselisele armeele, selle suurus hakkab erinevalt praegusest 45 000-st olema umbkaudu 39 000 inimest.

Bulgaaria Kaitseministeerium on juba käivitanud kampaania kutseliste sõjaväelaste leidmiseks, pakkudes kandidaatidele sotsiaalseid, tervise- ja eluasemesoodustusi.

AFP-BNS, 31.05.2007, "Bulgaaria loobub kohustuslikust väeteenistusest";

Radio Bulgaria, 21.02.2007, "Turning the Bulgarian Armed Forces professional an essential component of military reform in Bulgaria". -

http://www.bnr.bg/RadioBulgaria/Emission_English/Theme_Politics/Material/army.htm

Pärast kommunismi kokkuvarisemist on Bulgaaria parlamenti valitud üle saja kunagise kardetud salapolitsei agendi. Bulgaaria kommunistliku mineviku uurimiseks moodustatud komisjon avaldas oma võrgulehel 139 endise salapolitsei Daržava Sigurnosti agendi nimed, kes on pärast 1989. aastat riigi parlamenti valitud. Bulgaaria parlament on 240-kohaline. Nimekirjas olid näiteks praegusesse koalitsiooni kuuluva etniliste türklaste partei juht Ahmed Dogan, endine sotsialistlik peaminister Žan Videnov ja Euroopa Parlamendi liige Evgeni Kirilov. Augustis teatas komisjon, et agendina oli tegutsenud ka president Georgi Parvanov. Endiste agentide nimede avalikustamisega ei kaasne nende suhtes mingeid sanktsioone ning avaliku arvamuse uuringute kohaselt on bulgaarlaste suhtumine endistesse agentidesse valdavalt ükskõikne.

Reuters-BNS, 4.09.2007, "Üle 100 Bulgaaria seadusandja olid salapolitsei nuhid".

Gruusia

Juulis võeti Gruusia parlamendi erakorralisel istungjärgul 114 poolthäälega vastu narkomaania vastu võitlemise seadus, mis piirab narkokuritegudelt tabatud isikute õigusi. Narkootikumide kasutamisega vahele jäänud isikuil keelatakse kolmeks aastaks transpordivahendite juhtimine ja meditsiini vallas ning riigi- ja haridusasutustes töötamine. Nad ei või kandideerida valimistel ega omada relva. Narkootikumide vahendaja jääb juhilubadest ilma viieks aastaks, ülejäänud piirangud kehtivad 15 aastat. Seaduse eesmärk pole mitte narkosõitlaste aitamine, vaid katse ühiskonda kaitsta. Gruusias peetakse narkomaaniat tööpuuduse järel riigi kõige suuremaks probleemiks. Ekspertide andmeil on Gruusias üle 250 000 narkootikumide tarbija ja narkosõitlase. Seadus jõustus augustis.

Interfax-BNS, 2.08.2007, "Gruusias jõustus narkomaanide õigusi piirav seadus";

Georgia Today, 13.07.2007, "New law will deprive users of illegal drugs of a number of rights". - http://www.georgiatoday.ge/article_details.php?id=3249

Iirimaa

Mais toimusid Iirimaa parlamendi alamkoja *Dáil* i valimised, mis seaduse järgi viiakse läbi üksiku ülekantava hääle meetodil. Senine peaminister, *Taoiseach* Bertie Ahern taotles Iirimaa ajaloo pretsedendit kolmandat järjestikust ametiaega.

Dáil í 165 kohale 166-st kandideeris 466 kandidaati. Ametist lahkuv parlamendi esimees Rory O'Hanlon asus automaatselt samale kohale. Bertie Aherni erakond Fianna Fáilil sai *Dáil* ís 78, Fine Gael 51, Tööpartei 20, Roheliste Partei 6, Sõltumatud 5, Sinn Féin 4 ning Progressiivsed Demokraadid 2 kohta. Alamkotta valiti 22 naist. Juulis valiti ka ülemkoja *Seanad Éireann* í liikmed. Iirimaa ülemkoja valimised korraldatakse üksiku ülekantava hääle süsteemi ja salajase posti teel hääletuse kohaselt. Fianna Fáilil sai ka siin kõige suurema esindatuse (28 kohta).

Kampaania algul olid väitluste keskmes Bertie Aherni isiklikud rahaasjad, sealhulgas 1990. aastate algul rahandusministrina saadud maksed ärimeestelt ja sõpradelt. Hiljem keskendus valimisvõitlus üldisematele küsimustele nagu tervishoid, kuritegevus, kinnisvarahinnad, transport ja elukvaliteet. Valitsuse moodustasid Fianna Fáil, Progressiivsed Demokraadid ja Roheliste Partei ning juunis valiti kolmandaks ametiajaks peaministriks Bertie Ahern. Septembris algatas Fine Gael *Dáil* ís peaministri umbusaldushääletuse, selle aluseks olid Bertie Ahernile tehtud annetused. Umbusaldushääletus kukkus läbi, umbusaldusavaldust toetas 76 ja selle vastu oli 81 parlamendiliiget. Viimati toimus peaministri umbusaldushääletus *Dáil* ís 1994. aastal.

AFP-BNS, 24.05.2007, "Irimaal tasavägised üldvalimised";

Inter-Parliamentary Union. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2153_E.htm, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2154_E.htm;

The Irish Times, 26.09.2007, "Ahern defeats no confidence motion". – <http://www.ireland.com/newspaper/breaking/2007/0926/breaking10.htm>

Island

Mais toimusid Islandil parlamendivalimised. Valimisdebatis vastandusid majanduskasvu eest seisjate ja keskkonnakaitsjate seisukohad. Parementsentristliku Iseseisvuspartei peaminister Geir Haarde leidis, et riigi prioriteet peaks olema jätkuv majanduskasv ning selle tagamiseks tuleks ehitada uusi tamme ja alumiiniumitehaseid. Valimistes osales 83,6% 220 000-st registreeritud valijast. Iseseisvuspartei sai 63-kohalises Alþingi's 25, sotsiaaldemokraadid 18, Vasak-Roheline Liikumine 9, Progressipartei 7 ning Liberaalne Partei 4 kohta.

Viimased 16 aastat on võimul olnud Iseseisvuspartei ja Progressipartei koalitsioon, seekord jäi Progressipartei kehvade valimistulemuste tõttu koalitsiooniläbirääkimistest kõrvale. Valitsuse moodustasid Iseseisvuspartei ja sotsiaaldemokraadid, see tähendab peaminister Geir Haarde jätkamist valitsusjuhina.

Inter-Parliamentary Union. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2143_E.htm

Jaapan

Juulis toimusid Jaapani ülemkoja valimised. Valiti pooled ülemkoja liikmetest, 121 kohale kandideeris 377 kandidaati. Ülemkoja valimisi peeti konservatiivse peaministri Shinzo Abe

usaldusprooviks, sest kehvad valimistulemused on varem viinud peaministrite tagasiastumiseni. Shinzo Abe juhitud Liberaaldemokraatlik Partei sai ülemkojas 37, opositsiooniline Demokraatlik Partei 60 ja Liberaaldemokraatliku Partei koalitsioonipartner Uus Komeito 9 kohta. Ülejäänud kohad jagunesid viie väiksema partei vahel. Valituks osutus 26 naist.

Septembris teataski Shinzo Abe tagasiastumisest. Järgnenud peaministri valimistel toetas Jaapani parlamendi alamkoda 338 häälega Liberaaldemokraatliku Partei kandidaati Yasuo Fukudat. Demokraatliku Partei kandidaadi Ichiro Ozawa poolt hääletas 117 alamkoja liiget. Ülemkojas esimeses voorus peaministrit valida ei õnnestunud, teises voorus valiti Ichiro Ozawa peaministriks 133 häälega. Pärast seda moodustati mõlema koja ühiskomitee, et leida mõlemale poolele sobiv kandidaat, kuid konsensust ei saavutatud. Jaapani ülemkoja otsus on seaduse järgi õigustühine, kui see on vastuolus alamkoja otsusega. Yasuo Fukudast sai esimene Jaapani peaminister, kelle isa on ka sellel ametikohal töötanud.

AFP-BNS, 29.07.2007, "Jaapan valib parlamendi ülemkoda";

Inter-Parliamentary Union. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2162_E.htm;

Xinhua News, 25.09.2007, "Fukuda virtually elected PM by Japanese parliament". – http://news.xinhuanet.com/english/2007-09/25/content_6789549.htm

Kreeka

Septembris toimusid Kreekas erakorralised parlamendivalimised. Valimisdebatte keerles peamiselt pensionisüsteemi, konstitutsioonilise reformi ning Makedoonia Vabariigi ametliku nime tunnistamise ümber. Kreeka valitsev konservatiivne partei Uus Demokraatia sai 300-kohalises parlamendis 152, sotsialistlik opositsioonipartei PASOK 102, Kommunistlik Partei 22 ning radikaalsed vasakpoolsed Sy.Riz.A 14 kohta. Vajaliku kolme protsendi künnise ületas ka paremäärmuslik LA.O.S. partei, mis sai parlamendis 10 kohta. Väikepartei LA.O.S. pääseb parlamenti esimest korda. 1958. aastast alates pole ühelgi Kreeka väikeparteil õnnestunud saada nii suurt osa häältest. Uus Demokraatia sai 13 kohta vähem kui eelmistel valimistel, seda võis mõjutada metsapõlengute kustutamise seotud kriitika valitsuse tegevuse aadressil. Kuid opositsiooniline PASOK ei suutnud valitsuse möödalaskmisi enda kasuks pöörata ning nad said 15 kohta vähem kui eelmistel valimistel – see on 1977. aastast alates nende nõrgim tulemus. Parlamenti valiti 48 naist, valimas käis 74,1% nimekirjadesse kantud valijaist.

Septembri lõpus kiitis parlament heaks tagasivalitud peaministri Costas Karamanlise valitsuse kava. Kõik 152 Karamanlise partei Uue Demokraatia liiget toetasid valitsuse kava, selle vastu hääletasid kõik 148 ülejäänud parlamendiliiget. Uueks nelja-aastaseks ametiajaks tagasi valitud Karamanlise sõnul on valitsuse prioriteedid majandusreformid ja pensionisüsteemi parendamine.

Reuters-BNS, 16.09.2007, "Lävepakuküsitlus: Kreeka konservatiivid on võitmas valimisi";

Inter-Parliamentary Union. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125_E.htm;

AFP-BNS, 1.10.2007, "Kreeka parlament kiitis heaks uue valitsuse programmi".

