

Riigikogu Toimetised



RiTo 8 / 2003

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Aivar Jarne</i> – Lapse käsi Riigikogu käes	5
<i>I. Essee</i>	
<i>Mario Rosentau</i> – Suveräänsus Euroopa Liidus	11
<i>II. Poliitiline foorum</i>	
EESTI EUROOPA LIIDUS	
<i>Ene Ergma</i> – Euroopa Liit ja rahvusparlament	29
<i>Igor Gräzin</i> – Sametise eesriide taga	32
<i>Jaan Tepp</i> – Eesti presidendi roll europoliitika kujundamisel	37
ÜHISKONDLIK KOKKULEPE	
<i>Märt Rask</i> – Ühiskondlik lepe keskendugu peaeesmärgile	45
<i>Jaanus Männik</i> – Ühiskondlik lepe kui tunnetatud vajadus	51
<i>III. Põhiseaduslikud institutsioonid</i>	
EESTI PANK JA RIIGI RAHANDUSPOLIITIKA	
<i>Mart Sörg</i> – Eesti Pank ja riigi rahapoliitika	57
<i>Vahur Kraft</i> – Euromündi kaks külge	63
<i>IV. Uuringud ja arvamused</i>	
PEREPOLIITIKA	
<i>Paul-Eerik Rummo</i> – Rahvastikupoliitika sõlmküsimused	69
<i>Tiina Veismann</i> – Millist perepoliitikat me vajame?	73
<i>Kati Karelson, Katre Pall</i> – Sotsiaaluuringud aitavad juhtida perepoliitikat	79
SOTSIAALDIALOG	
<i>Toivo Roosimaa</i> – Hägustunud palgapoliitika	87
<i>Kadri Seeder</i> – Sotsiaaldialoogi mudel on tugevalt riigi poole kaldu	92
HALDUSREFORM	
<i>Jaan Õunapuu</i> – Lõpp hiilivale haldusreformile	101
PARLAMENT JA RINGHÄÄLING	
<i>Andres Jõesaar</i> – Ringhääling teel Euroopasse	104
<i>Gunnar Paal</i> – Parlament ja ringhääling	109
HARIDUSDEBATT	
<i>Raivo Juurak</i> – Võimu ja vaimu dialoog	114
KRIMINAALPREVENTSIOON	
<i>Eduard Raska</i> – Kriminaalpreventsiooni võlu ja valu	120
<i>Ando Leps</i> – Uue kriminaalpoliitika otsingul	129
SOTSIOLOOGILISTE UURIMUSTE KASUTAMINE	
<i>Aare Kasemets</i> – Sotsioloogilised uuringud kui peegeldus parlamendile, turule ja kodanikuühiskonnale	134
ORGANISATSIOONIKULTUUR JA JUHTIMISSTIIL	
<i>Harry Roots</i> – Organisatsioonikultuur ja juhtimisstiil	145
DEMOKRAATIA JA PROPAGANDA	
<i>Agu Uudelepp</i> – Propaganda ei kao kuhugi	155

RIIKLIK JÄRELEVALVE	
<i>Kristi Joamets</i> – Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu	159
V. Kodanikuühiskond ja riigivõim	
MITTETULUNDUSÜHINGUD	
<i>Valter Haamer</i> – Kodanikuühiskond: kellele, milleks?	169
<i>Ülle Lepp</i> – Mittetulundussektori statistika hetkeseis	175
VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus	
TERRORISM JA RAHVUSVAHELINE SUHTLUS	
<i>Trivimi Velliste</i> – Kuidas jõuda tulevikku?	185
<i>Rein Tammsaar</i> – Terrorism muutumas maailmas	189
VII. Kirjandus ja andmebaasid	
<i>Liina Gross</i> – Euroopa Liidu ja Eesti õigus elektroonilistes õigusinfosüsteemides	205
<i>Hille Saluäär</i> – Seitse aastat Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimist	210
<i>Margit Muul</i> – Parlamentaarsed uudised	215
VIII. Vastukaja	
<i>Ülo Vooglaid</i> – Vastuseks Mikko Lagerspetzile	227
IX. Autoritest	233
X. Contents in English	241
XI. Summaries in English	243
XII. Nimeregister	263
RiTo 8 kunstigalerii	
<i>Valeri Vinogradov</i> – Nimeta (2000, õli, lõuend, 185 x 145)	9
<i>Valeri Vinogradov</i> – Nimeta (2000, õli, lõuend, 185 x 145)	27
<i>Valeri Vinogradov</i> – Kompositsioon keraga (2000, õli, lõuend, 137 x 105)	55
<i>Valeri Vinogradov</i> – Untitled. Fig. 1 (2001, õli, lõuend, 60 x 43)	67
<i>Valeri Vinogradov</i> – Untitled. Fig. 2 (2001, õli, lõuend, 60 x 43)	167
<i>Valeri Vinogradov</i> – Nimeta (1998, õli, lõuend, 150 x 120)	183
<i>Valeri Vinogradov</i> – Väike eesti keele sõnastik (1997, õli, papp, kollaaž, 18 x 50)	203
<i>Alice Kask</i> – Kükitav mees (2002, õli, lõuend, 145 x 210)	225
<i>Alice Kask</i> – Näoga mees (2003, õli, lõuend, 145 x 210)	231
<i>Alice Kask</i> – Kaks istuvat meest (2003, õli, lõuend, 145 x 210)	239
<i>Alice Kask</i> – Kaks seisvat figuuri (2003, õli, lõuend, 145 x 210)	261

Lapse käsi Riigikogu käes

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

Rahvastikuprobleemidega toimetulekuks peab kogu Lääne kultuuripiirkond ning iga maa omaette mõtlema, kuidas stimuleerida sündimust ning suurendada lapse väärtust perekonna ja vanemate jaoks.

Kuulun riskirühma. Olen 38-aastane ning statistika järgi on minu põlvkonna inimesi ehk 30–39-aastasi üle kuuendiku vähem kui kümme aastat tagasi. Ka minu pere kuulub riskirühma, sest abikaasa on minuga ühes riskirühmas ning kaks last veelgi riskantsemas rühmas, nende eakaaslasti on ainult 60% kümne aasta taguse ajaga võrreldes.

Meid on vähe, meie lapsi on vähe. Mis tähendab, et ka nende lapsi võib olla vähe ning seetõttu ei saa neile rajada näiteks erilist kõrge pensioni lootust.

Seepärast olen jälginud huviga pere- ja rahvastikuteemalisi arutelusid nii ühiskonnas, ajakirjanduses kui ka loomulikult Riigikogus. Ja just siin demograafiateemalisel riikliku tähtsusega küsimuse arutelul 11. novembril tões rahvastikuminister Paul-Eerik Rummo, et kui praegused vähesed lapsed jõuavad järglaste saamise ikka, hakkab sündide vähesuse pilt korduma nagu halvas unenäos. "Selle vastu me täna enam ei saa," kõlas tema suust kurb tõde.

Kadunud põlvkond

Järelikult on praeguste 30-aastaste ja meie järglaste põlvkond kantud n-ö kadunud põlvkonna hulka. Kas meie pärast on tühjad suurte spordihallide tribüünid ja publikumenuta suurkanterid? Kui Siim Kallas rääkis erilisest tundeist sellise lihtsa asja juures kui lapse käe ulatamine oma vanemale, siis ei ole just meie põlvkond seda rõõmu palju pakkuda suutnud. Õnneks on eelnevad ja loodetavasti ka järeltulevad põlvkonnad andmas suuremat panust. Kuid ainult veidi.

Rahvastikuteadlased on Eesti puhul välja toonud üsna trööstitu pildi. Rahvastiku aluspüramiid, mis peab olema alt laiem ehk noored peaksid moodustama rahvast suurema osa, on altpoolt hoopis õõnes. Küllalt suured on praegu keskealiste, kuid siiski juba pensionieale lähenevate inimeste rühmad, kelle kanda on majandus ja üldine toimetulek. Nendele pakub lähitulevikus mõningat leevendust 15–19-aastaste, peatselt tööjõuturule sisenejate üsna suur rühm.

2000. aasta rahvaloendusest alates on Eesti elanikkond vähenenud igal aastal ligikaudu 6000 inimese võrra. Eesti iive on negatiivne, sest iga 1000 inimese kohta tuleb praegu 15 surma ja ainult 10 sündi. Üksnes tänavu on see vahe jäänud väiksemaks, kuid suremus on ikka veel sündimusest ees.

On välja arvatud, et Eestis eeldab rahvastiku taastootmine 2,1 last iga viljakas eas naise kohta. Kui soovida rahvaarvu kasvu, siis veelgi enam. Praegu on see kahjuks ainult 1,2. Teame veel seda, et naised on hakanud hiljem sünnitama ning järgmiste laste sünnitamiseks ei jätku enam bioloogiliselt sobivas vanuses naisi. Teame, et praegu on ühe pensionäri kohta kolm töötajat, aastaks 2040 on neid ainult poolteist, seega kaks korda vähem. Paari inim põlve pärast on pool Euroopa elanikkonnast vanemad kui 50 aastat. Euroopa Liidu riikides on viimase 40 aasta jooksul keskmine eluiga pikenenud meestel 7 ja naistel 8 aasta võrra. Seepärast pole imeks pandav, et Bismarcki välja mõeldud sotsiaalkindlustuse süsteemile, kus töötajate maksudest kaetakse vanurite pensionikulud, otsitakse peaaegu kõikjal alternatiivi. Süsteem, mis oli mõeldud toimima ühiskonnas, kus keskmine eluiga on alla 60 aasta ning perekonnas lapsi 4–5, ei toimi enam riigis, kus keskmine vanus läheneb 80 eluaastale ning peres on ainult 2 last.

Kuid me pole nende muredega maailmas üksi. Meie eripära seisneb selles, et meid on nii vähe.

Laps kui kaup

Heaoluühiskonnad seisavad samasuguste, teinekord ehk veelgi hullemate probleemide ees. Nemad rehkendavad oma rahvaarvu vähenemist miljonites. Saksamaal näiteks elab sajandi keskel prognoosi kohaselt paarikümne miljoni inimese võrra vähem kui praegu. Ühendriikide konservatiivne poliitik ja analüütik Patrick Buchanan võrdleb oma uues raamatus "Lääne surm" praegu toimuvat koguni keskaja katkuepideemiaga, mil Euroopa rahvaid tabas samasugune häving.

Igal juhul näitab praegune statistika, et Euroopa Liidu riikides on iive negatiivne. Positiivne iive on Euroopas ainult Türgis, Albaanias ja Islandil, kus seda selgitatakse põhiliselt traditsiooniliste hoiakute püsimisega. Suhteliselt heast sündimusest saab rääkida siiski mõnes Euroopa Liidu riigis, seejuures Prantsusmaa, Põhjamaade ja Hollandi puhul põhjendatakse seda teadliku poliitika rakendamisega ehk sellega, mille vajalikkusest on hakatud rääkima ka Eestis.

Demograafid seletavad sündimust enamasti majanduslikult. 1990. aastate teisel poolel Euroopa riikides ekspertrühma Perekond & Töö koordineerimisel läbi viidud uurimused näitasid, et kui naine seataks valiku ette, kas jätkata koduperenaisena ning pühenduda üksnes kodule ja lastele või teha ametialast karjääri ja kui vaja, siis selle nimel ka lastest loobuda, otsustaksid praegused Euroopa naised sageli just tööalase karjääri kasuks.

Väidetavalt on vanemad hakanud ihkama saada lapsi nagu kõiki muid kaupu. Loomulikult armastavad vanemad oma lapsi ja hoiavad neid, kuid nad ei armasta neid kõige muu hea arvel. Lapse ülalpidamiskulud koosnevad mitmest osast: otsestest kuludest toidule, riietusele, majutusele ja haridusele ning vanemate, eriti ema loobumiskulust, mille moodustab lapse kasvatamisega kaotatud aeg ja sissetulek. Laps tasub selle armastuse näol, mida ta vanemates äratav, ning võib-olla toetab vanemaid ka siis, kui nood ei ole enam võimelised ise endale elatist teenima. Kuid laste kasvatamine kujutab endast ikkagi ühesuunalist kulu vanematelt lastele, mille nimel vanemad peavad teisi kulusid vähendama.

Silmapaistev ühiskonnaanalüütik Francis Fukuyama, kes on esinenud ka Eestis, toob oma raamatus "Suur vapustus" sellega seoses esile mitmeid suundumusi. Nüüdisaegses infoühiskonnas on laste kasvatamise otsesed ja vanemate loobumisega seotud kulud märgatavalt suurenenud. Kui rikkus, teisisõnu sissetulek elaniku kohta kasvab ning majandus kujuneb tehnoloogiliselt keerukamaks, muutuvad oskused ja haridus noorele inimesele üha tähtsamaks. Mõnes vaeses riigis nagu India võivad lapsed tööle asudes hakata majanduslikku kasu tooma juba 7–8-aastaselt. Lääne ühiskonnas aga nii noortele tasustatavat tööd peaaegu ei leidu ning üha vähem on seda isegi keskkooli lõpetanuile. Laste õpetamine ülikoolides võtab aga vanematelt veelgi ressursse. Samal ajal kui lapse vanematel, eriti emal, on suurenenud võimalused töötada ja teenida kõrgemat palka, läheks naistele kuude- või aastatepikkune lastega kodus viibimine maksma sadu tuhandeid dollareid. Bioloogilistel põhjustel taotlevad vanemad küll maksimaalset järeltulijate arvu, kuid käituvad samas mõistuspärase olenditena ja teavad, et nende lastel läheb elus hästi ainult siis, kui nad on varustatud tarvilike oskuste, hariduse ja muude nüüdisaja ühiskonnas elamiseks vajalike vahenditega.

Muidugi on säärase lääneliku malli kõrval ka muid seletusi. Need on seotud peamiselt kultuuri või isegi usu mõjuga. On ju nendessamades heaoluühiskondades aset leidnud sõjajärgne nn beebibuum, mida põhjendatakse vajadusega ümbritseda end pärast raskeid ja murrangulisi aastaid perekondliku turvalisuse ja mugavusega. Ühendriikides leidub kogukondi nagu hassiidid ja mormoonid, kelle hulgas on sündimus märksa kõrgem riigi keskmisest, sest suured pered käivad kokku nende usuliste veendumustega. Itaaliale võib küll ette heita, et seal valitseb nn amoraalne familism, kus ühiskond pole võimeline tegutsema ühiste hüvede nimel, mis jäävad väljapoole tuumikperekonda. Kuid see-eest elavad paljud itaallased kuni abiellumiseni koos vanematega ja pärast abiellumist samas majas või kvartalis. Abielulahutuste arv on 16 protsenti, poole väiksem kui Prantsusmaal või Inglismaal. Itaalia pered on lasterikkad, eriti Lõuna-Itaalias. Ja kui veel mitu põlvkonda elab ühe katuse all, siis näemegi peremudelit, mis toimis ka Eestis veel eelmise sajandi esimestel kümnenditel. Kuid sajandite kogemus ei pruugi veenda meid enam 21. sajandil, mil muutused perepoliitikas on olnud väga drastilised.

Keda aidata?