Leedu

Mais osalesid Leedu parlamendi liikmed Eesti toetuseks korraldatud uues Balti ketis. Soov osaleda Eestit toetavas aktsioonis sundis parlamenti muutma istungi päevakorda, istungis tehti vaheaeg. Venemaa propagandarünnaku alla sattunud Eesti toetuseks korraldasid rahvakogunemise Vilniuse Ülikooli rahvusvaheliste suhete ja poliitikateaduste instituudi tudengikorporatsioon RePublica ja nädalaleht Atgimimas. Vilniuses Katedraali väljakul avaldas Eestile toetust üle 2000 inimese, nende hulgas Seimi (*Seimas*) esimees Viktoras Muntianas ning kümned parlamendiliikmed.

BNS, 8.05.2007, "Vilniuses avaldas Eestile toetust üle 2000 inimese";

BNS, 8.05.2007, "Leedu seimiliikmed osalevad uues Balti ketis".

Alates maikuust on Leedu Seimi veebileht tõlgitud prantsuse ja inglise keelele lisaks hiina keelde. Hiina keelt räägib maailmas üle 1,3 miljardi inimese, nüüd on neil hõlpsam tutvuda Leedu Seimi töö ja Leeduga. Tulevikus on kavas veebileht tõlkida ka vene ja saksa keelde.

BNS, 21.05.2007, "Leedu Seimi kodulehekülg tõlgiti hiina keelde";

Lietuvos Respublikos Seimas. – http://www3.lrs.lt/cn/LietuvosRespublikosSeimas_cn.htm

Läti

Mais võttis Läti Seim (*Saeima*) pärast ägedaid diskussioone vastu põhiseaduse muudatuse, millega tunnistati kehtetuks põhiseaduse paragrahv 81, mis andis valitsusele õiguse parlamendi töö vaheaegadel seadusi vastu võtta. Põhiseaduse muutmist toetas 87 parlamendiliiget. Ettepanek, mis andnuks valitsusele õiguse võtta vastu seadusi sõja või eriolukorra puhul, toetust ei leidnud. Eelnõu algatajate sõnul kasutas valitsus oma õigust liiga laialdaselt. Diskussioonid paragrahv 81 tühistamise üle algasid pärast seda, kui valitsus muutis kolme riiklikku julgeolekut puudutavat seadust.

BNS, 4.05.2007, "Läti Seim võttis valitsuselt õiguse seadusi vastu võtta".

Mais võttis Läti Seim vastu riiklike pühade ja tähtpäevade seaduse parandused, millega lülitati 8. märts kui rahvusvaheline naistepäev riiklike tähtpäevade nimistusse. Seaduse muutmise vastu oli fraktsioon Isamaale ja Vabadusele. Opositsioonis olevad vasakpoolsed taotlesid õigeusu ülestõusmispüha, suvistepüha ja jõulude riigipühaks kuulutamist, kuid see ettepanek ei leidnud Seimi toetust. Seadusparandused näevad ette täiendavaid puhkepäevi, kui riigipüha langeb nädalavahetusele. Jõulupühad pikenevad kahelt päevalt kolmele, riigipühaks muudeti ka jõululaupäev. Riiklikeks tähtpäevadeks muutusid 15. mail tähistatav

perepäev, 1. juunil tähistatav lastekaitsepäev, juulikuul teisel laupäeval tähistatav merepidu ning oktoobri esimesel pühapäeval tähistatav õpetajate päev.

BNS, 24.05.2007, "Läti kuulutas naistepäeva riiklikuks tähtpäevaks".

Mauritaania

Augustis võttis Mauritaania parlament ühehäälselt vastu seaduse, mille kohaselt selles Sahara kõrbe islamiriigis kriminaliseeritakse orjapidamine. Seaduse rikkujaid võib oodata kuni kümneaastane vanglakaristus. Seaduseelnõu koostamise läbisurumiseks kulub inimõiguslastel aastaid. Seadusega püütakse muuta ka orjandusega seotud kultuurinorme, näiteks keelustatakse kunstiloomingus orjapidamise õigustamine. Nimetatud teo eest võib karistada kuni kaheaastase vangistusega. Samuti ei tohi enam kasutada orjapidamisega seotud vanasõnu.

Kuigi orjandus keelustati riigipea dekreediga juba 1981. aastal, on inimõiguslaste sõnul sajad tuhanded endise Prantsuse koloonia elanikud ikka veel orja staatuses. Inimõiguslaste hinnanguil võib orje Mauritaania ligi kolme miljoni elaniku hulgas olla ligikaudu 20%. Mauritaania orjapidamistraditsioon ulatub rohkem kui 800 aasta taha. Orjad eksisteerivad kui orjade klass, kes on seotud oma peremehe majapidamisega, neid võib müüa ja kinkida ning nad ei tohi peremehe nõusolekuta abielluda. Tavaliselt räägitakse neile, et taevasse lähevad nad ainult oma peremehe õnnistusel.

Reuters–BNS, 9.08.2007, "Mauritaania keelustas orjapidamise".

Poola

Septembris otsustas Poola *Sejm* koalitsiooni lagunemise tõttu ennetähtaegsete valimiste kasuks. Parlamendi alamkojas pooldas parlamendi koosseisu volituste ennetähtaegset lõpetamist 377, vastu oli 54 liiget. Otsuse tingisid valitsuskoalitsiooni tabanud korrupsioonisüüdistused ja lootus, et uuel parlamendikoosseisul õnnestub kokku panna parem valitsus. Poliitikavaatlejate sõnul näitavad valimised poolakate hinnangut kaksikutest presidendi Lech Kaczyński ja peaministri Jarosław Kaczyński poliitikale.

Oktoobris toimunud parlamendi 460–kohalise alamkoja ja 100–kohalise Senati valimistel oli valimisaktiivsus Poola kohta väga kõrge, ulatudes ligi 56%–ni. Aktiivsemalt osalesid poolakad viimati 1989. aasta valimistel, kui otsustati kommunistlikust režiimist lahti öelda.

Valimistel võitis Kodanikeplatvorm peaminister Jarosław Kaczyński Seaduse ja Õigluse Parteid. Kodanikeplatvorm saab alamkojas 209 kohta. Jarosław Kaczyński, kelle partei sai 166 kohta, tunnistas lüüasaamist. Vasakpoolsed ja Demokraadid sai *Sejm*´is 53, Talurahvapartei 31 kohta. Senatis sai Kodanikeplatvorm 60, Seaduse ja Õigluse Partei 39 ja sõltumatud ühe koha. Kodanikeplatvormi liider Donald Tusk teatas kavatsusest luua parlamendis laiapõhjaline koalitsioon majandusreformide elluviimiseks ja Poola Euroopa Liidu põhivoolu suunamiseks. Kodanikeplatvormi liidrid on lubanud uuesti võtta suuna üleminekuks Euroopa ühisrahale eurole, alandada makse ja kiirendada erastamist.

BBC News, 7.09.2007, "Polish MPs choose early election". – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6984543.stm>;

International Herald Tribune, 23.10.2007, "Poland's final election results confirm win for pro-business Civic Platform". – <http://www.ihf.com/articles/ap/2007/10/23/europe/EU-POL-Poland-Election-Final-Results.php>

Prantsusmaa

Juunis toimusid Prantsusmaal parlamendi alamkoja Rahvusassamblee valimised. Parlamenti pääsemiseks peab kandidaat esimeses voorus saama absoluutse häälteenamuse, s.o vähemalt veerandi kõigist selles ringkonnas registreeritud valijate häältest, teises voorus piisab lihthäälteenamusest. Valimiste esimeses voorus võitis Prantsusmaa presidendi Nicolas Sarkozy parempoolne Rahvaliidumise Liit ülekaaluka enamuse. Esimesest voorust pääses parlamenti 110 kandidaati, neist 98 on Rahvaliidumise Liidu liikmed. Teises voorus võitis Rahvaliidumise Liit 577-liikmelises Rahvusassamblees 215 mandaati (kokku 313 kohta). Nende peamised vastased sotsialistid kogusid oodatust rohkem hääli, saades teises voorus 185 kohta (kokku 186 kohta). Eelmise koosseisuga võrreldes sai Rahvaliidumise Liit seekord vähem kohti, sotsialistid võitsid kohti juurde.

Otsustavas teises voorus käis hääletamas 59,99% protsenti hääleõiguslikest kodanikest. Nicolas Sarkozy on lubanud alustada reforme, mis hõlmavad muu seas rangemat karistussüsteemi, sisserände piiranguid ja ülikoolide sõltumatuse suurendamist.

AFP-BNS, 10.06.2007, "Sarkozy on ülekaalukalt võitmas Prantsuse parlamendivalimisi";

AFP-BNS, 18.06.2007, "Prantsusmaa parlamendivalimiste ametlikud tulemused";

Inter-Parliamentary Union. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113_E.htm

Septembris võttis Prantsusmaa parlamendi alamkoda vastu valitsuse algatatud immigratsiooniseaduse muudatused, mis karmistavad senist korda. Seaduseelnõu poolt hääletas 91 ja vastu 45 parlamendiliiget. Seaduseelnõu vastu olid opositsioonis olevad vasakpoolsed. Seadusmuudatused sisaldavad näiteks palju poleemikat tekitanud võimalust seada sisse vabatahtlikud DNA-testid isikuile, kes soovivad liituda Prantsusmaal elava perega. Uue korra kohaselt tuleb Prantsusmaale emigreeruda sooviva isiku kodumaal teha kindlaks tema prantsuse keele oskus ja teadmised "vabariigi väärtustest". Lisaks peab ta tõendama sissetuleku olemasolu. Arvamusuuringute tulemused näitavad, et enamik prantslastest pooldab immigratsioonireeglite karmistamist. Seaduseelnõu kritiseerijad kartsid, et elnõu tulemuseks on DNA-testi muutumine üldreegliks, mis jätkaks hätta paljud perekonnad, kellel ei ole selleks raha. Kahtluse alla on seatud ka sellise DNA-testimise vastavus põhiseadusele. Seaduseelnõu esialgne variant ei sisaldanud DNA-testimist, selle parandusettepaneku lisas alamkojas Thierry Mariani, valitseva Rahvaliidumise Liidu liige.

Seaduseelnõu arutamisel Senatis ei toetanud DNA-teste õiguskomisjon.

Immigratsiooniminister Brice Hortefeux tegi seepeale DNA-testimise osas mööndusi. Ta

kinnitas, et testimise maksab kinni riik ning laste DNA-d võrreldakse ainult ema omaga. Testimine läbib kaheaastase katseperioodi, seejärel vaadatakse see uuesti üle. Oktoobris kiitis seadusmuudatused heaks ka Prantsusmaa Senat (185 poolt- ja 136 vastuhäälega), kuid seaduseelnõu läks veel kord alamkotta, kus see võeti vastu 282 häälega, vastu oli 235 parlamendiliiget. Seadusmuudatused pingestavad Prantsusmaa suhteid endiste kolooniatega.

President Nicolas Sarkozy on lubanud illegaalse immigratsiooniga tõhusamalt võidelda, muu hulgas lubas ta 2007. aasta lõpuks maalt välja saata 25 000 illegaalset immigranti.

AFP-BNS, 20.09.2007, "Prantsuse parlament karmistas immigratsioonireegleid";

Expatica, 3.10.2007, "French Senate debates DNA tests for immigrants".

- http://www.expatica.com/actual/article.asp?subchannel_id=25&story_id=44541;

BBC News, 23.10.2007, "French parliament adopts DNA bill". -

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7059186.stm>

Rumeenia

Mais võttis Rumeenia Senat vastu korruptsioonivastase seaduse, millega luuakse Euroopa Liidu nõuete kohaselt uurimisasutus poliitikute varade jälgimiseks. Seaduse oli juba varem vastu võtnud alamkoda, kuid Senatis täiendati seadust karistuste karmistamisega, näiteks ei või korruptsioonivastase seaduse rikkujad enam kolm aastat riigiametis töötada. Seaduse järgi võib riigiametnikelt konfiskeerida vara, mille soetamist ei ole deklareeritud. Kui Senat poleks juunikuuks korruptsiooni vastu võitlemist tõhustatud, oleksid 2007. aastal Euroopa Liiduga ühinenud Rumeeniat ähvardanud Euroopa Liidu sanktsioonid. Seaduseelnõu seisis mitu kuud parlamendikomisjonides, see kutsus esile kriitika, et korruptsiooniga võitlemiseks puudub poliitiline tahe. Loodud asutus tohib vara konfiskeerida ja teisi juriidilisi institutsioone andmete esitamata jätmise eest trahvida. Kritiseerijate sõnul seab aga asutuse sõltumatuse kahtluse alla asjaolu, et see allub parlamendile.

Juuni lõpus avaldatud Euroopa Komisjoni raportis märgiti, et Rumeenia peab tegema suuremaid jõupingutusi, sest kohtusüsteemi tegevus kõrgetasemelise korruptsiooni vastu on endiselt ebapiisav.

The International Herald Tribune, 9.05.2007, "Romania's parliament passes EU-required anti-corruption law". - <http://www.ihf.com/articles/ap/2007/05/09/europe/EU-GEN-Romania-Corruption.php>;

Reuters-BNS, 9.05.2007, "Rumeenia parlament võttis vastu korruptsioonivastase seaduse".

Pärast Euroopa Liiduga ühinemist on Rumeenia olnud pikka aega poliitilises ummikseisus. Järjest on teravnenud vastuolud liberaalse peaministri Călin Popescu-Tăriceanu ja demokraadist presidendi Traian Basescu vahel. Aprilli algul toetas parlament peaminister Călin Popescu-Tăriceanu vähemusvalitsust 303 poolthäälega, vastu oli 27 parlamendiliiget. Aprilli teisel poolel süüdistati president Traian Basescut ametiseisundi kuritarvitamises ning

parlament vabastas ta ajutiselt ametikohustustest, süüdistades teda põhiseadusvastases käitumises. Otsus võeti vastu 322 häälega, vastu hääletas 108 parlamendiliiget. Järgnes rahvahääletus presidendi tagandamise küsimuses, presidendi jätkamist pooldas 74% hääletanuist. Häälekalt presidendi tagasiastumist nõudnud peaminister nõustus pärast tulemuste teatavaks saamist riigipeaga koostööd jätkama. Oktoobris toimus parlamendis omakorda 139 opositsioonilise sotsiaaldemokraadi algatatud valitsuse umbusaldushääletus. Umbusaldusavaldust toetas 464 parlamendiliikmest 220, algatuse läbimiseks oleks vaja olnud 232 häält. Hääletus oli salajane ning analüütikute hinnangul võisid mõned sotsiaaldemokraadid parteijuhtide soovi eirata. Alates 2004. aastast on Popescu-Tăriceanu valitsus üle elanud viis umbusaldushääletust.

Reuters-BNS, 3.04.2007, "Rumeenia parlament kinnitas vähemusvalitsuse";

Reuters-BNS, 19.04.2007, "Rumeenia parlament peatas presidendi töö";

Reuters-BNS, 3.10.2007, "Rumeenia valitsus võitis usaldushääletuse".

Saksamaa

Juulis otsustas Saksamaa kõrgeim kohus, et parlamendiliikmed peavad deklareerima ka eratuluallikad, lükates tagasi poliitikute väited, et see tähendaks privaatsuse rikkumist. Konstitutsioonikohtu sõnul mõjutab hästimakstud erasektori töökoht parlamendiliikme sõltumatust ning seetõttu on riigil õigus teada, kui parlamendiliikmed veel kuskil raha teenivad. Sellisel juhul on parlamendiliikme õigus privaatsusele avalikkuse huvide kõrval sekundaarne. Kohus langetas otsuse üheksa parlamendiliikme kaebuse peale, et 2006. aasta jaanuaris Saksamaa parlamendi alamkojas *Bundestag* is vastu võetud käitumiskoodeks läheb liiga kaugele. Selle kohaselt peavad parlamendiliikmed deklareerima iga eratuluallika, millest nad saavad rohkem kui 1000 eurot kuus. Seaduse vastu protestijad on kantsler Angela Merkeli konservatiivsete kristlike demokraatide ja nende koalitsioonipartneri sotsiaaldemokraatide hulgast ning opositsioonilisest Vabade Demokraatide parteist. Üks neist on ärimees, üks kindlustuskompanii omanik ja seitse advokaadid.

AFP-BNS, 4.07.2007, "Kohus nõuab Saksa parlamendiliikmeilt eratulude deklareerimist".

Saksamaal jätkub immigratsiooniseaduse reformimine. Juunis võttis *Bundestag* vastu immigratsiooniseaduse muudatused, 500-leheküljelise seaduseelnõu poolt hääletas 398 alamkoja liiget 614-st, vastu olid opositsioon ja mõned sotsiaaldemokraadid. Muudatused puudutavad immigrandist abikaasa juurde elama asumist, integratsiooni ja elamislubadega seotut, arvesse võeti Euroopa Liidu soovitusi. Seadusmuudatuste kohaselt peab väljastpoolt Euroopa Liitu pärit oleva immigrandi abikaasa Saksamaale elama asumiseks olema vähemalt 18-aastane. Immigrant peab oskama algtasemel saksa keelt. Nende riikide kodanikud, kellega on sõlmitud viisavaba liikumise leping nagu Ameerika ühendriigid või Jaapan, ei pea oma keeleoskust tõestama. Erandeid tehakse ka tippspetsialistidele ja ettevõtjatele. Immigrantidele hakatakse korraldama integratsioonikursusi, neist keeldumisel tuleb maksta trahvi. Nõudmised on leebemad immigrantide puhul, kes kavatsevad Saksamaale raha investeerida või uusi töökohti luua. Varasemaga võrreldes vähendati minimaalsete

investeeringute piiri ühelt miljonilt eurolt poole miljonini ning loodavate töökohtade arvu kümnelt viiele. Terrorismiohu tõttu võetakse üle kolme kuu pikkust viisat taotlevatelt immigrandidelt sõrmejäljed. Välismaalased, kes on seadust rikkumata elanud Saksamaal üle kaheksa aasta (alaealiste lastega pered kuus aastat), saavad alalise elamisloa õiguse. Kriitikute sõnul toob asjaolu, et Saksamaale elama asumine on oskustöölisele jätkuvalt keerukas, majandusele suurt kahju. Seadusmuudatused kiideti heaks ka *Bundesrat* 'is, kuid edaspidi sooviksid *Bundesrat* 'i esindajad, et oskustöölise sisseränne lihtsustuks. Praegu saavad lihtsustatud korras Saksamaale elama asuda ainult spetsialistid, kes teenivad aastas üle 85 500 euro. Sellist palka ei saa isegi kõik tegevdirektorid.

Deutsche Welle, 14.06.2007, "German parliament passes immigration reform". - <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2609349,00.html>;

Goethe-Institut, September 2007, "Restructuring immigration policies, promoting integration" - the German Immigration Act". - <http://www.goethe.de/ges/pok/en2622050.htm>

Serbia

Septembris ratifitseeris Serbia parlament Kesk-Euroopa vabakaubanduslepingu (CEFTA), millele 2006. aasta lõpus olid alla kirjutanud ka Albaania, Moldova, Bosnia ja Hertsegoviina, Horvaatia, Makedoonia, Montenegro ning ÜRO ajutine esindus Kosovos. Teised lepingu osapooled on selle juba ratifitseerinud. Piirkondlik kõikehõlmav kaubandusleping asendab 32 varasemat vabakaubanduslepet, vabakaubanduspiirkond on kavas luua 2010. aasta lõpuks. Euroopa Ülemkogu hinnangul on tegemist nii majanduslikult kui ka poliitiliselt olulise sammuga.

Xinhua News, 24.09.2007, "Serbia parliament ratifies regional free trade agreement". - http://news.xinhuanet.com/english/2007-09/25/content_6786640.htm

Soome

Euroopa Liidu soolise võrdõiguslikkuse direktiivi nõuetest lähtudes pidi Soome *Eduskunta* täiendama mitut kindlustust puudutavat seadust. Soolise võrdõiguslikkuse direktiivi kohaselt ei tohiks mehi ja naisi kindlustusmaksete määramisel erinevalt kohelda, kuid liikmesmaadele jääb õigus selle üle ise otsustada. Soomes arvestatakse inimese sugu vabatahtlike elukindlustus- ning haigus- ja pensionikindlustuslepingute sõlmimisel. Naiste elukindlustuslepingute maksed on tunduvalt väiksemad, meestel omakorda tuleb maksta vähem haigus- ja pensionikindlustusraha. Septembris kiitis Soome *Eduskunta* heaks valitsuse esitatud seadusparandused, senine kord jäi üldjoontes samaks, kuid nüüd peavad kindlustusasutused alati statistiliselt põhjendama, miks sugu on arvesse võetud.

Eduskunta, 25.09.2007, "Eduskunnan vastaus 26/2007 vp". - http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ev_26_2007_p.shtml;

Valtioneuvosto, 4.10.2007, "Sukupuoli vaikuttaa vakuutusmaksuihin".

– <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=206672>

Suurbritannia

Suurbritannia parlamendi mõlemad kujud on heaks kiitnud valitsuse pensionireformi, selle kohaselt tõuseb pensioniiga pärast 2010. aastat järk-järgult, nii et 2046. aastaks on nii naiste kui ka meeste pensioniiga 68 aastat. Praegu jäävad Suurbritannia mehed pensionile 65- ja naised 60-aastaselt.