Eesti Vabariigi laste- ja perepoliitika kontseptsiooni põhjal juhindub riik perepoliitika kujundamisel ja teostamisel põhimõtetest, et kõigis lapsi ja lastega peresid puudutavates otsustes ja ettevõtmistes seab riik esikohale lapse ja tema pere huvid, vajadused ja heaolu. Riik tagab kõigile Eestis elavatele lastele võrdsed õigused ja võimaluste võrdsuse.

Kahjuks jääb perepoliitika konkreetsemate eesmärkide sõnastus veidi häguseks. Sageli nähakse ainsa eesmärgina sündimuskõvera tõusu, selle järgi kiputakse andma hinnanguid ka lastega peredele suunatud toetuste ja teenuste tõhususele. Kuid kõike seda ei saa vaadata lahus näiteks naiste aktiivsest tööhõivepoliitikast. Tegelikult tuleb silmas pidada mitut eesmärki korraga, kirjutab Riigikogu liige Katrin Saks RiTo-s nr 7. Euroopas pole enam kombeks rõhutada otseselt iibe tõstmist eraldi eesmärgina, sest katsed seda toetustega teha ei ole olnud tõhusad. 22 arenenud tööstusriigi paarikümne aasta perepoliitika analüüs

näitas, et toetuste osa sündide kasvus on minimaalne. Lastega perede majandusliku toimetuleku kõrval üritatakse mõjutada sündimuskäitumist ka kaudsete meetmetega, eelkõige tingimuste loomisega pere- ja tööelu ühitamiseks.

Samalaadseid uuringuid on tehtud ka Eestis. Vältimaks hea hariduse saanud Eesti naise sattumist olukorda, kus ta peaks valikut pere või töö vahel kas või teoreetiliselt kaaluma, tuleb rahvastikuministri büroo tellimusel 2001. aastal läbi viidud uuringu "Naine, perekond ja töö" põhjal erilist rõhku pöörata selliste programmide väljatöötamisele, mis lähtuksid eelkõige pereelu ja kutsetöö kokkusobitamise põhimõtetest. Kui väikese lapsega naine ei pea kartma oma töökoha pärast ja töötavate vanemate erivajadusi püütakse maksimaalselt arvestada (näiteks libisevad töögraafikud või kodustöötamise võimalused sellele vanemale, kelle töö seda paremini võimaldab, mõnda aega töötamine osalise tööajaga, ametikoha jagamine kahe töötaja vahel jne), kui igale lapsele on garanteeritud koht heas lasteaias või – sõimes (kaasa arvatud perelasteaiad) ja seda mõistliku tasu eest, kui lapsehoolduspuhkusel võiks ema asemel olla isa või näiteks hoopis vanaema, oleks ehk vähem neid perekondi, kes esimese lapse sünni määramata tuleviku peale edasi lükkavad või teise lapse sünni hoopis plaanidest välja jätavad.

Kuidas aidata?

Mis puudutab sündimuse suurendamist, siis üldiselt rahvastikuteadlased tõdevad, et selles vallas on raske pakkuda töökindlaid meetmeid. Hoolimata sellest, et kogu maailmas, eriti Lääne-Euroopas, töötatakse välja ja rakendatakse mitmesuguseid abinõusid, ei ole kuigi palju näiteid otseste sündimuse stimuleerijate positiivse toime kohta, mistõttu rahvastikuteadlased on selliste toetuste suhtes üsna skeptilised. Tõdetud on, et sündimust toetab ühiskonna positiivne hoiak, lapsesõbralik ja turvaline keskkond, kindlustunne tuleviku suhtes. Tartu Ülikooli emeriitprofessor Ene-Margit Tiit pakub 13. novembri Postimehes, et rahvastikupoliitika peab olema kompleksne ja pidevalt täienenema. "Kui tänu vanemahüvitisele sündimus tõuseb, peab riik olema juba järgmisel aastal valmis lastega peresid täiendavalt toetama, sest kindlasti tekib juurde ka toimetulekuraskustega peresid."

Et riik peaks aktsioonipõhiselt perepoliitikalt üle minema põlvkonnakesksele, on välja öeldud ka Riigikogus. Juba mainitud demograafiaarutelul tõi Riigikogu majanduskomisjoni esimees Mart Opmann esile, et riik peab looma perele sotsiaalse turvalisuse riiklike kulude katmise süsteemi kaudu lapse kasvamisel ja kasvatamisel, haridustee omandamisel. "Selles mõttes näen ohtu, kui riik paneb vanematele juurde koormisi laste lasteaias käimisele, jätab vanemate õlgadele huvialaringid, spordiringid jne. Arvan, et vanemad muutuvad julgemaks pere planeerimisel, kui riik osaleb püsivalt ja põlvkonnakeskselt lapse sünnist täiskasvanuks saamiseni," ütles ta.

Eelneva põhjal pole siiski õige väita, et varasemad Riigikogud pole perepoliitikas midagi teinud. Nõnda kiitis näiteks IX Riigikogu heaks lapsehooldustasu, lasterikaste perede kvartalitoetuse, tõstis üksikvanema ja teise lapse toetust, suurendas sünnitoetust ning lõi maksusoodustused peredele, kus on kolm ja enam last. Nende asjade poolt olid kõik parlamendierakonnad.

Riigikogust sõltub palju. Kuid kindlasti pole demograafiaprobleemide lahendamine ainult Riigikogu võimuses. Ei aita enam ka kogu Eesti pingutused. Nii nagu muudes eluvaldkondades, sõltume pere- ja rahvastikuprobleemide lahendamisel üha enam teistest riikidest.

Selleks, et rahvastikuprobleemidega toime tulla, peab rahvastikuteadlaste meelest kogu lääne kultuuriirkond ja iga maa omaette mõtlema, kuidas stimuleerida sündimust, suurendada lapse väärtust perekonna ja vanemate jaoks. Emotsionaalsest väärtusest üksi jääb väheseks, et kaaluda üles lapse kasvatamisele kulutatud aega ja raha.

Ent niikaua, kui asi jääbki suuresti üksnes emotsionaalsele tasemele, püsib oht, et taas mõni kadunud põlvkond ilmale tuleb. Kui armas lapse käsi vanemate peos ka poleks, peavad tänapäeval seda pihku soojendama muudki asjad kui ainult armastus lapse vastu.

Suveräänsus Euroopa Liidus

Mario Rosentau (RiTo 8), Tartu Ülikooli doktorant, advokaadibüroo Luiga, Mugu & Borenius jurist

Multisubjektse ja sünergeetilise Euroopa Liidu kaudu oleks Eestil ja teistel Euroopa väikestel esimest korda ajaloo võimalus saavutada mõnes asjas suurriigi staatus.

Euroopa Liit on optimistlikult tulevikku vaatav ja minevikust kriitiliselt õppiv rahvastevahelise koostöö fenomen. Tulevikuvisioni kinnitab kandidaatriikide kaasamine Euroopa Tuleviku Konvendi töösse juba enne nende liitumist. Kriitilist tagasivaadet kajastab nii ajalooõpetuse üldine roll hariduses ja kultuuris kui ka inimõiguste mõtestamine ajaloolise kogemuse najal.

Inimõiguste kui üldise kaitsevahendi idee ja kasutus on otsustaval määral põhjendatav ja õigustatav ajaloolise tagasivaatega. Ehkki tagasivaade ei tarvitse argumentatsioon sisalduda otseselt ega selgesõnaliselt, on viimasel ajal üha enam ilmnenud ka selliseid juhtumeid. Näiteks Ameerika, Aafrika ja Okeania pärismaalastele mitu inimõiguste tagasi tekitatud kannatuste kohtulik vaagimine ja korvamine tähendab otsest minevikutegude kriitilist hindamist ja ideede korrigeerimist olevikus. Kaudselt on tagasivaate mõju ideedele aga veelgi suurem. Võib öelda, et inimõiguste ja põhivabaduste olemust Euroopas vormib kogu tuntud ajalugu, eriti sündmused Ameerika avastamisest kuni Teise maailmasõja tagajärgede likvideerimiseni.

Euroopa rahvaste ühiskondlik olemine ja poliitiline tahe väljenduvad rahvusriigi vormis ja tegevuses. Euroopa Liit on rahvusriikide ühendus. Ühtlasi demokraatlike õigusriikide ühendus. Selle kohta peaks üht-teist küsima. Esiteks, kuivõrd liikmesriikide rahvuslikud, demokraatlikud ja õiguslikud omadused kanduvad üle või on ülekantavad nende ühendusele? Teiseks, mil määral on selline ülekanne soovitatav või nõutav? Kolmandaks, kas see saab teoks iseenesest, liitumise paratamatu tulemusena, või tuleb selleks eraldi vaeva näha? Ja neljandaks, milline võib olla liitumise tagasimõju rahvusriikidele – ergutav või ahistav, säilitav või hävitav?

Filosoofiat on empiirilistest teadustest eristatud sellega, et viimased uurivad olemasolevat maailma ehk fakte, filosoofia üritab uurida võimalikkusi. Võimalikkuste diapsoon on muidugi laiem kui käesolevas käsitluses vajalik. Mingis mõttes on kõik mõeldav ka võimalik. Meid huvitavad siiski sotsiaalsed ja poliitilised võimalused, mis on mõeldavad ja võivad üsna suure tõenäosusega ka realiseeruda. Või jääda siiski realiseerumata – see ongi fakti ja võimaluse erinevus. Reaalsete võimaluste uurimisega kaasneb ülesanne eristada neid fiktiivseist ehk neist mõeldavaist võimalusist, mille tõenäosus realiseeruda on kaduvväike.

Käesolev esse üritab kaeda Eestile avanevaid võimalusi Euroopa Liidus kui omapärase riiki ja rahvaid ühendavas kultuuri- ja õigusruumis.

Tunnetamise raskused

Euroopa Liidu fenomeni tunnetamine pole kerge. Kõige üldisemalt võib tunnetamise raskused jagada reaalsed ja kontseptuaalsed. Reaalsed on need, mis on tingitud nähtuse enese keerukusest. Mitmekümne riigi poliitilise ühenduse loomine on enneolematu ja väljakutsuv. Ajaloo raske taak pole veel lõplikult maha raputatud. Globaliseeruva maailma poliitilised tegurid, n-ö geopolisfäär avaldab liidu arengule välist survet. Lisandub üks huvitav metodoloogiline raskus. Nimelt on rahvusriigid liiduga võrreldes suhteliselt konservatiivsed: nad on seatud kaitsma juba saavutatut. Seetõttu on ka nende mõistmine ja mõtestamine pigem tagasivaatav ja faktiline. Euroopa Liidu kujul on tegemist enneolematu fenomeniga, millel minevikupretsedent puudub ja on vaid tulevikuperspektiiv. Peale selle on liit uuenduslik ka olemuselt, liikumapanevate jõudude loomult. Seepärast tuleb liidu mõistmiseks ja mõtestamiseks prognoosida tulevikku. Tuleviku ennustamine ongi võimalikkuse hindamise funktsioon.

Tunnetuse kontseptuaalne raskus seisneb selles, et tavapärane ja osaliselt vananenud mõisteaparaat raskendab Euroopa Liidu fenomeni mõistmist. Nii näiteks ei tähenda Euroopa president riigipead ega Euroopa Komisjon valitsust, Euroopa Liidu suveräänsus ei tähenda riiklikku suveräänsust jne. Ent kas me võime olla kindlad, et sellises olukorras ei transformeeru ka traditsioonilised mõisted? Äkki liikmesriigi riigipea, valitsus ja suveräänsus ei tähendagi enam seda, mida varem teadsime tähendavat? Tasub mõelda, et rahvuslikku suveräänsust liidus võib enim hakata piirama uue seisundi mittemõistmine: kui kirjaoskamatu inimene, kes omasuguste hulgas oli vaba, satub kirjaoskajate hulka, siis võib ta vabaks saada üksnes lugema-kirjutama õppides.

Järgneva analüüsi juures ei tohi unustada sedagi tõika, et kõigi käsitletavate poliitiliste ja õiguslike eesmärkide, taotluste, vahendite ja meetmete taustal on Euroopa kui maailma ühe suurima tootmis-, finants- ja kaubandusvõimsuse majanduslikud vajadused ja huvid. Nende analüüs ei kuulu ettevõetud teemasse. Kuid majanduslike faktorite paljusus ja varjatus – räägitakse ju nende puhul erahuvidest, erinevalt riigi kui avalikest huvidest – on samuti tunnetamist raskendav tegur.

Rahvusriigi suveräänsusest

Riikliku suveräänsuse traditsiooniline mõiste, mis käsitleb riigi sisemist ja välimist tegevusvabadust piiranguteta ehk "absoluutse, jagamatu ja aegumatuna", on ise aegunud. Tänapäeva rahvusvahelise õiguse, eriti üldiste inimõiguste ja rahvusvahelise kaubandusõiguse kontekstis on piiramatu riiklik suveräänsus mõeldamatu. Regionaalsed koostöövormid, Euroopa Liit sealhulgas, lisavad täiendavaid piiranguid. Mõte, et riigid on vabalt ühinedes endiselt suveräänsed, üksnes jagavad oma suveräänsust üksteisega, on sisult vastuoluline ega vasta tegelikkusele. Filosoofia keeles: esineb nii mõiste tähenduse kui ka osutuse probleem.

Jagatud suveräänsuse mõiste lähtub ilmselt jagatud kompetentside mõistest (Euroopa põhiseadusliku lepingu projekti artikkel 13). Tähenduse viga on selles, et paljudes valdkondades on riigid piiranud enda ja üksteise riikliku tegevuse vabadust (nt loobunud

surmanuhtluse kohaldamisest) või loovutanud kompetentse (nt andnud osa kaitsefunktsioonidest sõjalise liidu teostada). Loovutatud kompetentsid pole ühises jaos ning paljusid ei saa suva järgi ka tagasi võtta. Peale selle näeb lepingu projekt ette ka liidu ainukompetentse – nende sfääris ei saa rääkida liikmesriikide suveräänsusest (artikkel 12). Tegelikult sisaldub piirang kompetentsi mõistes eneses: näiteks monarhi kompetentside määramine tähendab juba kõikelubatavuse piiramist.

Jagatud suveräänsuse vastavus tegelikkusele ehk osutus on samuti probleemne. Esiteks, üha sagedamini on riigile võetud kohustuste rikkumise eest ette nähtud sanktsioonid. Sanktsiooni olemusse kuulub võimalus rakendada seda vastu tahtmist; sanktsioon on reaalne, kui seda toetab sunnijõud tahte või vastupanu murdmiseks. Seega küsimus sellest, kas riik, nõustudes mingite kohustustega, nõustub samas ka võimalike sanktsioonidega, ei oma põhimõttelist tähtsust. Peale selle on sanktsiooni rakendamine juhuslik sellises üldises mõttes, et see leiab aset juhtunud sündmuste, mitte loogilise paratamatuse tõttu. Niiviisi on iga mingite võimalike sanktsioonide toimeulatuses oleva riigi suveräänsuse tulevane seisund avatud ettenägematutele piirangutele. Teiseks, riikide teatud tegude ja käitumisviiside korral on oodata rahvusvahelist sekkumist ka lepinguliselt formuleeritud suhetest sõltumata. Nii juhtus Iraagiga Kuveidi okupeerimise või Serbiaga Kosovo albaanlaste kohtlemise pärast. Need olid äärmuslikud teod ja äärmuslikud vastused, kuid riigi ja geopolisfääri vahel on võimalikud ka palju "pehmemad" vastasmõjud.