Pensionireformi üks eesmärke on panna töötajad ise rohkem pensionipõlve jaoks raha säästma, sest pikeneva eluea ja madala sündimuse tõttu ei suuda riiklik pensionisüsteem tulevikus enam kõikidele pensionäridele piisavalt vanaduspensionit maksta. Riiklik pension seotakse keskmise palga tõusuga. 1981. aastast alates on riikliku pensioni kasv olnud seotud inflatsiooniga. 2010. aastast peab tööstaaž riikliku baaspensioni saamiseks nii meestel kui ka naistel olema vähemalt 30 aastat, siiani nõuti naistelt 39 ja meestelt 44 aastat tööstaaži. Tegemist on suurimate muudatustega Suurbritannia pensionisüsteemis viimase 60 aasta jooksul.

The Pension Service, July 2007, "Pensions Act 2007 becomes law". – <http://www.thepensionsservice.gov.uk/pensions-reform/home.asp>;

Office of Public Sector Information, "Pensions Act 2007". – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/20070022.htm>

Šotimaa

Å otimaa parlamendi valimistel kogus enim hääli rahvuslik erakond, kes pooldab Suurbritanniast lahkulöömist. Šotimaa Rahvuspartei sai 129-kohalises parlamendis 47 ja Leiboristlik Partei 46 kohta, tehes lõpu leiboristide 50 aastat kestnud domineerimisele Šotimaal. Hääletussüsteemi vea tõttu läksid kaduma rohkem kui 100 000 valija hääled, see seadis valimiste usaldusväärse kahtluse alla. Šotimaa Rahvuspartei juht Alex Salmond lubas Šotimaa iseseisvumise küsimuse panna edaspidi rahvahääletusele.

Reuters–BNS, 4.05.2007, "Šotimaal võitis kohalikud valimised Rahvuspartei".

Šveits

Oktoobris valisid 4,9 miljonit hääleõiguslikku šveitslast 200-liikmelist Rahvusnõukogu ja Senati 46-kohalise kantonite nõukogu liikmeid. Suurima toetuse võitis 28,8%-ga parempoolne Šveitsi Rahvapartei, nad saavad parlamendi alamkojas 62 kohta. Sellist toetust pole 1919. aastast alates saanud ükski teine partei. Eelmiste valimistega võrreldes kaotasid hääli sotsiaaldemokraadid (said alamkojas 43 kohta), analüütikute sõnul hääletasid mõned nende varasemad toetajad seekord roheliste poolt. Rohelised said alamkojas 20 kohta, ühtlasi võitsid rohelised endale esimest korda koha Senatis. Liberaaldemokraatlik Partei ja

Kristlikud Demokraadid said mõlemad 31 kohta. Valimisaktiivsus oli suhteliselt kõrge, ligikaudu 50%.

Šveitsi Rahvapartei valimiskampaania oli suunatud immigratsiooni ja kuritegevuse vastu. Nad kutsusid üles seadustama uut korda, mille alusel võiks riigist välja saata kogu immigrantide perekonna, kui nende laps on rikkunud riigi seadusi. ÜRO rassilise diskrimineerimise eriraportöör Doudou Diène nõudis septembris Šveitsi Rahvapartei valimisplakati mahavõtmist. Võõramaalastest kurjategijate väljasaatmist propageerinud plakatil kujutati kolme valget lammast, kes tõukavad musta lammast riigist välja. Oktoobri algul pidi Berni politsei rahustama vasakäärmuslikke meeleavaldajaid, kes üritasid takistada Rahvapartei rongkäiku. Samal ajal valiti esimest korda alamkotta tumeda nahavärviga immigrant, 1980. aastail Angolast Šveitsi saanud põgenik Ricardo Lumengo, kes kandideeris sotsiaaldemokraatide hulgas.

Swissinfo, 14.09.2007, "Sheep poster gets black marks from UN". – http://www.swissinfo.org/eng/top_news/detail/Sheep_poster_gets_black_marks_from_UN.html?siteSect=106&sid=8218425&cKey=1189847698000&ty=st;

Swissinfo, 22.10.2007, "Rightwing posts record result in elections". – http://www.swissinfo.org/eng/front/detail/Rightwing_posts_record_result_in_elections.html?siteSect=105&sid=8338089&cKey=1193031063000&ty=st;

http://www.politik-stat.ch/nrw2007CH_fr.html

Türgi

Türgis toimusid 2007. aastal nii presidendi- kui ka parlamendivalimised ning parlament pidi otsustama, kas ja kuidas muuta riigi põhiseadust.

Mai algul tühistas Türgi kõrgeim kohus 27. aprillil toimunud presidendivalimiste esimese vooru tulemused, ainus kandidaat Abdullah Gül sai 357 poolthäält. Kohus toetas parlamendiopositsiooni apellatsiooni, milles nõuti valimiste annulleerimist, sest neist pidanuks osa võtma vähemalt kaks kolmandikku, s.t 367 parlamendiliiget. Teises voorus ei saadud samuti vajalikku kvoorumit kokku. Ilmalikud ringkonnad ei toetanud valitsusparteisse kuuluvat religioosete vaadetega kandidaati, seetõttu opositsioon boikoteeris valimisi. Seejärel esitas Abdullah Gül avalduse kandidatuurist loobumiseks ning Türgi parlament peatas presidendivalimised ametlikult. See põhjustas riigis poliitilise kriisi ning valitsus kuulutas välja ennetähtaegsed valimised.

Juulis toimunud ennetähtaegsetel parlamendivalimistel sai valitsev Öigluse ja Arengupartei 550-kohalises parlamendis 341 kohta. Peamine opositsioonipartei, vasaktsentristlik Vabariiklik Rahvapartei, sai 99 kohta, kolmandaks jäi parempoolne Rahvusliikumine 71 kohaga. Demokraatlik Vasakpartei sai 13 kohta. Teised parteid kümneprotsendilist valimiskünnist ei ületanud, kuid parlamenti pääses 26 sõltumatut kandidaati, kellest 21 esindavad Türgi kurdide suurimat erakonda Demokraatliku Ühiskonna Partei. Demokraatliku Ühiskonna Partei liikmete seas kandideeris ka separatistlikku Kurdistani

Tööparteisse kuulumise pärast vangid mõistetud Sebahat Tuncel, kes valiti parlamenti 90 000 häälega ning seejärel vabastati vanglast. Hiljem seati tema immuuniteediõigus kahtluse alla ning oktoobris otsustas kohus, et puutumatus andmine ja vangist vabastamine ei olnud õigustatud.

Parlamenti valiti 50 naist, valimisaktiivsus oli 84,2%. Hääletamine on Türgis kohustuslik. Peaminister Recep Tayyip Erdoğan lubas kiirendada majandus-, sotsiaal- ja poliitilisi reforme, mis on vajalikud Türgi ühinemiseks Euroopa Liiduga.

Uus parlamendikoosseis asus uuesti presidenti valima. Augusti lõpul toimunud presidendivalimiste kolmandas voorus valiti Abdullah Gül 339 häälega Türgi 11. presidendiks. Kolmandas voorus piisas lihthäälteenamusest.

Pärast seda, kui parlament ei olnud suutnud kevadel kahes voorus uut riigipead valida, kiirustas valitsev Õigluse ja Arengupartei parlamendis valimisreformi läbi suruma. Põhiseadusmuudatustes nähakse ette, et presidendi valib parlamendi asemel rahvas, ta võib olla ametis kaks viieaastast ametiaega senise ühe seitsmeaastase perioodi asemel. Muudetakse ka parlamendivalimiste korda: seadusmuudatuste kohaselt valitakse parlament senise viieaastase ametiaja asemel neljaks aastaks. Eelmine president Ahmet Necdet Sezer saatis seaduse mais parlamenti tagasi, seejärel kiitis parlamendi põhiseaduskomisjon seaduspaketi muutmata kujul heaks. Türgi seaduste kohaselt tuleb põhiseaduse muudatusi hääletada kaks korda. Mai lõpus kiitis parlament põhiseadusreformide paketi teist korda heaks, tühistades presidendi veto. Seaduse kohaselt ei saa president reformile teist korda vetot panna, kuid võib kuulutada välja rahvahääletuse. Juunis vetostas president kava kärpida referendum korraldamiseks vajaliku aja pikkust, mis nurjas valitsuse plaani korraldada referendum põhiseaduse muutmiseks parlamendivalimistega samal ajal. Oktoobris kiitis parlament uuesti heaks põhiseaduse muudatused, mis pannakse rahvahääletusele. Pärast Abdullah Güli presidendiks valimist otsustas parlament põhiseadusmuudatustest välja jätta paragrahvi, mille kohaselt oleks tulnud ka Türgi 11. president valida rahvahääletusel. Parandatud teksti järgi valib rahvas kõik järgmised presidendid pärast Güli. Sellest hoolimata otsustas valimiskomisjon oktoobris, et referendum presidendi valimiskorra muutmise üle toimub lähitulevikus.

Reuters-BNS, 6.05.2007, "Türgi presidendi valimine kukkus läbi";

AFP-BNS, 27.05.2007, "Türgi parlament hääletab presidendilt veto saanud valimisreformi üle";

BBC News, 28.07.2007, "Row erupts over jailed Turkey MP". – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6920187.stm>;

AFP-BNS, 30.07.2007, "Türgi valitsuspartei sai parlamendis kindla enamuse";

Reuters-BNS, 28.08.2007, "Abdullah Gül valiti Türgi presidendiks".

Ukraina

Septembri lõpul toimunud Ukraina ennetähtaegsetel parlamendivalimistel pääsesid parlamenti viis parteid. Regioonide Partei sai parlamendis 175, Julia Tõmošenko blokk 156, Meie Ukraina / Rahva Omakaitse 72, Ukraina Kommunistlik Partei 27 ja endise spiiikri Volodimir Litvini blokk 20 kohta. Nn oran koalitsioon saab seega 228 mandaati 450-st. Ukraina politoloogid ei usu, et Ukraina poliitiline ja ühiskonnaelu niipea stabiliseeruks.

Inter-Parliamentary Union. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2331_E.htm

Ungari

Septembris kutsus Ungari parlamendi otsus teist korda riigivara puudutav seadus vastu võtta esile rahva protestid. Parlamendi ette kogunes 2000–3000 inimest, mõned demonstrandid loopisid hääletuselt lahkuvaid parlamendiliikmeid õllepurkidega. Demonstrantide sõnul pole riigivara mõeldud mahamüümiseks. Juunis võttis Ungari parlament 190 häälega vastu seadusmuudatused, mille kohaselt luuakse riigivara haldamiseks uus institutsioon. Seaduse vastu hääletas 156 parlamendiliiget. Loodav seitsmeliikmeline riigivara halduskogu saab õiguse müüa riigi omanduses olevaid ettevõtteid. President László Sólyom ei allkirjastanud seadust ning saatis selle parlamenti tagasi, väites, et riigivaraga tegelev agentuur on juba olemas. Opositsioonipartei Fidesz juhi Mihály Varga sõnul ohustab strateegiliste riigiettevõtete müük Ungari rahvuslikke huve.