Seetõttu oleks vaja määratleda terminit "suveräänsus" sisustav mõistetik, mis väljendaks täpsemini Euroopa Liitu kuuluva riigi huve ja taotlusi nii liidus kui ka maailmas. Sellisteks mõisteteks võiksid olla rahvusliku enesemääramise õigus ja riigi poliitilise tahte vabadus.

Rahvusliku enesemääramise õigus on riigiõiguslik ja rahvusvahelise õiguse instituut. Õigussubjekti nn subjektiivne õigus on tema mingite olemuslike tunnuste (atribuutide) kaitsmise kontseptuaalne vahend (Freeden 1991, 7). Rahvusliku enesemääramise õigus kui rahva subjektiivne õigus on tema rahvuslike atribuutide kaitsevahend. (Rahvuse atribuudid on need omadused, mis teevad ühest inimhulgast ühe rahva. Küsimus rahvuse identiteedist on pigem küsimus nende omaduste tunnetamisest.) Rahvusliku enesemääramise õigus õigustab rahva vastuaktsioone nende atribuutide ründele või rikkumisele. Geopolisfääris muutub aga üha tähtsamaks kolmandate subjektide abistava ja kaitsva tegevuse õigustamine suveräänsuse rike ja rikkujate suhtes.

Rahvusliku enesemääramise õiguse realiseerimist õigustavad ja tagavad mitmed tegurid. Tähtsaim on rahvuslik-ühiskondliku korralduse käesolev seisund: kas rahvusel on oma riik, on neid koguni mitu või pole ühtegi, mida "omaks" nimetada? Teiseks, riigi või rahvuse suhe teiste riikide ja rahvastega, sealhulgas n-ö kaaskondsete rahvastega. Kolmandaks, rahvuse jõud, mõju ja toimekus oma naaberkonnas. Neljandaks, geopolisfääri n-ö dispositsioonitegur: vaatamata paljudele konfliktsetele ja probleemsetele rahvussuhetele valitseb maailmas üldine hoiak säilitada riikide territoriaalne *status quo*. Konfliktide ja probleemide lahendamiseks näetakse mitte riigipiiride muutmist, vaid avanemist inimestele ja ressurssidele ning rahvusi siduvale koostööle.

Sõnastagem siinkohal ka Eesti rahva praegune seisund rahvusliku enesemääramise õiguse suhtes: Eesti rahvas on teostanud selle õiguse Euroopa Liidu ühenddemokraatias osaleva ning Euroopa rahvaste ja riikidega solidaarse rahvusriigi vormis.

Poliitilise tahte vabadus

Rahvusriigi poliitilise tahte vabadus on rahvusliku enesemääramise õiguse teostamise tulemus juba definitsiooni järgi: tahte subjektiks on rahvusriik. Kuid rahvusriigi poliitiline tahe käsitleb ka kõiki väiksema tähtsusega poliitilisi otsuseid, mitte üksnes enesemääramist. Asi on selles, et poliitilise tahte vabadus, poliitiline tahe ja nende teostamine on erinevad asjad. (Nii nagu on täiesti erinevad asjad vabadus vannis laulda, tahe seda teha ja laulmine ise.) Kui peaks kaduma vabadus väikestes asjades, ei saa jääda ka suuri õigusi. Seega, riigi olemasolu korral rollid vahetuvad: rahvusriigi poliitilise tahte vabadusest saab rahvusliku enesemääramise õiguse tagatis ja indikaator. Poliitilise tahte vabadus on seega enesemääramisõiguse vältimatu omadus (atribuut). Rahvuslik enesemääramisõigus omakorda on rahvuse poliitilise tahtevabaduse olemasolu tingimus ja (juriidilise instituudina) selle tagatis.

Tahte väljendus ja tahte teostamine on tahtevabaduse ilmingud (tahtel on tähendusrikkad seosed vajaduste ja huvidega, kuid see on eraldi teema). Rahvusriigi poliitiline tahe on demokraatlike menetlustega saadud ja väljendatud nõue ja põhjendus (argumentatsioon) mingile riigi ettevõetavale tegevussammule, –viisile või –suunale. Demokraatlikud menetlused õigustavad avalikku nõuet ja selle põhjendust. Õigustatud põhjenduse tähenduses on ühendatud poliitilise tahte sisulised ja õiguslik-formaalsed omadused. Ühelt poolt, kui tahes hea põhjendus ei ole poliitilise tahte väljendus, kui see pole saanud kriitilisel määral ühiskondlikku (sh erakondlikku või kogukondlikku) tunnustust. Ja teiselt poolt, selline aps või rumalus, mis on läinud läbi kas või rahvahääletusel, on lõppude lõpuks määratud läbikukkumisele, kui see on põhjendamatu ehk sisutühi. Selline lähenemine eeldab, et eurooplased on saavutanud teatud küpsustaseme avalikest asjadest arusaamisel ja oma käitumishoiakutes. Lihtsalt öeldes, "tavaline eurooplane" on humanist ja demokraat.

Soovimata siinkohal süüvida Eesti põhiseaduse kriitikasse, tuleb eelneva valguses paraku mõõnda, et esimene paragrahv sisaldab ilmselt probleemi. Lauses "Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas" sisalduv fraas "iseseisev ja sõltumatu" ei ühildu kuidagi Euroopa Liidu liikmesuse tingimustega. Põhiseadusliku lepingu projekti 5. artikli tekstis sisaldub nõue kaitsta rahvusriiklikke atribuute:

- Liit peab austama liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende fundamentaalsetele, poliitilistele ja konstitutsioonilistele struktuuridele, sealhulgas regionaalsele ja kohalikule omavalitsusele.
- Liit peab austama nende olemuslikke riiklikke funktsioone, kaasa arvatud neid, mis tagavad riigi territoriaalset terviklikkust, hoiavad õiguskorda ja valvavad sisejulgeolekut.

Ei sõnagi liikmesriikide "iseseisvusest ja sõltumatuses"! Eesti Euroopa Liiduga ühinemise ja põhiseaduse täiendamise seadus probleemi ei kõrvaldanud. Vaadake otsa tõsiasjale – me oleme riiklikult iseseisvusest ja sõltumatuses selle mõiste absoluutses tähenduses loobunud! Ent enne kui ahastusse langeda, tasuks uurida, mis on alles jäänud ja mida oleme vastu saanud.

Põhiseadust veidi sarkastiliselt parafraseerides: liiduga ühinedes selgus, et "iseseisvus ja sõltumatus" polegi "aegumatu ning võõrandamatu", vaid ajast ja arust. Loomulikult on meie heitlikku iseseisvuskogemust arvestades põhiseaduses sätestatud riigikeskne ja absoluutne suveräniteet igati mõistetav ega kuulu selles mõttes naeruvääristamisele. Asi on lihtsalt selles, et kuna õiguses ja poliitikas tehakse väga paljusid asju sõnadega, tekitavad tähenduse probleemid ka juriidilisi ja poliitilisi probleeme. Aegumatu ja võõrandamatu saab olla ja peab olema rahvusliku enesemääramise õigus ja selle teostatavus rahvusriigi vormis.

Kui iseseisev ja sõltumatu parajasti olla, selle otsustab suverään – Eesti rahvas. Suveräänsus polegi tänapäeval riigi, vaid rahva asi. Riik on (antud epohhil) rahvuse suveräniteedi teostamise vorm ja kaitsmise vahend. Näiteks Prantsuse ja Itaalia põhiseadus ütlevad otsesõnu, et suveräänsus kuulub rahvale. Ajalooliselt ei ole see muidugi alati nii olnud. Roomlaste SPQR – Rooma senat ja rahvas – tähistas seisuste ja kodanikkonna, seega valitseva vähemuse suveräniteeti; Rooma impeeriumi ajal kujunes samm-sammult suverääniks imperaator, ehkki vabariiklikud vormid säilisid veel 300 aasta jooksul pärast monarhia kehtestamist ja vahepeal said kõik vabad alamad ka kodakondsuse. Seega pakub ajalugu suveräniteedi asjus väga kirevat pilti ning toetumine tänapäevaste asjade lahendamisel mitusada aastat vanadele kontseptsioonidele võib arusaamist kõvasti moonutada. Niisiis, rääkides edaspidigi rahvusriigi kui liidu liikmesriigi suveräänsusest, peame silmas "riiki omava rahva suveräänsust oma riigis ja üle selle".

Katus või kodu?

Ühinenud Euroopat on võimalik käsitleda kahel vastandlikul viisil. Mõlemal juhul nähakse seda kui tervikut, kuid komponentide erinevas kombinatsioonis.

Esiteks, institutsioonide ja õigusallikate eraldatuse ehk n-ö katuse põhimõttel: Euroopa Liidu asjad ja liikmesriigi asjad on alati ja ühemõtteliselt erinevad asjad. Eesti seadus on üksnes Eesti seadus ega kuulu liidu õigusallikate hulka, nagu liidu õigusakt ei kuulu Eesti õigusallikate hulka. Selline eraldatuse printsiip on lihtne ja mõistetav. Esmapilgul näib see ka liikmesriigi suveräänsust kaitsva põhimõttena, sest "jätab riigile, mis riigi oma, ja liidule, mis liidu oma".

Katuseprintsiibil on kaks viga. Esiteks ei kirjelda see asjade seisu tõepäraselt. Näiteks, kui Briti kodanik viibib Eestis ja seega Eesti õigusruumis, on ta endiselt ka Euroopa Liidu õigusruumis (kuid mitte Ühendkuningriigi omas). Mitte sellepärast, et ta viibib liidu territooriumil ja liidu jurisdiktsiooni all, vaid sellepärast, et ta viibib liidu liikmesriigi territooriumil ja allub selle riigi jurisdiktsioonile. Liikmesriigi õigusruum on kattev, territoriaalse jurisdiktsiooniga piiritletud osa Euroopa Liidu õigusruumist. Pole kaht kattuvat õigusruumi, vaid üks ühine, mis koosneb paljudest erilistest. Samamoodi on vale rääkida

liikmesriigi ja Euroopa Liidu topeltkodakondsusest. Võib öelda nii, et Euroopa Liidu kodakondsus ("täiendav" põhiseadusliku lepingu projekti artikli 8 järgi) on määratud kõigi liikmesriikide kodakondsusega *summa summarum* ja identifitseeritav konkreetse liikmesriigi kodakondsusena. Teiseks, katusekäsitus on liikmesriigi suveräänsust piirav. Selle väite argumentid selguvad tagapool, kuid siinkohal lühidalt öeldes, katuseprintsip iseloomustab kaht äärmust: kas tihedat föderatiivset riigikorraldust (USA) või riikide koostööd mõnes kitsas valdkonnas, näiteks sõjalist liitu (NATO).

Teine võimalus on käsitleda Euroopa Liitu kõigi tasemete institutsioonide ja õigusallikate ühendatuse ehk "kodu" põhimõttel. Seda printsipi võib nimetada kompositsiooniliseks kõikehõlmavuseks – kõik avalikud asjad, mis leiavad aset Euroopas mis tahes tasemel, on ühtaegu Euroopa ja antud taseme asjad. Käsitus koduprintsiibis võib esialgu raskendada asjadest arusaamist ja nende menetlemist, kuid kaitseb Euroopa rahvuslikku mitmekesisust. Printsip on pädev ka õiguse suhtes. Euroopa õigus täismahus tuleneb kaht tüüpi allikaist: integreeritud Euroopa Liidu ja diferentseeritud liikmesriigi õigusallikaist. Sellel alusel on mõlemad õigusaktid, nii liidu direktiiv kui ka Eesti Vabariigi seadus, Euroopa õiguse allikad. Eesti seadus erineb selle poolest, et on territoriaalselt piiratud kehtivusulatuslega. Nagu õigus, nii jaguneb ühiseks ja eristuvaks ka Euroopa poliitika. Suurim muutus ja väljakutse seisabki ees tulevase ühise ja eristuva välispoliitika korraldamises.

Nii katuse- kui ka koduprintsiipi on võimalik õigustada teoreetiliste käsitluste aluse ja lähtekohana. Teadusfilosoofia keeles öelduna on esitatud põhimõtted metateoreetilised: valik nende vahel võib oluliselt mõjutada teooriaid, millele toetudes määratletakse Euroopa Liidu liikmesriikide õiguslik seisund ehk subjektsus liidus ning viiakse läbi selle kehtestamine. Autori arvates kaitseb koduprintsiip rahvusriike paremini ja järelkult tasub seda nii teoreetiliselt kui ka tehnilis-praktiliselt arendada.

Föderatsioon või konföderatsioon?

Katuse- ja koduprintsiip ei lange siiski kokku nende kriteeriumidega, mille alusel saab (osalis)riikide ühendusi liigitada föderatsioonideks ja konföderatsioonideks. Liigituse aluseks on riigiõiguslik subjektsus ehk riigisiseste, ühendusesiseste ja välispoliitiliste kompetentside jagunemine ühenduse subjektide vahel: igal konföderatsiooni osalisel on atribuute (õigusi, funktsioone ja vahendeid), mida ühelgi föderatsiooni osalisel pole.

Konföderatiivse korralduse vastu esineb sageli argument ajaloolisest kogemusest: konföderatsioonid on paistnud silma ebapüsivuse ja lühiealisusega. Kuid tuleb vaadata, mida need Euroopa Liiduga võrreldes on endast kujutanud. Konföderatsioonid on tavaliselt olnud kas personaalunioonid või sõjalised liidud. Harilikult on need tekkinud liikmete suhtelise nõrkuse tõttu, eesmärgiks jõudude ühendamine välisvaenlaste vastu. Euroopa Liit on nii oma eesmärkidelt kui ka vormilt hoopis midagi muud. See on seni ulatuslikem riikide ühendus, mis põhineb ühistel ja pikaajalistel väärtustel. Liialdamata võib öelda, et Euroopa väärtusmõisted on vähemalt kaks ja pool tuhat aastat vanad: heaks näiteks on Aristotelese õiglusekäsitus, mis on igas eetikaõpikus ja millega arvestavad tunnustavalt või kriitiliselt peaaegu kõik moraaliteooriad. Sõjaline koostöö võib ka veel tekkida, kuid liidu esmane otstarve oli mandrit hõlmava vaba ja rahumeelse majandusruumi loomine. Nüüd lisandub

sellele demokraatlike ühiskonnakorralduste ja rahvuskultuuride säilitamine ja tugevdamine. Liidu või täpsemalt selle tuumiku moodustavad maailma mastaabis tugevad liikmed. (Mõte mingist riikide tuumikust võib meile meeldida või mitte, kuid mingites aspektides on see tõsiasi. Samal ajal ei tähenda ükski tõsiasi, et asjade seis peabki selline olema.) Lõpuks, liidu õigus ja poliitika on harmoneeritud vabatahtlikult ja küllalt pika aja jooksul, see tähendab, et kontseptsioon on tegelikkuses testitud. Samasugune testiv meetod peab jätkuma. Seepärast on igasugune kiirustamine kurjast.

Euroopa Liidu näol on juba nüüd tegemist riikidevaheliste suhete uut tüüpi korraldusega. Samas uudsuse võtmes tuleb liidu vormimist ka jätkata. Kas me nimetame seda konföderatsiooniks või mitte, polegi oluline. Euroopa rahvaste või rahvusriikide ühenddemokraatia (*condemocracy*) näib päris hästi väljendavat liidu vormi ja olemust. Enam-vähem kindel on, et tavapärane föderatsioon, mida iseloomustavad keskvoimu ainu- ja liidusubjektide piiratud kompetentsid, ei sobi rahvusterritoriaalselt liigenduvale Euroopale ega ka tulevasele võimalikule maailmakorrale.

Valitsustevaheline või supranatsioonaalne

Teise dilemmana Euroopa Liidu arengus on nähtud valitsustevahelise või supranatsioonalse liidu alternatiivi. Valitsustevahelist vormi peetakse mitteföderaalsete taotluste meetodiks. Idee aluseks on riigiõiguslik asjaolu, et just valitsused identifitseerivad ja esindavad riike välissuhtlemises, samal ajal on nad legitiimsed ja demokraatlikud (Banchoff, Smith 1999, 6). Sellesse tuleb suhtuda siiski kriitiliselt, sest võimude lahususe printsiip ei seisne legitiimsuses, vaid kompetentside lahutamises. Valitsused omavad Euroopa Liidu institutsioonides aga seadusandlikke kompetentse ning on selles üpris vabad parlamentaarsest kontrollist. Põhiseadusliku lepingu projekt (lisaprotokollidega) näebki ette rahvusliku parlamentaarse kontrolli "sirutamist" liidu tasemele. Supranatsioonalist vormi on käsitletud kas rahvustunnustest vaba funktsionaalse või tavapärase föderatiivse meetodina. Viimast kui täiesti vastuvõetamatut me siinkohal ei vaata. Funktsionaalsel meetodil on aga arvestatav või vähemalt kriitikat vääriv iva. Integreeritud asjade juures pole tähtis nende rahvuslik kuuluvus või algupära; hoides Euroopa Liidu asjad liikmesriigi omadest lahus, võiksid esimesed olla tõhusad (nt minimeerides keeleprobleeme) ja teised endiselt iseseisvad (Mutimer 1994, 22). Idee vastab eespool käsitletud katuseprintsibile. Paraku selline lähenemine ei vasta enam tegelikkusele – integratsioon on laiem ja sügavam ning meil tuleb sellega arvestada ja hakkama saada. Samas tuleb institutsioonide otstarbekus (funktsionaalsus) ühitada rahvusliku mitmekesisusega. Europarlamendi liikme rahvus on vähemalt sama oluline kui tema erakondlik kuuluvus. Pole kahtlust, et paljurahvuselisus komplitseerib koostöö vorme ja meetodeid. Kuid ärgem unustagem, et just impeeriumid on valitsemist lihtsustanud rahvuslike eripärade tasalülitamise meetodil.

Niisiis, küsimuse asetamine valitsustevahelisest või supranatsioonalsest Euroopa Liidust pole paratamatu ja on aegunud. Alternatiivi pakub liidu käsitlemine koduprintsiibis ja multisubjektsena.

Multisubjektne ühenddemokraatia

Multisubjektsust (*plural subjecthood*) on sotsiaalfilosoofid kasutanud inimgrupi seletamisel. Et ühiskonnas leidub väga erilisi gruppe, on üldtunnustatud määratluse andmine osutunud raskeks (vt nt Gilbert 1989). Vaadake üht võimalust. Grupp eksisteerib parajasti siis, kui a) hulk inimesi omab ja teadvustab tegevuse ühist eesmärki, b) igaüks neist teab, et ka teised omavad sama eesmärki, c) nende vahel on tööjaotus ülesannete ja lähieesmärkide alusel ja d) nad suhtlevad omavahel, et tegevust koordineerida. Seega: 1) grupi liige teab grupi eksisteerimisest, enda kuulumisest gruppi ning seda ühendavaid sise- ja välistegureid – inimgrupp on olemuselt teadmispõhine ning tarvilikke teadmisi grupis tekitab kommunikatsioon; 2) grupi subjektsus on varieeruv: grupi liige võib toimida enda, teiste liikmete või kogu grupi eest, samuti võib grupp toimida enda või liikmete eest; 3) grupis esineb mitme subjekti suhe (relatsioon) samasse ühises jaos olevasse objekti: üks uskumus – mitu uskujat, üks kohustus – mitu vastutajat, üks tegu – mitu tegijat jne.

Kuna õiguses kehtib valdavalt isikliku vastutuse põhimõte ("isiklik" hõlmab ka juriidilise isiku), siis on multisubjektsus pigem erand. Kuid mitte olematu: multisubjektsed on näiteks ühised omanikud, ühised autorid, solidaarsed võlgnikud. Seejuures isikute ega esindajate paljusus pole määrav: hulka isikuid ühendavat juriidilist isikut võivad esindada erinevad isikud, kuid ta esineb ikkagi ainusubjektina. Määrav on subjektsuse variatsiooniprintsiip – multisubjekt esineb erinevates isikutes. Näiteks üks solidaarne võlgnik ei esinda võlausaldaja ees teisi võlgnikke, vaid n-ö kehastab neid.

Traditsiooniline riigiõigus on ainusubjektne: üks riik ja suverään, üks territoorium, üks kodanikkond. See on nii mitte riikliku suveräänsuse kontseptsiooni tõttu, vaid vastupidi – viimane on olnud vahend mis tahes kaassubjekti mõeldamatuks-mõtlemisel, et säilitada ja õigustada riigi (selle valitsejate) ainuvõimu.

Euroopa Liit esineb multisubjektina nii rahvusvahelistes kui ka konstitutsiooniõiguslikes suhetes. See on ootamatult uus, ent ilmne tõsiasi: a) Euroopa Liidu moodustab hulk konstitutsioonilisi riike; b) liikmesriikide põhiseaduste kõrval eksisteerib juba praegu osaliselt formuleeritud liidu konstitutsioon (Rosentau 2002, 410–11); c) liikmesriikidel ja liidul on kattuvaid riiklikke kompetentse; d) liidu raames eksisteerib mitu riikide ühendust, mis toimivad omaette subjektidena: näiteks EMU on Euroopa Liidust erinev subjekt, sest mitmed Euroopa Liidu liikmed, kel on oma raha, esinevad maailma finantssuhetes omaette subjektidena. Subjektsuse variatsioonide skaala on ligikaudu selline:

Subjekt (1): Euroopa Liit esindatuna oma institutsioonide tegevuse kaudu ("Euroopa Liit ise").

Subjekt (2): Euroopa Liit esindatuna mõne liikmesriigi, näiteks eesistujamaa tegevuse kaudu.

Subjekt (3): Euroopa Liit esindatuna liikmesriikide ühenduse tegevuse kaudu.

Subjekt (4): ühendus esindatuna mõne liikmesriigi tegevuse kaudu.

Subjekt (5): ühendus esindatuna Euroopa Liidu tegevuse kaudu (nt EMU).

Subjekt (6): liikmesriik esindatuna Euroopa Liidu tegevuse kaudu. Sellise juhtumiga oleks tegemist siis, kui liikmesriik on tegevusvõimetu või lakanud olemast *de facto* ning Euroopa Liit säilitab ja esindab teda *de iure*.

Subjekt (ESR) – Euroopa sõltumatu riik: Euroopa Liidu liikmesriik, kes antud juhtumil tegutseb iseseisvalt ja omal vastutusel.

Subjektsus (2) võib anda rahvuslikule suveräänsusele hindamatut lisaväärtust. Praegu esineb subjektina (2) liidu eesistujamaa. Pole ju kahtlust, et Eesti Euroopa Liidu eesistujana eviks midagi sellist, mida Norral väljaspool liitu kunagi pole. Subjektile (2) osutab ka põhiseadusliku lepingu projekti artikkel III–206, mis võimaldab liikmesriigil esindada Euroopa Liitu rahvusvahelistes organisatsioonides ja konverentsidel. Aga miks mitte kasutada subjektsust (2) liikmesriigi mõjuvõimu suurendamiseks veelgi laiemalt!?

Vaadakem analoogi diplomaatiast. Diplomaadi sõnad ja tegevus on tema poolt esindatava riigi välispoliitika väljenduseks seni, kuni riigi välisministeerium ei ütle neist lahti *à la* "diplomaat väljendas oma isiklikku arvamust, mis ei ühildu välisministeeriumi ametliku seisukohaga". Miks ei võiks olla, et ka liikmesriigi välispoliitilised sammud on osa Euroopa Liidu välispoliitikast niivõrd, kuivõrd liit ettenähtud korras neist lahti ei ütle? Liikmesriik tegutseb sellisel juhul subjektina (2). Liidu lahtiütlemise korral muutuvad kõnesolevad sammud iseseisva riigi – subjekti (ESR) sammudeks. Liikmesriigile jääb seejärel võimalus kaaluda, kas ühtlustada oma tegevus liidu seisukohaga või mitte. Tegevuse ühtlustamine võib olla kas tagasiulatuv, astunud sammu tühistav ja selle tagajärgi likvideeriv või tulevikus sarnaseid samme vältiv. Selline vaikiva toetuse mehhanism rõhutaks rahvusliku poliitilise tahte vabadust ja Euroopa solidaarsuse põhimõtet.

Niisiis, 'multisubjektne ühenddemokraatia' võiks tehnilise terminina kõrvaldada nii föderatiivse–konföderatiivse kui ka valitsustevahelise–supranatsionaalse Euroopa Liidu dilemmad.

Mille eest peab Eesti seisma?

Euroopa Liidu konstitutsionaliseerimise eesmärk on sellise sünergeetiliselt toimiva ühenduse loomine, milles ei kasvaks üksnes Euroopa kui terviku, vaid ka iga üksiku liikmesriigi toimekus, jõud ja mõju. Väikestel rahvusriikidel on liidus vaja seista korruga kahe huvi eest. Esiteks, säilitamiseks rahvuslikku iseolemist, on vaja liidus säilitada liikmesriigi poliitilise tahte vabadus. Ja teiseks, integratsiooni kumulatiivsed efektid tuleb kasutada ära riigi mõjuvõimu suurendamiseks väljaspool ühendust. Eesti ei vaja erilist mõjuvõimu Ladina–Ameerikas või Aafrikas, kuid vajab senisest palju suuremat mõjuvõimu suhetes idanaabriga.

Esimest vajadust põhjendab substantsiaalne asjaolu, et Euroopa on paljurahvuseline ja paljukultuuriline demokraatlike rahvusriikide ühendus ning seda asjade seisuga peetakse säilitamist väärivaks. Seda substantsiaalset põhjendust toetab tehniline, mis ütleb, et integratsioon ei pea tingimata tähendama ühiste (integreeritud) üksuste ülimuslikkust neid moodustavate eriliste (diferentseeritud) üksuste suhtes. Organiseeritud ühine tegevus on organiseeritud ja ühine ainult selle piirini, kuni iga osaleja hoidub organisatsiooni ja ühtsust lõhkuvast tegevusest. Kui osalemine on vabatahtlik, siis pole ühtsus ja organisatsioon ülimuslikud, vaid osavõtu tingimused. Vajadus koostöös osaleda on normaalolukorras küllaldane sunnifaktor. Piltlikult öeldes, male– ja kabereeglid on mängija suhtes seadused niivõrd, kuivõrd ta otsustab osaleda mõnel turniiril. Ja kui ta nii otsustab, on ta sunnitud

reeglitest kinni pidama. Mängija otsus mängida parajasti malet või kabet on aga tema "mängupoliitilise" tahte vaba väljendus.

Liidu põhimõtted

Liikmesriigi suveräänsuse olemasolevat seisundit määrab kehtiv konstitutsiooniõigus. Lihtsaim viis selle seisundi tuvastamiseks on riiklike kompetentside kirjeldamine antud riigi omadustena ja nende võrdlemine teiste riikide aktuaalsete kompetentsidega. Õigusriigi kompetentsid on riigiorganitele seadusega määratud funktsioonid ühes nende täitmiseks antud volitustega.

Maastrichti lepingu jõustumisest 1993. aasta 1. novembrist on Euroopa Liidu tegevust ja struktuuri kujutatud kolme samba põhimõttel. Esimene sammas on Euroopa Ühendused (EC, Euratom ja ECSC), teine ühine välis- ja julgeolekupoliitika (CFSP), kolmanda moodustab koostöö justitsi- ja siseasjades. Põhimõtte märgib peale sisulise erinevuse ka menetluste ja vormide erinevusi. Integratsioon on olnud kõige ulatuslikum ja tihedam esimeses sambas. Näiteks seadusandlikku tegevust ja initsiatiivi evib praegune Euroopa Liit ainult esimeses sambas (Borchardt 2000, 18–21). Kolme samba põhimõttest loobumist põhiseadusliku lepingu projektis (CONV 305/02 paragrahv 3) võib pidada konstitutsiooniliseks reformiks.

Põhiseadusliku lepingu projekt tunneb järgmisi Euroopa Liidu kompetentse (artikkel 14 üldiselt, III osa täpsustavalt):

1. eksklusiivsed ehk liidule välistavalt delegeeritud kompetentsid; nende raames on siiski võimalikud üksikud liidu poolt liikmesriigile volitatavad kompetentsid ja liikmesriigi rakendav (implementeeriv) tegevus;
2. Euroopa Liidu ja liikmesriigi jagatud kompetentsid, kuid liidu tegevuse prioriteediga;
3. majanduse edendamine ja koordineerimine;
4. ühise välis- ja julgeolekupoliitika piiritlemine ja rakendamine;
5. liikmesriigi tegevuse toetamine, koordineerimine ja täiendamine.

Lepingu projektis käsitlevad Euroopa Liidu ja liikmesriikide kompetentside jaotust delegeerimise, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiibid (artikkel 9 ja lisaprotokollide eelnõu CONV 579/03). Neid põhimõtteid toetab liikmesriikide solidaarsuse printsiip (artikli 3 lõige 3), eriti välis- ja julgeolekupoliitika vallas (artiklid 15, 39, 42, 231 jmt). Nimetatud printsiipide sõnastus lepingu projektis on tuntava föderalistliku kallakuga, ehkki protokollidega lisatu annab riikide parlamentidele kontrolli printsiipide rakendamise üle. Vaadake põgusalt nende praegust sõnastust.

Delegeerimisprintsiibi järgi tegutseb liit nende kompetentside piirides, mille on talle andnud liikmesriigid konstitutsiooniga määratud eesmärkide saavutamiseks. Kompetentsid, mis ei ole konstitutsiooniga üle antud liidule, jäävad liikmesriikidele (artikli 9 lõige 2).

Printsiibis sisalduv nn täiendprintsiip sätestab liikmesriikide kompetentsid: kõik, mis ei ole liidu oma, on liikmesriigi oma. Eksklusiivsete kompetentsidega on asi selge (ehkki nende olemasolu ise viitab supranatsionaalsele meetodile ja katusepõhimõttele liidu ülesehituses).

Probleemiks võib aga kujuneda jagatud ja muude kompetentside konkreetse kuuluvuse tõlgendamine.

Proportsionaalsuse printsiip tähendab nõuet piirata liidu tegevust selle otstarbekuse järgi: liidu tegevuse sisu ega vorm ei või ületada mahtu, mis on vajalik konstitutsiooni eesmärkide täitmiseks (artikli 9 lõige 4).