Xinhua News, 10.09.2007, “Demonstration held in Hungary against national assets bill”.
– http://news.xinhuanet.com/english/2007-09/11/content_6700488.htm;

The Budapest Times, 17.09.2007, “Parliament passes bill on national assets amidst protest”.
– http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=618&Itemid=26

Uus-Meremaa

Septembri algul võttis Uus-Meremaa parlament vastu elektroonilise rämpspostiga võitlemise seaduse. Siseasjade osakonnas loodi allüksus, mis hakkab tegelema rämpsposti puudutavate kaebustega, uurima selle saatmiseks kasutatavat tarkvara, nõustama valitsust ja organisatsioone jms. Seaduse kohaselt ei tohi Uus-Meremaal pärast seaduse jõustumist saata elektronposti teel soovimatuid kommertsteateid. Elektroonilised kommertsteated peavad sisaldama korrektset infot saatja kohta ning võimalust loobuda edaspidi sellekohaste teadete saamisest. Seaduse rikkumise eest võib karistada hoiatuse või trahviga, juriidilise isiku puhul võib see küündida 500 000 Uus-Meremaa dollarini.

Xinhua News, 5.09.2007, “NZ launches Anti-spam law”. –
http://news.xinhuanet.com/english/2007-09/05/content_6664965.htm;

New Zealand’s Department of Internal Affairs. –
http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Anti-Spam-Index?OpenDocument

Venemaa

Juulis võttis Riigiduum vastu seadusmuudatused, mis annavad kahele riigifirmale – Gazpromile ja naftajuhtmonopolile Transneft – õiguse kasutada relvi ja märulivarustust torujuhtmetele ja teistele “riigi lepingute täitmiseks vajalikele” objektidele suunatud rünnakute tõrjumiseks. Riigiduum 450 liikmest hääletas seaduse poolt 341. Föderatsiooninõukogu kiitis seaduse heaks 11. juulil. Gazpromi ja Transnefti julgeolekutöötajate kohta hakkavad kehtima samad reeglid, mis on kehtestatud riiklikele korrakaitseorganitele ning võimaldavad märksa mitmekesisemat tegevust kui eraturvafirmade tegevusjuhised. Gazpromi hakkab relvadega varustama siseministerium. Relvakandmise õigusega töötajate hulka ei piirata. Seaduse allkirjastas president Vladimir Putin. Viimastel aastatel on korduvalt rünnatud Vene nafta- ja gaasijuhtmeid Põhja-Kaukaasias. Seaduse kritiseerijad väidavad, et see annab vabad käed eraarmee loomiseks.

The Guardian, 5.07.2007, “Russia votes to allow private armies for energy giants”.

– <http://www.guardian.co.uk/russia/article/0,,2118908,00.html>;

Interfax-BNS, 1.08.2007, “Gazprom tervitas relvade soetamist lubavaid seadusemuudatusi”.

Pilguheit Riigikogu ajalooks saanud X koosseisule

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Riigikogu X koosseis: statistikat ja ülevaateid. Peatoimetaja Allan Sikk. Tallinn, 2007.

X Riigikogu on oma töö lõpetanud ning aeg on tehtud tööle tagasi vaadata. X koosseisu kohta saab infot Riigikogu kodulehelt Riigikogu ajaloo rubriigist, koosseisu vältel ilmunud aastaväljaandest "Riigikogu kroonika" (näiteks leiab sealt kergesti aasta jooksul vastu võetud seaduste loetelu), kokkuvõtvalt Riigikogu Kantselei koostatud kompaktplaadi "X Riigikogu: 31. märts 2003 – 22. veebruar 2007" ning 2007. aastal Riigikogu Kantselei ja Eesti Rahvusraamatukogu koostöös valminud kogumiku vahendusel. Riigikogu tegevust tutvustav kompaktplaat võimaldab otsingut stenogrammidest, toob ära menetletud õigusaktide loetelu ja Riigikogu liikmete lühiaandmed koos fotodega. Statistikaosast võib leida infot õigusaktide menetlemise kohta komisjonides, mida teised väljaanded sel kombel kokku ei võta.

Kogumik "Riigikogu X koosseis: statistikat ja ülevaateid" käsitleb X Riigikogu valimisi, organisatsiooni, õigusloomet ja seoseid teiste põhiseaduslike institutsioonidega. Raamat jaguneb artiklite ja statistikaosaks. Statistikaosa ülesehitus järgib üldjoontes 2004. aastal ilmunud kogumiku "Riigikogu VII–IX koosseis: statistikat ja kommentaare" struktuuri, kuid enam pole lisatud selgitavaid kommentaare. Statistikaosa paremaks mõistmiseks on tabelite juures arvukalt märkusi. Erinevalt VII–IX Riigikogu kogumikust on X koosseisu tegevust kajastavas väljaandes välisdelegatsioonide ja Riigikogu liikmete osa tõstetud ettepoole, loogilise jätkuna Riigikogu organisatsiooni käsitleva andmete ploki lõppu, parlamentaarse kontrolli osa aga tahapoole, Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide peatüki alla. Raamatu väiksem maht eelmise, mitme koosseisu tegevust kajastava väljaandega võrreldes võimaldab tuua lisaandmeid seaduste (Riigikogu valimise seaduse ning Riigikogu kodukorra seaduse ja töökorra seaduse) muutmise katsete ning uurimis- ja probleemkomisjonide loomise luhtunud katsete kohta, mis enamasti peegeldavad opositsiooni püüdlusi. Ülevaatlikkuse huvides on lisatud jooniseid. Võrdluseks on toodud eelmiste Riigikogu koosseisude statistikat ning andmeid järgmise, XI Riigikogu valimiste kohta. X Riigikogu kogumik sisaldab erinevalt oma eelkäijast ka infot ministrite (varasemas ainult peaministri) poliitiliste avalduste ja ettekannete kohta.

Eelmise kogumikuga võrreldes on uudne artiklite osa, mis annab võimaluse tutvuda X Riigikogu tegevusega mitte ainult arvude keeles, vaid mõista ka nende taga peituvat.

Raamatu esimene osa koosneb neljast artiklist, mille on kirjutanud Riigikogu Kantselei endised ja praegused töötajad. Autorid analüüsivad Riigikogu töö korraldust, õigusloometegevust ja välissuhtlust. Olev Aarma kirjutab Eesti Euroopa Liiduga ühinemise mõjust Riigikogu töökorraldusele. Meie riigi õigusloomeprotsessis leidsid aset suurimad muutused pärast Eesti taasiseseisvumist, sest Eesti seadusandlikul võimul pole enam õigusloome ainupädevust. Liikmesriigi ülesanne on Euroopa Liidus vastuvõetud direktiivid oma õigussüsteemi üle võtta, määrused aga rakenduvad kohe kõikides liikmesriikides, s.t on otsekohalduvad õigusaktid. Olev Aarma kõrvutab Eesti Euroopa Liidu asjade menetlemise mudelit selle väljatöötamisel eeskujuks olnud Soome ja Taani omaga. Kokkuvõttes nendib ta,

et teiste liikmesriikidega võrreldes on Eesti seadusandjate roll riigi õigussüsteemis Euroopa Liidu õigusaktide menetlemisel küllaltki oluline, Riigikogu liikmetele on loodud head võimalused Euroopa Liidu küsimustes kaasa rääkida ja probleemide teket ennetada.

Teises artiklis tutvustavad Merle Pajula ja Eve Anton Riigikogu välissuhtlust ning väliskomisjoni tegevust. Ka siin ei saa üle ega ümber Eesti ühinemisest Euroopa Liidu ja NATO-ga 2004. aastal. Pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga pole aga Euroopa Liidu problemaatika enam välissuhtluse valdkonnaga seotud. Sellest ka muutused Riigikogu komisjonide töös – Euroopa asjade komisjon, mis koostöös Riigikogu väliskomisjoniga tegi ära eeltöö Riigikogu ja tema komisjonide töökorralduse täiendamiseks, reorganiseeriti Riigikogu alatiseks komisjoniks. Tegevuse lõpetas Riigikogu delegatsioon Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarses Komitees. Artiklis peatutakse alatiste komisjonide, parlamendirühmade ja Riigikogu esimehe rollil välissuhtluses, tuuakse välja olulised partnerriigid. X Riigikogu tähtis välispoliitiline kohtumine leidis aset meie pealinnas, nimelt toimus 2006. aasta mais Tallinnas Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee liikmesriikide parlamentide esimeeste kohtumine, mis keskendus kahele teemale: parlamentaarse diplomaatia võimalustele sillaehitajana ning parlamentide rollile pluralistliku demokraatia väärtuste edendajatena. Artiklis tuuakse välja ka väliskomisjoni töö tulemused – seaduseelnõude menetlemisele lisaks algatas väliskomisjon välispoliitika arutelusid, esitas Vabariigi Valitsusele soovitusi ja seisukohti aktuaalsetes välispoliitilistes küsimustes ning komisjoni liikmed osalesid kohtumistel teiste riikide ametikaaslastega. 2003. aasta augustis algatas Leedu parlamendi väliskomisjon uue tegevusvormina Põhja-Balti parlamentide esimeeste kohtumised. Nordic-Baltic 8 (NB 8) ühendab riike, millest mõned on nii NATO kui ka Euroopa Liidu liikmed, teised ainult Euroopa Liidu liikmed ja kolmandad kuuluvad vaid NATO-sse. NB 8 parlamentide suhtlus on tihe kõigil tasandil, esimehed kohtuvad vähemalt kord aastas.

Kolmas ja neljas artikkel käsitlevad X Riigikogu õigusloomet ja muutunud kodukorda. Silver Sära annab ülevaate õigusloometegevusest valdkonniti ning viimases artiklis keskenduvad Janek Laidvee ja Tiina Runthal X koosseisu õigusloomele ja kodukorra olulistele muudatustele. Saame teada, et IX Riigikoguga võrreldes on X koosseisu vastuvõetud seaduste arv vähenenud ligikaudu 17%, mis tuleneb Riigikogu rolli teisenemisest: tugevnenud on järelevalve täitevvõimu üle ning lisandunud Euroopa Liidu õigusaktide menetlemine. Mitme aruteluvormi eesmärk polegi õigusakti vastuvõtmine, Riigikogu toimib siis pigem poliitiliste vaatenurkade foorumina. Kõige rohkem mõjutasid seadusloomet ühinemine Euroopa Liiduga ning Eesti kiire majanduskasv.

Artiklites peatutakse lühidalt õigusaktidel, mille mõju Eesti elule on eeldatavalt kõige suurem või mis on muudel põhjustel pälvinud rohkesti avalikkuse tähelepanu. Lahti on seletatud ka Riigikogu toimimise seisukohast väga tähtsa, Riigikogu kodukorra seaduse muudatused. Uue kodukorra seaduse tervikteksti võttis vahetult enne oma tegevuse lõppu vastu üle-eelmise, IX Riigikogu. Seaduses rõhutatakse alatiste komisjonide parlamentaarse kontrolli alast pädevust. Muutus eelnõude menetlemise kord, kõik seaduseelnõud (välja arvatud välislepingutega seotud seaduseelnõud) läbivad nüüd enne lõpphääletust kolm lugemist.

Statistikaosa jaguneb neljaks alajaotiseks. Esimesest leiab infot Riigikogu valimiste ja liikmete kohta, teises antakse ülevaade juhatuse valimistest, tuuakse ära juhatuse otsuste statistika ning komisjonide, fraktsioonide ja delegatsioonide koosseisud. Kolmandas osas on välja toodud tööaja ja õigusloome statistika, põhiseaduse ja Riigikogu töökorralduse muutmise ning riigieelarvega seotu. Neljas osa võtab kokku Riigikogu muu tegevuse, mille all vaadeldakse Vabariigi Presidendi, valitsuse, Riigikontrolli, õiguskantsleri, Riigikohtu ja riiklike finantsasutustega seotut. Neljandast osast leiab materjali ka parlamentaarse kontrolli ning ametiisikute nimetamise ja vabastamise kohta.

Käepäraseks teeb kogumiku võimalus võrrelda andmeid koondtabelites, näiteks nähtub tabelist "Valimised 1992–2007 arvudes", et nimekirjadesse kantud valijate arv on pidevalt suurenenud, kuid hääletamisest osavõtnute protsent pole tõusust hoolimata jõudnud 1992. ja 1995. aasta tasemeni.

Statistikakogumik on vajalik abivahend kõigile Eesti riigi seadusloomest ja poliitikast huvitatutele. Eesti parlamentarismi tutvustamisele väljaspool Eestit aitaks aga kaasa ingliskeelse versiooni ilmumine.

Tim Haywardi keskkonnateooria

Meeli Sõlg (RiTo 15), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Edinburghi Ülikooli keskkonnapoliitika teooria professori Tim Haywardi teadustööd käsitlevad keskkonnateooriat üleilmses kontekstis, tema viimased uurimistööd on selle sidunud rahvusvahelise poliitika ja inimõigustega.

Tim Hayward (sündinud 1955. aastal) on õpetanud filosoofiat Sussexi ja Glamorgani ülikoolis, töötanud Bari Ülikoolis (Itaalias) ning olnud külalisõppejõud Oxfordi Ülikoolis. Ta on kirjutanud arvukalt artikleid, mida on tõlgitud itaalia, jaapani, korea ja hispaania keelde, ning avaldanud kolm raamatut: "Ecological Thought: An Introduction" (1995, Polity Press), "Political Theory and Ecological Values" (1998, Polity Press) ja "Constitutional Environmental Rights" (2005, Oxford University Press). Hayward on rahvusvaheliste suhete *online*-ajakirja The IPT Beacon (<http://www.international-political-theory.net/>) asutajaid ja toimetajaid ning kuulub ajakirjade Contemporary Political Theory (CPT), Journal of Social Philosophy ja Environmental Values toimetustesse. Polity Press), "Political Theory and Ecological Values

Tim Hayward käsitleb poliitilise teooria väärtuste ja eelduste ümberhindamist ökoloogilises mõttes. Ta uurib inimõiguste ja keskkonnaõiguse suhteid ning ökoloogilise võla küsimusi. Haywardi arvates on keskkonnakaitsevaidlused paljuski võitlus inimõiguste ning eraomandi vahel.

Haywardi enim käsitletud teema – põhiseaduslik keskkonnakaitse – avaldub juba tema varasemates artiklites ("Constitutional Environmental Rights: A Case for Political Analysis". – Political Studies, 2000, Vol 48 (3), pp 558–572) ning ka tema viimases raamatus "Constitutional Environmental Rights", mis seob õigus-, filosoofia- ja moraali- ning poliitikaanalüüsi.

Haywardi arvates on inimesel õigus adekvaatsele (s.o heaoluks ja terviseks piisavale) keskkonnale ning see õigus peaks olema sees demokraatlike riikide põhiseaduses ehk sellest õigusest peaks saama inimese põhiõigus. Keskkonnakaitse põhiseaduse tasemel kindlustamine on laialt tunnustatud: enam kui sajal riigil on põhiseaduses mingi keskkonnakaitset käsitlev säte. Kuid Haywardi arvates sellest ei piisa: õigust keskkonnale tuleb kaitsta kui inimese põhiõigust. Sellise lähenemise peamine põhjus on keskkonnaprobleemide tõsidus, ulatuslikkus ja komplekssus. Põhiseaduses sätestatud keskkonnakaitse pakub võimalust ühendada ja üldistada kõigi madalamate õigusaktide regulatsioone – see rikastaks ühiskonna arusaamist keskkonnakaitse tähtsusest. Põhiseaduse sätted on ülimuslikud, neis sisalduvat tuleb järgida iga õigustloova akti, haldusakti või kohtuotsuse koostamisel. Põhiseaduslik regulatsioon kaitseb keskkonnakaitse põhimõtteid perioodiliselt valitavate või ametisse määratavate otsustajate muutliku meele eest. Keskkonnakaitse meetmed võivad olla kulukad ja ebapopulaarsed, seetõttu võib valitsus järgmiste valimiste ootuses neid kulusid vähendada või muuta madalamal seisvaid õigusakte, kuid põhiseaduslikke põhiõigusi nii lihtsalt muuta ei saa. Põhiseaduslik keskkonnakaitse lubaks ja julgustaks ka kodanikke osalema otsuste tegemise protsessis ning kodanikel oleks õigus keskkonnaalasele informatsioonile.

1998. aastal välja antud raamat "Political Theory and Ecological Values" räägib vajadusest ja võimalusest siduda ökoloogilisi probleeme poliitikaga, selles olev kriitika on suunatud poliitiliste teooriate ebaõnnestumisele ökoloogiliste probleemidega arvestamisel. Filosoof Hayward esitab väljakutse arvamusele, et ökoloogilised väärtused lähevad vastuollu inimlike huvidega. Seda arvamust propageerivad mitte ainult poliitilised teoreetikud, vaid ka radikaalsed keskkonnaaktivistid, kes taunivad antropotsentrismi. Hayward jätab kõrvale kaks dogmat, mida on ökoloogias valesti mõistetud. Üks neist on idee, et ökoloogiliste väärtuste hindamine on seotud "elusolendite seesmise väärtusega", ning teine, et tõhusaks keskkonnakaitseks tuleb antropotsentrism hüljata. Haywardi pakutud poliitiline teooria lähtub arusaamast, et inimene on looduse osa ning ta laiendab selle moraalse respekti normiks muule elusale loodusele. Hayward toetab väidet, et antropotsentrism on vältimatu – inimesed näevad loodust paratamatult omaenda vajaduste ja väärtuste seisukohalt, kuid huvi kehalise, vaimse ja hingelise terviklikkuse vastu tekitab muret keskkonna ning teiste elusolendite pärast. Hayward demonstreerib, kuidas ökoloogilisi probleeme saab lahendada, rakendades poliitikas inimese mõistuslikku omakasu, ta kasutab ka mõistet valgustatud omakasu. Valgustatud inimene näeb oma kohta keskkonnas kui tervikus ja mõistab, et kõige paremini saab ta oma isiklike huve kaitsta siis, kui ta kaitseb kogu keskkonda.

Haywardi kritiseerinud Lancasteri ülikooli sotsioloogi Matthew Watsoni arvates peaks Hayward tugevdama inimese terviklikkuse kontseptsiooni, tema väited oleksid jõulisemad, kui ta eesmärk oleks julgem. Ta ei peaks veenma põhivoolu poliitika teoreetikuid mõtlema ökoloogilistele väärtustele, vaid andma hoogu väidetele, mis hindavad ümber inimese subjektiivsust ning piire looduse ja kultuuri vahel.

Loodusvarade üleilmse jaotuse õigusest rääkides ("Global Justice and the Distribution of Natural Resources". – Political Studies, 2006, Vol 54 (2), pp 349–369) peab Hayward õigeks globaalset võrdset keskkonnaruumi õigust ühe inimese kohta (ökoloogiline ruum). See kohustab ökoloogilisi võlgnikke vähendama nende ökoloogilise ruumi kasutamist lubatud tasemele. Seadusega kehtestatakse kohustus ümber jagada majanduslik kasu, mida nad on ammutanud üle piiri läinud kasutusest. Hayward nõustub, et seda on võimalik teha mõne globaalse fondi kaudu, nagu kujutlevad seda Manchesteri Ülikooli professor Hillel Steiner ("Just Taxation and International Redistribution". – Nomos XLI: Global Justice. Eds I. Shapiro, L. Brilmayer. New York: New York University, pp 171–191) ja Austraalia Rahvusliku Ülikooli professor Thomas Pogge ("World Poverty and Human Rights", 2002, Cambridge: Polity Press). Nii kaua kui fiskaalne võim on rahvusriikide käes, peavad nad vastutama fondide eest. Lubades riikidel valida, kuidas luua vajalik fond koos nende oma jurisdiktsiooniga, tunnustatakse nende suveräänseid õigusi ja ka kohustust kaaselanikena tasakaalustatud globaalses ökosüsteemis.

Tim Haywardi esimene raamat "Ecological Thought: An Introduction" (1995) kirjeldab ökoloogia mõju sotsiaalsele ja poliitilisele mõttele. Kahju, mida inimesed keskkonnale, teistele liikidele ja oma tulevikuväljavaadetele tekitavad, nõuab kiiret sekkumist – kuid millist? Haywardi arvates tuleb tõsiselt võtta radikaalseid väiteid, kuigi see tähendab väljakutseid valitsevatele hoiakutele ja väärtustele. Vajame rohkem humaansust, kuid see on rekonstrueeritud humanism, milles valgustatus võtab ökoloogilise vormi.

Tim Haywardi viimast raamatut "Constitutional Environmental Rights" saab lugeda Oxfordi Ülikooli Kirjastuse e-raamatute andmebaasi vahendusel Rahvusraamatukogus, samuti saab andmebaaside ja trükiversioonis ajakirjade (Political Studies) vahendusel lugeda tema artikleid.

Ülevaate koostamisel on kasutatud Interneti-materjale ning Eesti Rahvusraamatukogu andmebaasides ning fondides leiduvaid ajakirju ja e-raamatuid.

Autoritest

Kristiina Hakala, Eduskunna raamatukogu juhtiv infospetsialist

Sündinud 1963 Ikaalises. *Haridus:* ühiskonnateaduste magister, 1991 Tampere ülikool. *Töö:* Välispoliitika Instituut 1987–88; Välisministeeriumi raamatukogu 1991–94; Välisministeeriumi Euroopa Liidu infokeskus 1995–97, 1999–2000; Eduskunna raamatukogu 1998, 2000–.