Subsidiarsuse printsiibi sõnastus lepingu projektis kinnitab Euroopa Liidu eksklusiivseid kompetentse: subsidiarsuse printsiibi järgi tegutseb liit nendel aladel, mis ei lange liidu eksklusiivsete kompetentside piiridesse, üksnes siis ja niivõrd, kui võrd kavatsetud tegevuse eesmärgi liikmesriigid ei saavuta tsentraalsel või regionaalsel tasemel, kuid ettepanud tegevuse ulatust või efekte arvestades saavutaksid neid liidu tasemel (artikli 9 lõige 3 [1]).

Seega saavad liidu institutsioonid ka delegeerimata kompetentse. Täitevõimu teostamiseks on see ehk paratamatu, kuid praeguses sõnastuses võivad Euroopa Liidu institutsioonid oma kompetentside laiendamise üle ise otsustada: liidu institutsioonid rakendavad subsidiarsuse printsiipi vastavalt printsiipide protokollile, mis on lisatud konstitutsioonile. Riikide parlamendid tagavad printsiibist kinnipidamist vastavuses protokollis ettenähtud protseduuriga (artikli 9 lõige 3 [2]).

Riikide parlamentidele on protokollis (CONV 579/03 I lisa) subsidiarsuse printsiibi täitmise jälgimiseks ette nähtud kolm vahendit: 1) poliitiline varajase hoiatamise süsteem, mis käsitleb Euroopa Liidu seaduseelnõude saatmist parlamentidele ning kuue nädala pikkust tähtaega reageerimiseks (kaaskiri ja protokoll punktid 2–7); 2) lahkarvamuse arutamine lepituskomitees (punkt 7); 3) võimalus pöörduda hagiga Euroopa Kohtusse (punkt 8 ja põhiseadusliku lepingu projekti artikkel 230). Euroopa Komisjon omalt poolt on kohustatud: a) pidama enne seaduseelnõude esitamist "laialdasi konsultatsioone" (punkt 2); b) saatma kõik seaduseelnõud ühel ajal Euroopa Liidu seadusandjale saatmisega ka liikmesriikide parlamentidele (punkt 3); c) põhjendama eelnõu subsidiarsuse põhimõtte suhtes (punkt 4); d) vaatama eelnõu uuesti läbi, kui üks kolmandik parlamentidest avaldab põhjendatud arvamuse ettepaneku mittevastavusest printsiibile. Komisjon on siiski vaba otsustama, kas ettepanek säilitada, muuta või tagasi võtta (punkt 6 [lõige 2]). Peale selle on Euroopa parlament, komisjon ja nõukogu kohustatud arvesse võtma liikmesriikide parlamentide põhjendatud arvamused (protokoll punkt 6 [lõige 1]); kuidas, on paraku täpsustamata.

Subsidiarsuse printsiip on seatud tõkestama Euroopa Liidu võimulialdusi. Praegusel kujul eirab printsiip liikmesriigi poliitilise tahte vabadust. Printsiipi tuleks muuta nii, et see võtaks arvesse poliitilist tahet ja esitaks tahteavalduse õigustatuse kriteeriumi, umbes sellises vaimus: koos tehtagu seda, mida kõik rahvad soovivad, aga eraldi teha ei suuda, ning koos ei tarvitse teha midagi, mida igaüks võib ise teha või mida mõni rahvas (õigustatult) ei taha teha. Rahva tahe on õigustatud, kui see on tuvastatud ja väljendatud demokraatlike menetluste tulemusena. Selleks ei pea olemasolevaid formuleeringuid muutma. Piisab, kui lisada liikmesriigi poliitilise tahtevabaduse klausel. Ja lõpuks, põhiseadusliku lepingu projekti artikkel 10 ütleb ühemõtteliselt: konstitutsioon ja liidu institutsioonide poolt nende kompetentside teostamiseks vastu võetud seadus evivad ülimuslikkust liikmesriikide seaduse ees.

Ohud riiklikule suveräänsusele

Analüüs vajadusest tagada riiklik suveräänsus Euroopa Liidus ja selle kaitse vahenditest jääb poolikuks, kui me ei uuri ohtusid suveräänsusele. Jätame siseagressiooni ja ulatusliku terrori kui lähiajal vähe tõenäolised kõrvale. Liikmesriigi suveräänsuse mõeldavad ja võimalikud rikkumised tulevases liidus võivad olla järgmised:

1. Suured *versus* väikesed. Kui sageli võib suurtel ja väikestel liikmesriikidel ette tulla ühitamatuid vajadusi ja huve? Teiseks, millise piirini võivad "suured vennad" loobuda oma huvide realiseerimisest "väikevendade" kasuks? Ja vastupidi: kas suured võivad väikesi vahel ka kiusata? Olgem ausad – me ei tea seda!
2. Impeeriumi ääremaa sündroom. Sellel probleemil on hea ja halb külg. Hea on, et impeeriumides (mida Euroopa Liit tavalises mõttes muidugi ei ole, kuid metafoor väljendab Euroopa Liidu territoriaalset ulatust ja teatavaid naabrussuhteid) on ääremaadele lubatud erandeid ja privileege. Tuletagem meelde Tsaari–Vene Balti erikorda või Soome autonoomiat. Nii on Eestil asendit ja mõõtmeid arvestades lootust ka maksuerikorrale. Oht on aga selles, et impeeriumide nõrkushetkedel on ääremadel lubatud ka halbu erandeid, näiteks võõra võimu tegutsemist. Silmapaistvaim näide on Rooma mööndus barbaritele kolida föderaatidena impeeriumi piirialadele. Seda ohtu ei maksa võtta täht-tähelt, kuid kas seda saab täielikult eirata?!
3. Valitsuste võim. Euroopa Liidu praegune institutsiooniline ülesehitus on valitsustevaheline. Kas ja kuivõrd on võimude lahususe põhimõtte säilitatav liidu tasemel? Praeguses liidu korralduses poleks välistatud võimalus, et valitsused võiksid Euroopa Liidu kaudu osaliselt haarata Euroopas seadusandlikku võimu (Rosentau 2002, 416). Õnneks põhiseadusliku lepingu projekt ja eriti lisaprotokollid suurendavad tunduvalt riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi rolli täitevvõimu kontrollimisel. Siiski ei maksa unustada, et liidu institutsioonide moodustamises ja tegevuses on endiselt määrav roll valitsustel. Valitsuste võim ähvardab pigem kaudselt, bürokraatia ja ametnike kaudu.
4. Integreeritud eurobürokraatia. Euroopa Liidu keskaparaat on väidetavalt väiksem Euroopa suurlinna administratsioonist. Probleem on aga selles, et eurobürokraatiat ei moodusta pelgalt see ametnikkond, kes paikneb Brüsselis ja teistes keskustes, vaid selle osaks saavad ka kõik need poliitikud ja ametnikud, kes ühel või teisel viisil teevad panuse roteerumisele liidu ja kodumaa institutsioonide vahel. Neil tekivad uued vajadused ja huvid, mis ei tarvitse kokku sobida valijate ja maksumaksjate huvidega.
5. Euroinfobüroo müra. Euroopas kasvab dokumentitont. Näiteks põhiseadusliku lepingu projekti järgi peaksid Euroopa Komisjonilt hakkama parlamentidele saabuma järgmised dokumendid: 1) konsulteerimisdokumendid (rohelistes ja valged raamatud ning teatised); 2) seaduseelnõud; 3) koosolekute päevakorrad ja otsused; 4) kõik seadusloome planeerimise või poliitikastrateegiaga seotud dokumendid, mis edastatakse Euroopa parlamendile ja nõukogule. Lisaks aastaaruanne Kontrollkojalt. Tõenäoliselt tuleb palju muudki. Probleem pole selle nimistu pikkuses, vaid tegelikult saabuvate dokumentide hulgas ja mahus. Lepinguprojekti lisaprotokollide (CONV

579/03) "koostis" annab siin mõtlemisainet: kaaskiri, sissejuhatus mõlema protokollide refereeringutega, mis suures osas kordavad protokollides öeldut (!), I ja III lisa ehk protokollide eelnõud (asi ise), II ja IV lisa ehk kommentaarid eelnõude juurde, mis jälle kordavad protokollides öeldut! Selline müra hakkab Riigikogus kellegi aega ja maksumaksja raha sööma – või veel hullem, euroasjaajamisele pandud saadikuil lähevad kõrvad mürast lukku ja oluline kõrvust mööda. Seega on võimalus halvata parlamentide kontrollifunktsiooni "dokumendimüraga".

Pähe tuleb kaks meedet. Esiteks, parlamentide regionaalne koostöö võimaldaks arendada tööjaotust käsitletavate teemade järgi. Töörühmad võivad osalt kattuda, näiteks oleks loomulik Eesti osalemine nii Põhjamaade kui ka Baltimaade rühmas. Teiseks, miks mitte rakendada dokumendikokkuvõtte põhimõtet: kui kahe dokumendi asemel saab teha ühe, siis on kahe tegemine ja laialisaatmine demokraatiavastane tegu. Miski (peale bürokratiide) ei takista koondada näiteks õigusakti eelnõusse nii põhiteksti, mis vastuvõtmisel akti jääb, kui ka abistavat teksti (kaaskirja, märkusi, kommentaare jm), mis vastuvõtmisel välja jääb. Vaja üksnes nuputada, kuidas tekstid tähistada. Elektroonilistes "paberites" on see ammu olemas!

6. Erandite defitsiit. Kas iga kooskõlastatava juhtumi jaoks, kus esineb liikmesriigi erilisi huve, leidub nn LEGO-klausel? Jutt on Euroopa Liidu tööstusdisaini kaitse spetsiaalsest klauslist, mille saamislugu on lühidalt järgmine. Esialgse formulatsiooni järgi oleks tööstusdisaini kaitse laiendatud tagavaraosadele ning keelanud nende (litsentseerimata) tootmise kolmandatel tootjatel. Näiteks poleks Bosch tohtinud toota tagavaraosi Daimler-Benzi autodele. Seda ei peetud soovitavaks ning takistus kõrvaldati sobiva klausliga. Kuid samaga oleks kaotanud kaitse ka LEGO mänguasjade koosteklots. Taani nõudmisel lisati veel üks klausel, mis annab teatud koostemoodulitele siiski tööstusdisaini kaitse.
7. Euroopa Liit versus liikmesriik. On kaks võimalust: a) liidu institutsioonid reageerivad ebaadekvaatselt liikmesriigi poliitilise tahte avaldustele: liit teeb subsidiaarsuse printsiibi alusel üsna ebaolulise otsuse; liikmesriigi demokraatlikud menetlused osutavad, et otsus pole talle vastuvõetav; liit sunnib sanktsioonide abil liikmesriigi oma otsusele alluma. Kui Euroopa Liidu reaktsioon annab lõppkokkuvõttes halvema efekti kui liikmesriigi mitteallumine, siis oli tegemist ebaadekvaatse reaktsiooniga; b) liidu institutsioonid toimivad õigusvastaselt, ebademokraatlikult või nende toiminguid on lubamatud tagajärjed. Võimalus on pigem hüpoteetiline, kuid kahtlemata halvim mõeldavatest ohtudest. See oleks otsene rünnak rahvusliku suveräänsuse vastu. Paraku võivad sellise ohu tingimused olla reaalsemad, kui me praeguses suhteliselt rahulikus olukorras hoomame. Näiteks mingi katastroofi põhjustatud rahvasteränne kolmandast maailmast või enneolematute tagajärgedega terrorilaine tingiks selliste meetmete rakendamist, mis paratamatult riivavad ka rahvuslikke huve. Kord alanud normide rikkumine võib aga lubatavuse piirid ära lõhkuda. Alles sellises olukorras selgub, kui tugev Euroopa konstitutsiooniline korraldus tegelikult on.
8. Poliitiline kaup. Võimalik on veel üks kummaline ohuallikas, millel on ka positiivne külge. Nimelt saavad väikeriigid Euroopa Liiduga ühinedes mõneti ootamatult enda kasutusse poliitilise lisaväärtuse, mida neil enne ei olnud. Nad pääsevad otsustama Suure Euroopa suurte asjade üle, ent sellega kaasneb kohustus osaleda neile üsna ükskõiksete (irrelevantsete) otsuste tegemises, sest väikeste maade

tegevusmastaabid ei ole sama katvad kui suurte omad, rääkimata mandri piirkondade eripärast. See tähendab seda, et Eestil ja teistel väikestel tekivad n-ö ülemäärased hääled. Näiteks on Hispaaniat huvitavas banaaniviljeluse küsimuses Eestil midagi, mida Hispaania võib vajada – Eesti hääled. Nende häältega saab – meeldib see meile või mitte – teha poliitilist kaupa. Väljakutse seisneb selles, et selliselt moodustuv poliitiline lisakapital oleks rahva demokraatliku kontrolli all, mitte üksikute parteide, poliitikute või eurobürokraatia kasutada. Sest samal viisil võib lõpuks ka midagi väga olulist maha kaubelda. Jagatud suveräänsuseks (millest eespool oli kriitiliselt juttu) võikski lisaks liidu suveräänsusele nimetada siin kirjeldatud täiendava otsustusõiguse efekti. Tõepoolest, jaos on midagi riikidele kuuluvat, kuid samal ajal on see midagi sellist, mida neil üksikult ja iseseisvalt olles ikkagi poleks.

Ühenddemokraatlik välispoliitika

Vaadakem lähemalt Euroopa tulevase välispoliitika konstitutsioonilisi visandeid. Sõltumatut välispoliitikat on ju tavapäraselt peetud riigi suveräänsuse tähtsaimaks omaduseks.

Artikli 11 lõige 4 annab liidule volitused määratleda ja rakendada ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, sealhulgas arendada ühist kaitsepoliitikat. Artikkel 15 täpsustab ühise välis- ja julgeolekupoliitika kompetentsi piire:

1. Liidu kompetents ühise välis- ja julgeolekupoliitika asjades katab kõik välispoliitika valdkonnad ja kõik küsimused, mis puudutavad liidu julgeolekut, sealhulgas ühise kaitsepoliitika arendamine [*progressive framing*], mis võib viia ühise kaitseni;
2. liikmesriigid peavad aktiivselt ja tingimusteta [*unreservedly*] toetama liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat lojaalsuse ja vastastikuse solidaarsuse vaimus ning täitma liidu akte selles valdkonnas. Nad peavad hoiduma aktsioonidest, mis on vastuolus liidu huvidega või kahjustavad liidu tõhusust.