Agnes Jürgens, Keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakonna nõunik

Sündinud 1953 Võrumaal. *Haridus:* eesti filoloog, 1984 Tallinna Pedagoogiline Instituut. *Töö:* ajakirjanik (Edasi, Täheke, Aja Pulss, Maaleht, Rahva Hää, Sõnumileht, Eesti Sõnumid, Luup, Postimees, ETV Maahommik); Tervisekaitseinspeksiooni avalike suhete nõunik 1999–2006; Keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakonna nõunik 2006–.

Kersti Kollom, Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi ja Åbo Akademi sotsioloogia doktorant

Sündinud 1967 Tapal. *Haridus:* sotsioloogia, *baccalaureus artium*, 2003 Eesti Humanitaarinstituut; *magister artium* 2006, sotsioloogia doktoriõpe 2007–, Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut. *Töö:* Tallinna Ülikooli Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus 2006–.

Tarmo Kriis, Tööandjate Keskliidu juhataja

Sündinud 1975 Tartus. *Haridus:* õigusteadus, 1993–99 Tartu Ülikool. *Töö:* AS-i Eesti Kindlustus, Eesti Varakindlustuse AS-i, Eesti Elukindlustuse AS-i jurist 1997; Eesti Tööandjate ja Tööstuse Keskliidu jurist 1998–2000 ja tegevdirectori asetäitja 2000–2004; Eesti Tööandjate Keskliidu juhataja 2004–. *Ühendused:* Eesti Töötukassa nõukogu; Kutsekvalifikatsiooni Sihtasutuse nõukogu esimees; Eesti Haigekassa nõukogu; Standardikeskuse juhatus.

Urmo Kübar, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu juhataja

Sündinud 1978 Rakveres. *Haridus:* ajakirjandus, BA (*cum laude*), 2002 Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Päevalehe reporter 1998–2001; kodanikuühiskonna häälekandja Foorum toimetaja 1999–2000; reklaamifirma Zoom reklaamikirjutaja 2001–02; erakonna Res Publica organisatsioonisekretär 2002–05; Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu liikmeprogrammi juht 2005–06 ja juhataja 2006–. *Ühendused:* Tallinna Kammerkoor.

Agü Laius, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu kodanikuühiskonna sihtkapitali projekti juht. Sündinud 1951 Tartus. *Haridus:* majandusteadus, 1974 Tartu Riiklik Ülikool. *Töö:* Mainori sektorijuhataja 1988–90; Eesti Töökollektiivide Liidu majandusnõunik 1990–91; Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse tegevjuht 2003–06; Jaan Tõnissoni Instituudi juhataja 1991–; Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu eurofondide ja kodanikuühiskonna sihtkapitali projektijuht 2007–. *Ühendused:* Vabariigi Presidendi rahvusvähemuste ümarlaua liige; *Transparency International* Eesti aktiivliige; Õpetajate Lehe kolleegium; Eesti arengukoostöö ümarlaua liige; MTÜ Korruptsioonivaba Eesti juhatus.

Kerly Lillemets, Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Sündinud 1974 Haapsalus. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus, 2003 Sotsiaalteaduste Erakõrgkool Veritas; haldusjuhtimise magister 2005, haldusjuhtimise doktoriõpe 2006–, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Lääne Maksuameti inspektor 1999–2003; Harju Maksuamet 2003–04; Sisekaitseakadeemia

maksuduse ja tolli õppetooli juhataja 2004–07 ja lektor 2007–; Maksu- ja Tolliameti tulude osakonna maksuvõlgade sissenõudmise talituse juhataja 2007–.

Väino Linde, Riigikogu liige

Sündinud 1959 Tallinnas. *Haridus*: jurist, 1983 Tartu Riiklik Ülikool. *Töö*: Tallinna Prokuratuuri abiprokurör 1983–85; Pärnu Rajooni Prokuratuuri abiprokurör 1985–89; Pärnu Maakonna Prokuratuuri prokurör 1989–93; Ahti Kõo Advokaadibüroo vandeadvokaat 1993–94; Pärnu Linnavalitsuse linnasekretär 1994–95; Pärnu linnaepea 1995–96; Advokaadibüroo HETA Pärnu osakonna vandeadvokaat 1997–99; IX, X ja XI Riigikogu liige 1999–. Pärnu Linnavolikogu 1996–2005 (esimees 1999–2002, aseesimees 2002–05). *Ühendused*: Eesti Reformierakond; Rotary klubi.

Raivo Linnas, Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Sündinud 1961 Tallinnas. *Haridus*: masinaehitus, 1985 Tallinna Polütehniline Instituut; majandusteaduse magistriõpe 1996–99, haldusjuhtimise doktoriõpe 2005–, Tallinna Tehnikaülikool; stažeerinud Londonis *The National Audit Office*’is. *Töö*: Riigikontroll: riigikontrolöri nõunik, tulemusauditi osakonna peakontrolör, riigikontrolöri asetäitja 1998–2002; Finantsinspektsiooni siseaudiitor 2002–. *Ühendused*: *Institute of Internal Auditors UK and Ireland*; Eesti Ajakirjanike Liit; EELK kirikukogu; Ida-Harju praostkonna sinod.

Evelin Lopman, õiguskantsleri nõunik

Sündinud 1978 Otepääl. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 2001, õigusteaduse magister 2006, Tartu Ülikool. *Töö*: Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna jurist 2001–03; Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik 2003–04; Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna jurist 2004–07; õiguskantsleri nõunik 2007–.

Tõnis Lukas, haridus- ja teadusminister

Sündinud 1962 Tallinnas. *Haridus*: ajalugu, 1987 Tartu Riiklik Ülikool; MA 1997; doktoriõpe 1998–99. *Töö*: Rõngu 8-klassilise kooli õpetaja 1987–89; Tartu Ülikooli aspirant ja lektor 1989–92; Eesti Rahva Muuseumi direktor 1992–95; Tartu Linnavolikogu 1993–2005; VIII Riigikogu liige 1995–96; Tartu linnaepea 1996–97; Tartu Ülikooli projektijuht 1997–98; IX Riigikogu liige 1999 ja 2002–03; haridusminister 1999–2002; X Riigikogu liige 2003–07; haridus- ja teadusminister 2007–. *Ühendused*: Isamaa ja Res Publica Liit.

Ülle Madise, riigiõiguse ekspert

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus, 1998 (*cum laude*) Tartu Ülikool, magister 2001 (*cum laude*), Tallinna Tehnikaülikool, doktor 2007. *Töö*: Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna spetsialist 1997–98 ja juhataja 1998–2002, justiitsministri nõunik 2002; Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik, sekretariaadi juhataja 2002–05; Riigikontrolli peakontrolör 2005–; Vabariigi Valimiskomisjoni liige; Tallinna Tehnikaülikooli riigiõiguse õppejõud.

Kadri Must, Riigikogu liige

Sündinud 1977 Tartus. *Haridus*: ajalugu, 2000 Tartu Ülikool; politoloogiamagister 2003, *University College London*. *Töö*: Tartu Ülikooli Raamatukogu Eurodokumentatsiooni Keskuse konsultant 1998–99; Tallinna Linnavolikogu nõunik 1999; Tallinna linnaepea nõunik 2001–02; NATO Parlamentaarse Assamblee uurimisassistent 2003; Eesti Keskerakonna peasekretär 2003–2007; XI Riigikogu liige 2007–. Tallinna Linnavolikogu 2005–06. *Ühendused*: Eesti Keskerakond; üliõpilaskorporatsioon Amicitia; Eesti NATO Ühing.

Triin Nymann, Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna jurist

Sündinud 1972 Harjumaal. *Haridus*: ökonomist, 1994 Tallinna Tehnikaülikool; õigusteaduse bakalaureus 2003, Tartu Ülikool. *Töö*: Põllumajandusministeerium, Euroopa Liidu Phare projektide koordinaator 1996–2000, avalike ja välissuhete osakonna juhataja 2000–01, arendusnõunik 2002–04; Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna jurist 2004–.

Ivari Padar, rahandusminister

Sündinud 1965 Võrumaal. *Haridus*: ajalugu, 1995 Tartu Ülikool. *Töö*: Võru Remondi- ja Ehitusjaoskonna puusepp 1988–90; Võru 2. 9-klassilise kooli õpetaja 1990–91; Võru abilinnapea 1993–94; Võrumaa Talupidajate Liidu tegevesimees 1994–95; Rahandusministeeriumi kantsleri abi 1995–97; AS-i HT Hulgi peadirektor 1997–99; põllumajandusminister 1999–2002; Võru Linnavolikogu esimees 2002–05; AS-i Tallink Duty Free nõunik 2002–03; X Riigikogu liige 2003–07; rahandusminister 2007–. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond.

Viktor Palm, Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, Tartu Ülikooli emeritprofessor

Sündinud 1926 Tartus. *Haridus*: keemik, 1952 Leningradi Riiklik Ülikool; keemiakandidaat 1956, NSVL TA Keemilise Füüsika Instituut; keemiadoktor 1967, NSVL TA Elementorgaaniliste Ühendite Instituut; täiendanud end 1959–60 USA-s Pennsylvania ja Chicago ülikoolis. Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik (orgaaniline keemia) 1978. *Töö*: Tartu Ülikooli õppejõud 1952–93; professor 1968, orgaanilise keemia kateedri juhataja 1962–93, emeritprofessor 1994–. NSV Liidu rahvasaadik 1989–91. Teadus- ja Arendusnõukogu 1990–95, Eesti Teadusfondi ekspert 1991–96; *Organic Reactivity* toimetaja 1964–97; *Journal of Physical Organic Chemistry* toimetuskollegium 2002–.

Urve Palo, rahvastikuminiister

Sündinud 1972 Haapsalus. *Haridus*: turunduse ja kaubanduse eriala, 1994 Tartu Ülikool;

rahvusvahelise ärijuhtimise magistriõpe, 2001– *Estonian Business School*; juhtimiskoolitused Rootsisis, Saksamaal, Prantsusmaal. *Töö*: Saint-Gobain Isover Eesti AS raamatupidaja 1993–94, ekspordijuht 1995–99 ja reklaamijuht 1997–99; AS Proline tegevdirektor 1994–95; Saint-Gobain Ehitustooted Eesti AS-i juhataja 1999–2007; rahvastikuminiister 2007–. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond.

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Sündinud 1951 Võrumaal. *Haridus*: majandusküberneetika, 1975 (*cum laude*) Tartu Riiklik Ülikool; majanduskandidaat 1980, Moskva Riiklik Ülikool; majandusdoktor 1991, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikool 1975–: assistent, vanemõpetaja, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent, maailmamajanduse ja välismajandussuhete professor, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, arendusprodekaan 1996–99, välismajanduse korraline professor 1992–99 ja 2007– ning erakorraline professor 1999–2007; IX ja X Riigikogu liige 1999–2007. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliid; Eesti Majandusteaduse Selts; korp! Fraternitas Livienensis.