Liidu ühine välis- ja julgeolekupoliitika on antud Ülemkogu (põhiseadusliku lepingu projekti artikli 39 lõiked 2 ja 7), ministrite nõukogu (ehk liikmesmaade välisministritest koosneva Välisasjade Nõukogu, artikli 23 lõige 2) ja liidu välisministri pädevusse (artikli 23 lõige 2 ja artikli 27 lõige 2). Artikli 39 lõige 4 annab õiguse ühise välis- ja julgeolekupoliitika teostamiseks liidu välisministrile ja liikmesriikidele, lõige 7 sätestab liikmesriikide õiguse teha Ülemkogule ja nõukogule tegevusettepanekuid. Sama artikli lõige 5 sätestab liikmesriikide kohustused: a) konsulteerida üksteisega Ülemkogu ja nõukogus kõigis ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes, mis puudutavad üldisi huve; b) konsulteerida teiste liikmetega Ülemkogu ja nõukogus enne iga rahvusvahelist aktsiooni, mis võiks kahjustada liidu huve; c) tagada oma aktsioonide ühitamisega liidu võime kaitsta oma huve ja väärtusi rahvusvahelisel areenil; d) näidata üles vastastikust solidaarsust. Artikkel III-202 täpsustab, et Euroopa välisminister ja liikmesriikide välisministrid koordineerivad oma tegevust artikli 39 lõike 5 täitmisel ministrite nõukogus. Artikkel III-198 reguleerib ministrite nõukogu kompetentsi operatiivsete välisaktsioonide sanktsioneerimisel ja liikmesriikide kohustusi.

Suveräänsuse temaatika suhtes on kompetentside selline jaotus üpris positiivne: liikmesriigid saavad aktiivselt osaleda ühise välispoliitika ajamises; liidul ei ole eksklusiivset

välispoliitilist kompetentsi, v.a teatud välislepingute sõlmimisel (artikkel 12); komisjoni kui Euroopa Liidu täitevorgani kompetents ühises välis- ja julgeolekupoliitikas on piiratud (artikli 25 lõige 1) ning välispoliitikat ei või reguleerida Euroopa seaduste ega raamseadustega (artikli 39 lõige 7).

Niisiis ei astu tulevane Euroopa Liit põhiseadusliku lepingu projekti nägemuses rahvusvahelisele areenile ainsusliku subjektina, vaid Euroopa välispoliitika tegemine jääb multisubjektseks ka tulevikus. Kuid ohtrasti küsimusi on veel vastamata. Mõned neist. Kes ikkagi ütleb, kas konkreetne küsimus või aktsioon on üldisi huve puudutav või kahjustav? Mis saab siis, kui liikmesriigi tegevusvajadus on nii kiireloomuline, et konsulteerimiseks pole aega? Ja kõige tähtsam: mis saab siis, kui mingi väga tähtis välispoliitiline probleem jagab Euroopa Liidu mitmesse leeri? Just selline Iraagi sõja taoline, milles vaheteod moraalsete ja instrumentaalsete väärtuste vahel on piiripealsed: kas teise riigi ründamine enda kaitsmiseks vähema kui otsese agressiooni vastu on lubatav? Millistel tingimustel? Kas relvastatud rahvuslik vabadusvõitlus on üldse lubatav või on tingimusteta käsitletav terrorismina? Kas hinnangud sõjale ja rahule, terrorile ja enesekaitsele on pöördumatud või mitte? Probleem puudutab ühise välis- ja julgeolekupoliitika kontseptsiooni.

Praeguses Euroopa Liidu teise samba määratluses tähendab ühine välis- ja julgeolekupoliitika järgmist. Välispoliitikas hõlmab see: 1) riikide koostööd, ühiseid positsioone ja meetmeid; 2) rahutagamist; 3) inimõigusi; 4) demokraatia ja õigusriigi väärtusi; 5) välisabi kolmandatele maadele. Julgeoleku alal hõlmab see: 1) ühise kaitsesüsteemi (WEU); 2) desarmeerimist; 3) kaitse finantsaspekte; 4) Euroopa kaitse raamistikku kaugemas perspektiivis (Borchardt 2000, 19 ja 20–21). Ehkki lepingu projekt käsitleb ühise välis- ja julgeolekupoliitika teemat üsna ulatuslikult, on selle sisuline piiritlemine antud liidu kompetentsi (lepingu projekti III osa II pkt). Tegelikult on küsimus selles, kas ühine välis- ja julgeolekupoliitika põhiseadusliku lepingu projekti määratluses (vt artikli 15 lõiget 1) käsitab ühist välispoliitikat ja ühist julgeolekupoliitikat või üksnes ühist julgeolekupoliitikat, mida teostatakse välispoliitiliste vahenditega? Artikli 40 lõige 1 sätestab ühise välis- ja julgeolekupoliitika koostisosana ühise julgeoleku ja kaitsepoliitika. See näib toetavat esimest, laiendavat tõlgendust. Teisalt, mõnes sättes esineb kummalisel kombel termin "ühine välispoliitika" ilma "julgeolekupoliitikata" (artikli 23 lõige 2 ja artikli 27 lõige 2 vastavalt *Union's external policies ja common foreign policy*). Viimase küsimuse vastusest sõltub, millised välispoliitika õigused jäävad liikmesriikidele. Näiteks Prantsusmaa ja Briti erisuhteid endiste kolooniatega võetakse ka edaspidi nende sõltumatu välispoliitika loomuliku osana. Ent kas sama loomulikult võetakse ka nende riikide välispoliitikat, kellel on vastupidiseid suhteid – okupeeritu või alistatu suhted endise okupeerija või alistajaga? Seega on põhiseadusliku lepingu projekti sõnastuse alusel, see tähendab mõiste ajalugu tundmata seda tähenduse dilemmat raske lahendada. Võimalus hilisemaks laiendavaks tõlgendamiseks on igatahes halb ja asi tuleb selgeks teha lepingu tekstis, taustast sõltumata.

Ühenddemokraatlik seadusandlus

Euroopa seadusandlik tegevus ja õigusallikate süsteem on multisubjektne. Seadusloome Euroopa Liidus jaguneb unifitseerivaks, harmoneerivaks ja koordineerivaks (Narits 2003, 49).

Euroopa Liidu vahetu ja otsese ehk unifikatsioonilise seadusandluse osa on riigi seadusandluse mahuga võrreldes üpris tagasihoidlik. Valdav seadusandlik meetod on harmoneeriv, millega ühtlustatakse liikmesriikide õigust, kuid ei asendata seda. Euroopa Liidu õigusakt kehtestatakse liikmesriigi rakendusaktiga. Põhiseadusliku lepingu projekti praegune redaktsioon jätkab seda põhimõtet Euroopa raamseaduse osas, kuid nõrgendab Euroopa seaduse osas. Viimane kehtib seadusena vahetult ja otseselt kogu liidus (lepingu projekti artikli 32 lõige 1). Liikmesriigi rakendusakt Euroopa seaduse suhtes pole aga siiski välistatud (artikkel 36). Tulemuseks on õigusallikate jagunemine ühisteks ja eralisteks, millest oli eespool juttu.

Lepingu projektis ette nähtud seadusandlik menetlus osutab mingil määral samuti multisubjektsele meetodile: Euroopa seadused ja raamseadused võtab komisjoni ettepanekul vastu Euroopa Parlament ja ministrite nõukogu, kusjuures akti vastuvõtmiseks peavad parlament ja nõukogu saavutama üksmeele (projekti artikli 33 lõige 1 ja III-302). Seega toimib liikmesriikide valitsusi esindav ministrite nõukogu just nagu seadusandliku kogu teise kojana. Peale selle võib tsiviil- ja kriminaalalajadealase justiitskoostöö vallas Euroopa seadusi ja raamseadusi võtta vastu ka 1/4 liikmesriikide initsiatiivil (artikkel III-165).

Süvendatud koostöö

Euroopa Liidu mõnede liikmete vahelise süvendatud koostöö (*enhanced cooperation* – lepingu projekti artiklid 43 ja 322–329) mõte on vältida liigset nivelleerimist ja anda liikmesriikidele võimalus uuenduslikeks katsetusteks üksikutes valdkondades. Süvendatud koostöö on lubatud isegi ühise välis- ja julgeolekupoliitika vallas, kuid selle algatamiseks tuleb järgida erinevat protseduuri (artikli 325 lõige 2). Regulatsioon püüdleb selle poole, et sellised koostöövormid ei lõhuks liidu ühtsust ega ühist poliitikat ja oleksid soovi korral avatud ka kõigile teistele Euroopa Liidu liikmetele.

Siiski, süvendatud koostöö võib osutada sobivaks vahendiks liikmesriikide enesemääramisõiguse täiendaval teostamisel. Liikmesriigi poliitiline tahe peab olema määrav vähemalt kõigil nendel juhtudel, kui valik on n-õ instrumentaalne ega kannu moraalset koormust. Juba tuttava mängumetafoori näitel – kes tahab mängida malet, sellel olgu õigus minna malekooli, ja kes tahab mängida kabet, olgu õigus liituda kabekooliga. Mängu valikus pole moraalset koormatust, ehkki ühe mängu mängijad võivad oma mängu teisest paremaks pidada. Moraalselt paratamatu on üksnes see, et maletajad peavad järgima malereegleid ja kabetajad kabereegleid ning kõik mängijad peavad järgima ausa mängu reegleid. (Lisaks eksisteerivad veel hea mängu reeglid ehk mänguoskus.) Pole kahtlust, et kui süvendatud koostöö omandab mingigi institutsioonilise vormi (mida lepingu projekt lubab), siis tekib liidus uus subjekt mitte üksnes sisulises, vaid ka õiguslikus mõttes. Kas antud koostöövorm on juriidiline isik või mitte, määrab küll teatud õiguslike tunnuste olemasolu või puudumise, kuid ei määra kogu õigussubjektsust.

Hierarhiline Euroopa Liidu konstitutsiooniõigus

Seni oli juttu rahvusriikide suveräänsusest. Nüüd jõuame erineva taseme küsimusteni. Kas Euroopa Liidul on oma suveräänsus? Kuna liidul on eriomaseid kompetentse, sealhulgas

ainukompetentse, siis eespool kirjeldatud piiratud mõttes on küll. (Mäletatavasti me võtsime rääkida rahvusriigi suveräänsusest kui riiki omava rahvuse suveräänsusest riigis ja üle selle.) Kuna Euroopa rahvad ei vaja ega soovi rahvusriike mahasuruvat superriiki, ei vaja Euroopa Liit ka riiki asutavat põhiseadust. Ent kui Euroopa Liit ei ole riik, vaid riikide "kolleegium", siis sellisena kuulub see liikmesriikidele ja nende kaudu Euroopa rahvastele. Kellele kuulub aga sellisel juhul liidu suveräänsus? Kas mitte liidu suveräänsus polegi see juba korduvalt mainitud jagatud suveräänsus? Tõepoolest, tegemist on millegi sellisega, mida riikidel üksi olles ei oleks. Järelikult annavad Euroopa riigid midagi ära oma suveräänsusest, loovad sellega lisaväärtuse – liidu ühise suveräänsuse – ja jagavad seda ühise kasutuse mõttes. Saame Euroopa konstitutsioonilise korralduse kahekülgse põhiküsimuse: millisel määral rahvusriigid loobuvad oma suveräänsusest ja kuidas tagada loovutusega tekkinud ühise suveräänsuse õiglast jaoskasutust?

Ilmselt ei ole võimalik küllalt täpselt määratleda ja piiritleda loovutatavate õiguste ja kompetentside hulka. Seepärast näeb lepingu projekt ette näiteks ühise välispoliitika väljatöötamise reeglid, kuid ei ürita reguleerida selle sisu. Järelikult on Euroopa Liidu ja liikmesriigi eesmärkide ja tegevuse vahel võimalikud vasturääkivused. Kuid kas vasturääkivused on ka lubatavad? Mingi piirini kindlasti, sest vastasel juhul puuduks liikmesriikidel poliitilise tahte vabadus ning jälle saaks keegi lõpliku tõe mandaadi.

Euroopa Liidu ja liikmesriigi vahel vasturääkivusi lubava multisubjektse suveräänsuse kontseptsiooniga sobiks kõige paremini hierarhiline konstitutsiooniõigus, millel on "kõva tuum" ja "paindlik kaitsevöö". Kõva tuuma ehk n-ö europrintsipiibid moodustaksid inimõigused ning need demokraatlikud põhimõtted ja õiguse instituudid, milles ei tingita. See oleks humanistlik ja demokraatlik, kindlate põhimõtetega positsioon, milleni sotsiaalse, poliitilise, eetilise ja õigusliku mõtte areng on jõudnud ning mille täitmist nüüd ja tulevikus peetakse inimliku elu ja tegevuse vältimatuteks atribuutideks. Ent see poleks deklaratiivne, õigustühi positsioon, vaid õigusemõistmises kasutatava juriidilise argumentatsiooni allikas. Tagamaks konstitutsiooni dünaamikat ja paindlikkust, tuleks printsiipiaalsest tuumast jätta välja kõik, mis võib veel käesoleva aastakümne jooksul vajada muutmist või millest mõni liikmesriik võiks (ajutiselt) loobuda.

Kaitsevöö ehk n-ö euroinstitutsioonide sisuks oleksid Euroopa Liidu kompetentsid, institutsioonid, menetlused ja funktsioonid. Samuti need Euroopa õiguse instituudid, mis on veel arenemisjärgus ja vajavad jooksvat seadusandlikku kohendamist, või millel pole põhimõttelist tähendust.

Tulevased Euroopa seadused ja raamseadused ning pärast põhiseadusliku lepingu jõustumist kehtima jäävad ühenduste lepingud, samuti tulevased süvendatud koostöö lepingud moodustaksid Euroopa õiguse koodeksi, n-ö europandektid. Europandektid ei oleks iseseisev konstitutsiooniõiguse allikas, kuid reguleerides liidu multisubjektset funktsioneerimist, oleks neil siiski teatud roll Euroopa konstitutsioonilises korralduses.

Hierarhiseerimise tähtsaim mõte seisneb konstitutsiooniõiguse muutmisele erinevate seadusandlike künniste seadmises. Põhimõttelise tuuma muutmise nõuaks tunduvalt suuremat üksmeelt riikide, rahvaste ja kodanike vahel kui institutsioonide muutmise. Ja

teine põhimõtteline erinevus: kui põhimõtete osas pole Euroopa Liidu ja liikmesriigi vahel vasturääkivused lubatud, siis instituutide suhtes teatava piirini on lubatud. Selline põhiseadus oleks paindlik, kuid murdumatu. Esiteks, rahvusriikidele jääks õigus ja võimalus loobuda – demokraatlike menetlustega õigustatud viisil – mõnedest institutsioonilistest sidemetest. Teiseks, kui ka suurem osa ühise Euroopa korraldusest lakkaks toimimast ja kehtimast, jääks ikkagi üks hulk kindlaid põhimõtteid, millest ükski haritud ja demokraatlikult mõtlev eurooplane üheski olukorras ei loobuks.

Sisulises mõttes leidub sellise jaotuse jooni ka praeguses põhiseadusliku lepingu projektis. Näiteks ütleb artikli 7 lõige 3: Põhiõigused, mis on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ja mis tulenevad liikmesriikide ühetaolistest konstitutsioonilistest traditsioonidest, moodustavad liidu õiguse põhiprintsiibid. Kuid lepingu projekt ei hierarhiseeri konstitutsiooni teemasid. Seega on tugevalt kinnistunud inimõigused ja dünaamilisele arengule jalgu jäävad institutsioonilised nüansid kas ühtviisi raskelt või ühtviisi kergelt revideeritavad.

Järeldus ja meetmed

Esimene järeldus on mõneti pessimistlik: põhiseadusliku lepingu projekt ei ole läbinisti paha, kuid mõnest formulatsioonist joonistuvad välja kavandatava konstitutsioonilise korralduse föderatiivsed piirjooned. Kõige ohtlikum selle juures on konstitutsiooni föderalistlikus vaimus tõlgendamise võimalus tulevikus.