Vallo Reimaa, regionaalminister

Sündinud 1961 Harjumaal. *Haridus*: ajaloo ja ühiskonnateaduste õpetaja, 1986 Tartu Riiklik Ülikool. *Töö*: Alutaguse Kultuurimälestiste Fondi nõunik 1989–91; Puhja-Keskkooli õpetaja 1982–86; Kohtla Põhikooli direktori asetäitja õppealal 1986–90; Jõhvi Linnavalitsuse haridus- ja kultuurinõunik 1991–98; Virumaa Kõrgkooli, Majandusõiguse ja Politoloogia Instituudi, Kohtla-Järve Polütehnikumi, Tartu Ülikooli Kohtla-Järve Kolledži, Erakolledži Futurum-2 ja Tallinna Ülikooli lektor 1994–2005; Jõhvi Gümnaasiumi direktor 1999–2007; regionaalminister 2007–. Jõhvi Vallavolikogu, 2002–07 esimees; Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu aseesimees 2005–07. *Ühendused*: Isamaa ja Res Publica Liit.

Kristina Reinsalu, Tartu Ülikooli meedia ja kommunikatsiooni doktorant

Sündinud 1973 Ida-Virumaal. *Haridus:* hispaania keel ja kirjandus, baccalaureus artium 1999; avalikkussuhete ja teabekorralduse kutsemagister 2003 (cum laude); ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna meedia ja kommunikatsiooni doktoriõpe 2003–, Tartu Ülikool. *Töö:* Ida-Viru Maavalitsuse Soome-Eesti koostööprogrammi alaprojekti koordinaator 1999–2000 ja avalike suhete nõunik 2000–03; Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna projektijuht 2003–06 ning teadur 2006–; E-riigi Akadeemia kohalike omavalitsuste programmi direktor 2007–.

Urmas Reinsalu, Riigikogu liige

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1997; doktoriõpe 2007–, Tartu Ülikool. *Töö:* Justiitsministeeriumi spetsialist 1996–97; Vabariigi Presidendi Kantslei sisenõunik 1997–98 ja direktor 1998–2001; Res Publica poliitiline sekretär 2001–02; Sisekaitseakadeemia lektor 2002–03; X ja XI Riigikogu liige 2003–. Tallinna Linnavolikogu 2002–03. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit, volikogu kaasesimees; Eesti Omanike Keskliidu esimees; Rahvusvahelise Kinnisvaraomanike Liidu juhatus; Kaitseliit; Eesti Kodu Kaunistamise Ühendus; Eesti Juristide Liit; Murtud Rukkilille Ühingu patroon.

Tiina Runthal, Tartu Ülikooli Õigusinstituudi magistrant

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus, 1999 Õigusinstituut; õigusteaduse magistriõpe 2003–, Tartu Ülikooli Õigusinstituut. *Töö:* Riigikogu Kantslei põhiseaduskomisjoni konsultant 1998–2002 ja nõunik 2002–07; Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik 2007–.

Helle Ruusing, Riigikogu Kantslei infotalituse infonõunik

Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus:* ajalugu, 1989 Tartu Riiklik Ülikool; täiendusõpe *Bundestag'*is (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm, *Bundestag'*i saadiku büroo) ja Bonni ülikoolis (politoloogia) 1997–98. *Töö:* Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–97; Riigikogu Kantslei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Katrin Saaremäel-Stoilov, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Sündinud Märjamaal. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus 2000, õigusteaduse magister 2003 (*cum laude*), Tartu Ülikool; magister võrdlevas põhiseadusõiguses (L.L.M) 2002, Kesk-Euroopa Ülikool, Budapest; õigusteaduse doktoriõpe 2003–, Tartu Ülikool. *Töö:* Riigikogu Kantslei sotsiaalkomisjoni nõunik 2002–05; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik. *Ühendused:* Eesti Harjutuskohtu Selts; Rahvusvaheline Põhiseadusõiguse Assotsiatsioon (IACL).

Tõnis Saarts, Tallinna Ülikooli politoloogia õppejõud

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus:* sotsioloogia bakalaureus, 2001 Tallinna Pedagoogikaülikool; MA (politoloogia) 2005, Tallinna Ülikool. *Töö:* AS Emori sotsioloog 2001–2004; Tallinna Ülikooli üldpolitoloogia lektor 2005–. *Ühendused:* Eesti Väitlusselts.

Katrin Saks, Euroopa Parlamendi liige

Sündinud 1956 Tallinnas. *Haridus:* ajakirjandus, 1981 Tartu Riiklik Ülikool; rahvusvahelised suhted, 1993 Eesti Diplomaatide Kool. *Töö:* Eesti Televisioon 1977–97; Avatud Eesti Fondi projekti koordinaator 1998–1999; Concordia Rahvusvahelise Ülikooli lektor 1998–2000; rahvastikuminiister

1999–2002; X Riigikogu 2003–2006; Euroopa Parlamendi liige 2006–. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond, aseesimees; Lastekaitse Liidu president 2006–; Tartu Ülikooli ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia kuratoorium.

Heinrich Schneider, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Sündinud 1925 Virumaal. *Haridus*: õigusteadus, 1950 (*cum laude*) Tartu Riiklik Ülikool; õigusteaduse kandidaat 1956, ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituut; õigusteaduse doktor 1974, kinnitatud 1990. *Töö*: ENSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi õigussektor 1956–70; Tartu Ülikooli õppejõud 1970–74; Eesti Maaviljeluse ja Maaparanduse Teadusliku Uurimise Instituudi vanem- ja juhtteadur 1975–94; Eesti Agraarökonomika Instituudi juhtteadur 1994–96; EV Riigikohtu nõunik 1992–. *Ühendused*: Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts, Soome Sõjaveteranide Eesti Ühendus.

Mihkel Solvak, Tartu Ülikooli politoloogia osakonna doktorant

Sündinud 1982 Jõgeval. *Haridus*: politoloogiabakalaureus 2006, doktoriõpe 2006–, Tartu Ülikool. *Töö*: Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peaspetsialist 2005–06; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna projektijuht 2006–.

Meeli Sõlg, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1972 Tartus. *Haridus*: raamatukogundus, 1997 Viljandi Kultuurikolledž; infoteaduste bakalaureus 1999, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist 1998–.

Marek Tamm, Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kultuuriteooria lektor

Sündinud 1973 Tallinnas. *Haridus*: ajaloo bakalaureus, 1998 Tartu Ülikool; magister 1999, *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, Pariis; doktoriõpe 1999–2006, *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, Pariis ja 2000–06, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikool, õppeülesandetäitja 1996–98; Eesti Humanitaarinstituudi lektor 1997–98; Pariisi Ida Keelte ja Kultuuride Instituudi Eesti ajaloo lektor 1998–99; kirjastuse Varrak toimetaja 1999–; ajakirja Vikerkaar toimetaja 2000–; Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kultuuriteooria lektor 2004–. *Ühendused*: Eesti Akadeemiline Ajalooselts, Vabariigi Presidendi Mõttekoda, Soome Kirjanduse Selts.

Tarmu Tammerk, meediaekspert

Sündinud 1961 Tamsalus. *Haridus*: inglise filoloog, 1984 Tartu Riiklik Ülikool; ajakirjandusõpingud Euroopa Ajakirjandusinstituudis 1991–92, Ohio osariigi ülikoolis 1996. *Töö*: Perioodika, Homeland, tõlk-korrespondent 1985–90; nädalalehe The Baltic Independent peatoimetaja 1990–96; Riigikogu valimiste rahvusvahelise meediamonitooringu projektijuht 1995; Eesti Ajalehtede Liidu tegevdirektor 1997–2003; Postimehe peatoimetaja 2003–04; uudisteagentuuri *Agence France-Presse* Eesti korrespondent 1999–2003 ja 2004–07; Eesti Rahvusringhäälingu ajakirjanduseetika nõunik 2007–. *Ühendused*: Pressinõukogu, esimees 2005–06; MTÜ Korruptsioonivaba Eesti juhatuse esimees.

Tiina Tammiksalu, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1965 Tallinnas. *Haridus*: raamatukogundus ja bibliograafia, 1988 Tallinna Pedagoogiline Instituut. *Töö*: Rahvusraamatukogu toimetaja 1988–94; Eesti Sõnumite korrektor 1994–95; Sõnumilehe korrektor 1995–97; ajakirja Luup korrektor 1997–2000; Rahvusraamatukogu infospetsialist 2000–.

Hannes Veinla, Tartu Ülikooli keskkonnaõiguse dotsent

Sündinud 1957 Tartus. *Haridus*: õigusteadus, 1980 (*cum laude*) Tartu Riiklik Ülikool; õigusteaduse magister 1992, õigusteaduse doktor 2004, Tartu Ülikool. *Töö*: Eesti Põllumajanduse Akadeemia majandusteaduskonna lektor 1985–92; Tartu Ülikooli õigusteaduskonna lektor 1992–2004 ja keskkonnaõiguse dotsent 2005–. *Ühendused*: üleeuroopalise keskkonnaõigusteadlaste akadeemilise võrgustiku Avosetta Group liige.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: infotöötaja, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Kunstnikust

August Künnapu, maalikunstnik

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus*: Eesti Humanitaarinstituut 1997; Eesti Kunstiakadeemia arhitektuurieriala 2002, valikainena õppis maali. Rohkesti isikunäitusi, sealhulgas esimene 2001 ja 2007 Tallinnas Vaal-galeriis, 2003 Eesti Panga galeriis, 2004 Viinistu kunstimuseumis ja Tallinna Linnagaleriis, 2006 Tallinnas Arhitektuuri- ja Disainigaleriis (koos Vilen Künnapuga), 2006 ArtDepoos. Osalenud ligi 30 rühmanäitusel Eestis ja mujal: Põhja- ja Baltimaade arhitektuuritriennaal 1996 (koos Urmas Luurega), maali aastanäitused Tallinna Kunstihoones 1999–2005; *Meeting Place. North European Contemporary Art*, Gothenburg, Stavanger, Helsinki, Vilnius, Riga, Tallinn, Södertälje 2003; *Greetings from London* (koos Casagrande Laboratooriumiga), Selfridges, London 2004; *Mothers*, Oxford House, London, North Edinburgh Arts Centre 2004; Taivani Disaini Expo 2005, Tuleviku Paviljon, Kaohsiung, Taiwan 2005; Adamson-Eeriku muuseum, Tallinn, ja Narva muuseumi kunstigalerii 2005; *How Men Are*, Sartorial Contemporary Art Gallery, London 2007. Konrad Mäe preemia 2007.