Teine järeldus on optimistlik veel eksisteerivate võimaluste suhtes. Ehkki sobivate uute ideede realiseerimine põhiseaduslikus lepingus näib ajapuuduses juba võimatu olevat, leidub siiski kolm väljapääsu. Esimene tee on lülitada lepingusse klausel, et tulevikus on vajaduse korral võimalik põhiseadusliku lepingu alusel välja töötada uus konstitutsioon. Optsioon on põhjendatud asjaoluga, et Euroopa Liidu laienemine on surunud liidule peale ajakava, mis ei ole kooskõlas liidu senise arenguloogikaga. Teine tee on viia lepingusse rahvusriikliku suveräänsust kaitsvaid ja tugevdavaid meetmeid. See võib olla raskeim rada, sest põhiseadusliku lepingu vastuvõtmist pidurdavaid toiminguid võidakse tõlgendada uustulnukate rumala jonnina. Kolmas tee on praktiline, uute liitujate võimalus: hakata 2004. aasta 1. maist käituma nii, nagu oleks Euroopa Liidul eelvisandatud rahvusriikliku, multisubjektse ühenddemokraatia konstitutsioon. Võimaluse aluseks on tõsiasi, et põhiseaduslik leping jõustub alles aastaid pärast vastuvõtmist. Ja tõenäoliselt jääb lepingusse ka selliseid auke, mis lubavad tõlgendamisel sisestada föderatiivsetele ideedele vastupidiseid ideid.

Multisubjektse ja sünergeetilise Euroopa Liidu kaudu oleks Eestil ja teistel Euroopa väikestel esimest korda ajaloos võimalik saavutada mõnes asjas suurriigi staatus.

Mida selline seisund Eestile tähendaks? Välispoliitikas ennekõike seda, et Venemaa peaks meid kuulama, tõsiselt võtma ja arvestama. Eesti võiks suhetes Venemaaga astuda samme, mida peab õigustatuks ja vajalikuks ning eeldatav vaikiv heakskiit muudaks need sammud Euroopa Liidu poliitika osaks. Kujuteldava Euroopa Föderatsiooni korral poleks Venemaa meelemuutus meie suhtes sugugi paratamatu, pigem on oodata suurriikliku eirava

suhtumise tugevnemist – otsesuhtlemise asemel võib tunduda endisest õigustatum suhelda üksnes Brüsseli ja teiste Euroopa keskustega. Kui vaikivaltoetatava välispoliitika idee peaks realiseeruma, jääb ainult üks küsimus: kas Eesti poliitilises ja diplomaatilises arsenalis on vahendeid oma tahte realiseerimiseks? Sest haukuva koera sündroomist pole tolku, tuleb olla karavani rajaleidja.

Kasutatud kirjandus

Banchoff, T., Smith, M. P. (1999). Conceptualising Legitimacy in a Contested Polity. – T. Banchoff, M. P. Smith (eds). Legitimacy and the European Union. London and New York: Routledge, pp 1–23.

Borhardt, K.–D. (2000). The ABC of Community Law. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Finnis, J. (1980). Natural Law and Natural Rights. Oxford: Clarendon Press.

Freeden, M. (1991). Rights. Buckingham: Open University Press.

Gilbert, M. (1989). On Social Facts. London, New York: Routledge.

Mutimer, D. (1994). Theories of Political Integration. – H. J. Michelmann, P. Soldatos (eds). European Integration: Theories and Approaches. New York: University Press of America, pp 13–42.

Narits, R. (2003). Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas. – Riigikogu Toimetised 7, lk 46–50.

Rosentau, M. (2002). Euroopa konstitutsioon – kas vajadus või unelm? – Juridica, nr 6, lk 409–420.

The European Convention. Report!CONV 305/02.

The European Convention. CONV 850/03 *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe.*

Euroopa Liit ja rahvusparlament

Ene Ergma (RiTo 8), Riigikogu esimees, Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica

Euroopa Liidu otsustusmehhanism peab olema läbipaistev, kindlustama riikide parlamentide informeerituse ning võimaldama sekkumist juhul, kui Euroopa Liidu organid on ületanud võimupiire, mis liikmesriigid neile on andnud.

Riigikogu X koosseis alustas oma tööd Euroopa Liidule ja Eestile tähtsal ajal. Mõni kuu enne seda olid edukalt lõppenud läbirääkimised Euroopa Liiduga ühinemiseks, täie hooga käis nelja Riigikogu liikme osavõtul Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu projekti ettevalmistava konvendi töö. Pärast liitumislepingu ratifitseerimist Euroopa Parlamendis 2003. aasta 16. aprillil kutsuti kuus Riigikogu liiget Euroopa Parlamendi töös osalema vaatlejana.

Pingeline oli elu ka kodusel rindel: uue parlamendi (ja valitsuskoalitsiooni) traditsiooniliste sünnivalude kõrval tuli poliitikuil pühenduda Euroopa Liiduga ühinemise referendumi ettevalmistamisele ja anda hinnang Euroopa Tuleviku Konvendi esitatud lepinguprojektile. Pärast 14. septembrit, kui enamik Eesti rahvast ütles "jah" Euroopa Liidule, tuli täiustada Riigikogu töökorraldust, et õigeaegselt toime tulla liikmestaatusest tulenevate ülesannete ja kohustustega. Käesolevas artiklis tahangi välja tuua need uued arengud Euroopa Liidu tasandil, mis kujundavad Riigikogu rolli lähemateks aastakümneteks, ja piiritleda Riigikogu ülesanded Euroopa Liidu liikmena.

Euroopa Liit ja riikide parlamentide ettevalmistused ühinemiseks on olnud keskne teema ka rahvusvahelises suhtluses. Poole aasta jooksul on peetud Euroopa Liidu ja ühinevate riikide parlamentide esimeeste nõupidamisi Lissabonis, Brüsselis, Ateenas, Budapestis ja Stockholmis, see on olnud peamine teema ka meie regionaalsetel ja kahepoolsetel kohtumistel. Uute liikmete lisandumisega kaasneb paratamatult teatav suveräänsuse ülekandumine ning parlamendid peavad olema valmis kandma sellest tulenevat suuremat vastutuskoormat.

Eestlased on Euroopas tuntuks saanud küllaltki euroskeptilise rahvana. Kuigi loosung "ühest liidust teise" ei ole Euroopas tõsiseltvõetav, on arusaadav, et ainult kümnekond aastat iseseisvuse tingimustes elava rahva emotsioone ei saa üheainsa käeviipega kõrvale heita. Rahvas peab olema veendunud, et ühinemine Euroopa Liiduga on mõistlik ja kasulik nii majandusliku heaolu kui ka kultuuri, keele ja rahvusliku identiteedi seisukohalt. Brüssel ja Moskva ei ole samastatavad. Rahvas peab nägema, et otsused Brüsselis ei kujune meist erinevaid väärtusi jagavate suurvõimude surve, meie seljataga ega meie tahte vastaselt, vaid me ise saame võrdsete õigustega kaasa rääkida otsustes, mis sageli sünnivad raskete kompromisside tulemusena.

Riigikogu uued ülesanded

Siit tulenevad ka Riigikogu uued ülesanded: Riigikogu kui rahva valitud võimuorgan peab seisma hea selle eest, et Euroopa Liidu otsused on kooskõlas Eesti kodanike arusaamiste ja huvidega. Selle eesmärgi saavutamine sõltub kindlasti suurel määral Riigikogu tegevuse

mõjususest, kuid veelgi rohkem sellest, kuivõrd Euroopa Liidu otsustusmehhanism üldse võimaldab Riigikogu osalemist. Teatavasti ei osale Riigikogu otseselt Euroopa Liidu õigusloomes ning efektiivsuse seisukohalt on see ka igati õigustatud. Kuid selleks, et teha kaudset järelevalvet, peab otsustusmehhanism olema läbipaistev, kindlustama parlamentide õigeaegse informeerituse ning võimaldama tõhusalt sekkuda.

Hiljuti konvendis ettevalmistatud ja praegu valitsustevahelisel konverentsil arutatav Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu projekt näeb ette mitmeid uuendusi parlamentide paremaks kaasamiseks Euroopa Liidu otsustusprotsessi. Nii on ette nähtud, et Euroopa Komisjon edastab kõik komisjoni dokumendid pärast nende avaldamist otsekohe liikmesriikide parlamentidele. Samuti informeeritakse parlamente iga-aastasest õigusloomekavast, õigusloome planeerimise ja poliitika strateegia dokumentidest.

Üks oluline uuendus Euroopa Liidu seadusloomes on lähimuse ja proportsionaalsuse põhimõte. Lähimuse põhimõte sätestab, et iga otsus tuleb teha võimalikult kodanikelähedaselt. See tähendab, et nendes poliitikavaldkondades, kus otsustuspädevus on jagatud riikide ja Euroopa Liidu vahel, tuleb otsused teha valdavalt riikides ning Euroopa Liidu tasandil tehakse otsuseid üksnes siis, kui riikide tasandi otsused ei võimalda ühiste eesmärkide saavutamist. Proportsionaalsuse põhimõte sätestab, et liidu tasandi otsused ei tohi väljuda eesmärgi täitmiseks vajalikest raamidest.

Uus põhiseaduslik leping kohustabki liidu institutsioone läbi viima laiapõhjalisi konsultatsioone selleks, et kohalikke olusid arvestades olla veendunud, et seadusandlikud ettepanekud on kooskõlas lähimuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega, ning esitada vastavaid põhjendusi ja üksikasjalikke seletusi oma seisukohtade kaitseks. Komisjon peab kvalitatiivsete, aga võimaluse korral ka kvantitatiivsete näitajatega tõestama, et üks või teine eesmärk on liidu tasandil paremini saavutatav.

Seadusloome koos Euroopa Liiduga

Põhiseadusliku lepingu projekt annab parlamentidele võimaluse vaidlustada liidu institutsioonide ettepanekuid. Kui vähemalt üks kolmandik liikmesmaade parlamentidest leiab, et komisjoni ettepanek on vastuolus lähimuse põhimõttega, peab komisjon oma ettepaneku uuesti läbi vaatama ning esitama oma põhjendused. Liikmesriigil on õigus pöörduda ka Euroopa Kohtu poole, kui ta leiab, et liidu tasandi otsus on vastuolus lähimuse põhimõttega.

Konvendi töö käigus tehti ettepanekuid anda parlamentidele märksa suuremaid õigusi komisjoni ettepanekute blokeerimiseks juhul, kui komisjoni õigusloomelised ettepanekud rikuvad lähimuse põhimõtet. Teatavasti kadusid need abinõud tekstist just vahetult enne lõppdokumendi valmimist. Olen teinud oma kolleegidele ettepaneku uuesti sisse viia nn punane kaart, mis võimaldaks täielikult tagasi lükata komisjoni ettepanekud juhul, kui kahe kolmandiku liikmesmaade arvates on lähimuse põhimõtet rikutud. See klausel oli põhiseadusliku lepingu projektis veel vahetult enne Thessaloniki tippkohtumist.

Põhiseadusliku lepingu projektis on määratud ka ajaraamid – riigi parlament võib 6 nädala jooksul edastada Euroopa Liidu juhtorganitele põhjendused ja arvamused juhul, kui leitakse, et kõnealune ettepanek ei vasta lähimuse põhimõttele. 10 päeva peab jääma päevakorda lülitamise ja seisukohavõtu vahele. See ajaraam määrab ka Riigikogu töökorralduse.

Edasi on arendatud avatuse põhimõtet. Ministrite nõukogu istungite päevakorrad ja tulemused, sealhulgas nende istungite protokollid, millel ministrite nõukogu arutab seadusandlikku ettepanekut, on nüüdsest parlamentidele kättesaadavad. See annab hea võimaluse jälgida, kuidas valitsuse esindajad on Riigikogu mandaati ja oma ülesandeid täitnud.

Need konvendi töö tulemusena kujunenud lahendused saavad suure tõenäosusega ka valitsustevahelise konverentsi heakskiidu ning määravad Riigikogu rolli töös Euroopa Liidu seadusloomega 2004. aasta 1. maist alates. Riigikogu ettevalmistused ongi käivitunud täie hooga.

Nagu enamik Euroopa Liidu liikmesriikide parlamente, lähtub ka Riigikogu põhimõttest, et peamine töö tuleb teha oma valitsuse seisukohtade ettevalmistamisel ministrite nõukogu istungiteks, mis peavad seadusandliku ettepaneku seaduseks kinnitama. Arusaadavalt langeb seejuures peamine koormus ja vastutus valitsusele, kes peab Riigikogule esitama seisukohad, saama neile Riigikogu heakskiidu ning kaitsma neid otsuste tegemisel ministrite nõukogus.

Infovahetus tõhusamaks

Euroopa Liidu otsustusprotsessis ringleb tohutu hulk seadusandlikke ettepanekuid – aastas ligikaudu 2000 –, seepärast ei ole mõeldav, et Riigikogu peaks tegelema ja suudaks tegelda kõigiga. See teeb eriti vajalikuks nende eelselekteerimise – valitsus peab Riigikogule arutamiseks edastama eelkõige need ettepanekud, mis toovad kaasa rahalisi kohustusi, nõuavad riigi õigusaktide põhjalikku muutmist või puudutavad Eesti kodanike väärtushinnangute skaalal olulisi küsimusi.

Tähtis on ka Riigikogu sekkumise ajastatus. Teiste riikide kogemus on näidanud, et protsesse saab mõjutada üksnes seadusloome varases staadiumis, harilikult siis, kui ministrite nõukogu töörühm hakkab välja töötama esmaseid seisukohti. See tähendab ka seda, et Riigikogul peab olema oma arvamus kohe pärast seda, kui komisjon on dokumendid üle andnud. See tähendab kogu seadusloomeprotsessi pidevat jälgimist nii töörühma, COREPER-i kui ka ministrite nõukogu istungeil, et vajaduse korral muuta või täiendada Riigikogu mandaati.

See eeldab ka Riigikogu töökorralduse muutmist. Riigikogu alalised komisjonid ja Euroopa asjade komisjon peavad korraldama oma töö sellisel, et nad jõuavad läbi töötada vajaliku info ning anda valitsusele vastava mandaadi. Vabariigi Valitsus on oma kabinetiistungite ajagraafiku teatavasti juba viinud kooskõlla uute nõuetega.

Uus põhiseaduslik leping näeb ette ka võimalusi tihedamaks parlamentidevaheliseks koostööks, et ergutada parlamente senisest aktiivsemalt osalema Euroopa Liidu tegevuses, avaldama oma seisukohti seadusandlike ettepanekute ja muude Euroopa Liidu küsimuste kohta. Täiendav võimalus liikmesmaade parlamentide hääl kuuldavaks teha on ka Euroopa asjade komiteede konverentsid, mis põhiseadusliku lepingu kohaselt omavad otsekontakti Euroopa Liidu institutsioonide juhtorganitega.

Arvestades Eesti ja Riigikogu uut olukorda ning sellest tulenevaid uusi väljakutseid, peame tähtsaks tihedama parlamentidevahelise koostöö korraldamist. Veelgi vajalikumaks saab parlamentidevaheline infovahetus, mis peab andma võimaluse selgemini mõista liidu otsuste loogikat, paremini teadvustama võimalikke ohtusid, otsima liitlasi ning aitama välja töötada vastuabinõusid seisukohtadele, mis mingil põhjusel ei ole meile vastuvõetavad.

Ühe võimalusena olen välja pakkunud tihedamat suhtlemist Brüsselisse saadetud parlamentide esindajate vahel. Riigikogu juhatus on teinud otsuse oma esindaja lähetamiseks eeloleval aastal. Usun, et tema kaudu oleme veelgi paremini kursis Euroopa Liidu juhtorganites toimuvaga ning saame veelgi paremini seista Eesti huvide eest.

Sametise eesriide taga

Igor Gräzin (RiTo 5), Akadeemia Nord professor

Kas ühinemine Euroopa Liiduga on Eestile hea või halb, selle üle pole enam mõtet arutleda. Nüüd peame mõtlema, milline peaks olema Eesti uuenevas Euroopa Liidus.

Oleme jäänud oma poliitilistes suhetes Euroopa Liiduga sametise eesriide taha. Kuigi samet kõlab pehmemalt kui Winston Churchilli kasutatud kujund raud, võtab sametist köidetud silmus hinge seest samamoodi kui raudne kuul. Seega pole asi materjalis, vaid eesriides. Ameerika Ühendriikide kaitseministri Donald Rumsfeldi teises kontekstis (jutt oli NATO uutest ja vanadest liikmetest) moodustatud vastandpaar – vana ja uus Euroopa – osutus lähemal vaatlusel võib-olla sisukamaks, kui mõeldud oli. Kui järgnevad ideed kokku võtta, siis väidan, et Euroopa (kui Venemaa välja arvata) on nüüdseks löödud pooleks sama joont pidi, mille kehtestas Stalin ning mida tähistas kontseptuaalselt Churchilli Fultoni-kõne ja arhitektuuriliselt Berliini müür.

Kuni 2003. aasta septembrini võeti meid mingil määral partnerina, kellega tuli saavutada kompromisse – risk, et keegi kutsututest jääb Euroopa Liitu tulemata, oli reaalne. Pärast iseseisvuse loovutamist muutusime selleks, mida meist tegelikult arvati: mitte päris Euroopaks, teise sordi Euroopaks, Euroopa tagahooviks jne. Prantsusmaa presidendi avalik ülbus Eesti vastu, Euroopa Komisjoni esimehe Prodi taktitu kärkimine poolakatega (kui need otsustasid osta USA hävituslennukeid, mitte Euroopa omi), Rootsi (ja mitte ainult Rootsi!) suursaadiku otsene osalemine Eesti europa-propagandas (mis juba iseenesest on kisendav rahvusvahelise diplomaatilise õiguse rikkumine! – kujutage ette skandaali, mis läinuks lahti siis, kui näiteks Venemaa suursaadik oleks teinud pooltki sellest, mida eurotegelased endale suveräänse riigi territooriumil lubasid!) olid vaid märgid tendentsidest.

Kõige hullem oli see, et niisuguse retoorikaga läks sageli kaasa ka meie oma poliitika ja diplomaatia: Euroopa Liiduga ühinemisest räägiti kui Euroopasse naasmisest ja seda sellise näoga, nagu oleks kunagi olnud kas või üürrike hetk, kui meid Euroopas ei olnud.

Jooned Euroopa kaardil

Jooni pole Euroopa kaardile tõmmanud kaugeltki mitte ainult Huntington ja kaugeltki mitte nii lohakalt. Teadusest aga on teada üks praktiline kogemus: kui mingi asja kohta on mitu samaväärset teooriat, siis on tõenäoline, et kõik need on valed. (Range kriitiku jaoks märgin tuntud erandi: Bohri komplementaarsusprintsip füüsikas.) Kui jutte Euroopa kaardile tõmbavad eri moodi küll Stalin ja Hitler, küll Santer ja Gorbatšov, küll Huntington ja Herder, ja kui kõik need on omast kohast õiged või valed, kuid mitte absurdsed, siis ehk on nii, et Euroopal lihtsalt ei olegi piiri?

Üks lihtne ja domineeriv piiritõmbamine on nüüdseks siiski reaalsus: rages mõttes tähendab Euroopa ainult Euroopa Liitu selle 15 liikmega, kellele kuuluvad erilised privilegid ja koloniaalsed õigused mandri ülejäänud osade suhtes. Ja me oleme sellega nõus, et saame endale nelja aasta pärast kaela Euroopa Liidu sotsialistliku maksusüsteemi (motiiviks

konkurentsireeglistiku rikkumine, mida me teemegi – meie turg on teistest tõesti parem), kohe nüüd ühepoolised liikumisvabadused (immigrandid siia ja mitte vastupidi, pluss lähenev piiride avanemine Venemaaga, kuid mitte Lääne–Euroopasse), kapitali toores kokkuost ilma mis tahes rahvuslike huvide kaitseta jms. See oli see, mida Euroopa (Liit) tahtis, mille ta sai või on iga hetk saamas, ning see, mille me vabatahtlikult loovutasime.

Pangem tähele, kui tugevaks on läinud tõmbetuul, mis on Eesti Vabariigist eemale puhunud inimesed, kes selliste läbirääkimiste eest vastutasid, aga enam vastutada ei taha. Saksamaa ja Prantsusmaa eristaatusest ei maksa rääkidagi – nende hoolimatus majandusliku distsipliini suhtes (mille nad on ise kehtestanud!) ja lihtne võimetus lugeda raha ületab mis tahes diplomaatilised piirid ning on muutunud tavaliseks musklitemänguks: teeme, mida tahame. Muide, eurokultuslik element – idee massimõrvari, oma rahva anastaja, verise diktaatori Napoleoni suuruselt, kes kuuldavasti geniaalse sõjapealikuna laskis ennast tüssata talupoja mõistusega Kutuzovil, viitab sellele, et isegi Euroopa Liidu sees on olemas veel kõige parem Euroopa, mis koosneb kahest riigist, kelle ajalugu on olnud omavahelise vaenu, verevalamise ja suurshullustuste ajalugu, mille üks osa on teatav eriline misjonism ehk kultuurtreegerlik traditsioon. Prantsuse keele eristaatuse säilitamine Euroopa institutsioonides mis tahes elementaarse loogika kiuste on samuti üksnes kinnitus tollest erilisest väljavalitusest.

Ekspansionistlikud unelmad

Meie aja suurimaid mõtlejaid (muide – vasakpoolne) Noam Chomsky väidab: tänapäeva Euroopa koloniaalsed huvid ja instinktid pole kuhugi kadunud ega kadumas, neid lihtsalt kohandatakse uutele oludele (Chomsky 2002, 58). Seega on küsimus Euroopa piiridest vähem teoreetiline, kui esmapilgul paistab, kuivõrd vastus sellele jääb tähistama Euroopa Liidu edasise ekspansiooni (õigupoolest ekspansionistlike unelmate, sest jõuvarusid hakkab nappima) piiri. Esimese sordi Euroopa tahab enda kätte teise sordi Euroopat, kuid jätta välja mitte–Euroopa. Siin me näeme, et nimetatud piir on olnud kummist.

Kuni ristirüütlike ilmumiseni meie alale olime vaevalt–Euroopa. Lermontovi Petšorin teenis Kaukaasias, sõdades asiaatide vastu, ja "Deemon" on alapealkirjastatud "Aasia legendina". Muide, ka Moldaavias rändas Puškin omateada Aasia aladel. Kiievi–Vene ja Suure–Leedu poliitika seisukohalt oli Moskoovia kindlalt "mitte–ladina" ala, s.t polnud Euroopa. Üks paljudest Juri Lotmani kulturooloogilistest väidetest on see, et ka Peterburi (Dostojevski) ja Moskva (Tolstoi) kuuluvad eri maailmajagudesse. Ehk piisab. Lühijäreldus on niisugune: traditsioonilises eurokultuurilises mõttes on Euroopa linn Vladivostok, aga seda ei pruugi olla siinsamas asuv Groznõi.

Väidan vastupidist: vaatamata Euroopa Liidu halvasti varjatud ideoloogiale "teise Euroopa" alaväärtuslikkuse kohta arvan, et Chopinile oli Varssavi, Lisztile Tartu ja Straussile Peterburi täpselt sama palju Euroopa kui Pariis või London. Mõnel puhul isegi enam: riigina polnud Saksamaa veel isegi aimatav, kultuurikeskusena oli Prantsusmaa keskpärane siis, kui Euroopa tähendas eeskätt Prahat ja Moraavia–Boheemia monarhiaid. See pole üksnes ajalugu. Väidan, et just nimelt tšehhid on andnud Euroopale läinud sajandi suurima poliitiku – Václav Haveli – ja suurima kirjaniku – Milan Kundera. Euroopa kõige tähtsam sõda, mis

määrab meie ilmakaare kaardi ja kultuuriruumi tänini – Kolmekümneaastane sõda – ja tänase päeva kaarti kujundav Vestfaali rahu said alguse euroopluse tegelikust südamest Prahast.

Geopoliitiline vahetusraha

Seda põhjendamatum on meie endi diplomaatiline serviilsus. Sama põhjendamatu on ka imelikuvõitu üleolek Venemaast kui Euroopa Liidu peatsest liikmest või partnerist, kelle sõna maksab Brüsselis rohkem kui kümnete formaalsete liikmete oma. See häda aga, mis ajas Prantsusmaa tüli norima USA-ga, pidi olema miski muu kui lihtsalt vaimne kõrkus. Väga õige – nafta. Saddam tähendas Prantsusmaale ligipääsu nafta strateegilistele varudele, samuti nagu Saksamaalegi. Kuid mis pidi kaduma, see kadus, ning energiakriisis vaevlevale Euroopa Liidule jääb alles ainult üks partner – Venemaa. Kuid ega Venemaagi stabiilsus kindel ole, seega tähendab suhete tsementeerimine Venemaaga mingi kindla vahetusvaluuta loomist. See on ajaloo võtta – "teine", see "mitte päris" Euroopa.

Eesti omaaegne välisminister Toomas Hendrik Ilves on siinsamas Riigikogu Toimetistes (vt nr 7, lk 35) tunnistanud: "Venemaale õigustatult tähelepanu osutades ei tohiks Euroopa Liit seda teha teiste riikide arvel, kes otsivad lähedasemaid sidemeid Euroopa Liiduga." Tähtis on selles diplomaatilises tekstis kasutatud tingiv kõneviis – nad "ei tohiks", aga teevad seda ometi, s.t ajavad Euroopa Liidu ja Venemaa vahelisi asju nende vahele jäävate territooriumide arvel. Meie vastavasisulised verbaalsed müristamised pole omandanud reaalses poliitikas reaalsust ja pean tunnistama, et Ilvese ülitsentralistliku Euroopa Liidu mõttel on selles osas jumet: Euroopa Liit kui mittedemokraatlik üliriik on sarnane ühtse raudbetoonploki, millest ei saa tükke võtta ploki enese väärtust märkimisväärselt kahandamata. Lahtistest tellistest laotud müürist (mida Euroopa Liit kujutas endast veel ca 12–13 aastat tagasi) saab tellise kätte palju kergemini.

Muid variante liidul polnud

Euroopa Komisjoni laienemisvolinik on otsese ja karmi ütlemisega poliitik, kes on väitnud: meie, s.t Euroopa Liit, pole teid endale tahtnud, ise olete ennast siia manganud. Kas on see nii? Vastus saab olla ainult eitav ja seda mitmekordselt. Kõigepealt: ka kõige ägedamad Euroopa Liidu pooldajad Eestis (kui T. H. Ilves välja arvata, sedagi õigupoolest üksnes ühe tema mõttekäigu pärast) on mõelnud Euroopa Liitu riikide liiduna ja mitte liitriigina, milleks seda nüüd ehitatakse.

Liitriigi osaks pole Eesti ennast palunud, küll aga kogemata kombel end sinna hääletanud. Teiseks oli Euroopa Liit isegi 10 aastat tagasi midagi muud kui praegu, ning meie mis tahes nõusolek ja soov 10 aasta eest oli seotud hoopis teistsuguste reaalsustega. Kolmandaks on Eesti jaoks ära langenud üks võimsamaid Euroopa Liidu tõmbefaktoreid, nn Vene oht.

Kui Venemaa tahtnuks Eestit füüsiliselt taasokupeerida, oleks selleks olnud ideaalne aeg 1993. aasta oktoobris. (Kas mäletate veel, kuidas tankid Gratišovi juhtimisel tulistasid Vene parlamenti? Asi neil oluks ka kümnekonna soomukiga Eesti ära võtta, maailm poleks seda tähelegi pannud.) Lihtsalt hea aeg oli ka Jugoslaavia kodusõja tippkuudel, samuti paaril nädalal Tšetšeenia sõja aegu. Ideaalne Eesti okupeerimise aeg oli veel siis, kui president Meri

tegi käigu, millega pani ametisse kaks kaitseväge juhatajat korraga (ebaseaduslik vabastamine jättis kindral Kerdi ametisse ja sõjaväel oli valida, kummale juhatajale alluda või kas üldse kellelegi alluda – Lennart Meri vastutuselevõtmine riigireetmise eest olnuks juriidiliselt võimalik, mis sellest, et praktiliselt mõttetu ja rumal) ja kogu Eesti sõjavägi jäi kuudeks igasuguse juhtimiseta. Venemaa seda kõike ei kasutanud, mis viitab üksnes sellele, et tal polnud kavas Eestit okupeerida. Venemaa-oht oli lihtsalt hirmude ja ajaloo vili.

Lühidalt, niisugusesse Euroopa Liitu pole me tahtnud ja siin Günter Verheugen eksis. Sellesse Euroopa Liitu, mis meid ees ootab, hakkasime tahtma kõige varem alles siis, kui ka pärast tulevikukonvendi ja Nice'i lepete väga karme tsentralistlikke korraldusi otsustasime – algul parlamendi, siis riigijuhtide ja nüüd lõpuks ka rahvahääletuse tasandil –, jah, ka säärasesse Euroopa Liitu tahab Eesti kuuluda. Sellele eelnes aga Euroopa Liidu ja selle juhtriikide huvi saada oma taskusse geopoliitiline vahetusraha suheteks Venemaaga, leida ventiil demograafilise ja sotsiaalse olukorra õgvendamiseks ning tootmise tõhususe suurendamiseks konkurentsis USA ja muu maailmaga. Mingeid muid variante peale laienemise Euroopa Liidul lihtsalt polnud.

Ekspresidendi hariduslik lünk

Jätan kõrvale arutluse selle üle, kas Euroopa Liiduga ühinemine on Eestile hea või halb. Vastus küsimusele, kas liituda või mitte, on olemas ja vastav diskussioon on kaotanud mõtte. Küll on mõtet arutleda selle üle, milline peab Eesti tulevases Euroopa Liidus olema. Arvan, et isegi need, kes on saabunud Euroopa Liidust vaimustuses, peavad mõõnma, et on olemas valdkond, kus Euroopa on veel väga noor ja roheline poliitiline tegelane. See valdkond on riigiehitus ja põhiseaduslikkus. Vastandina kahe aastasaja vanusele põhiseaduslikule kogemusele USA-s käibib juristide hulgas endiselt vana nali sellest, et Prantsuse konstitutsiooni tuleb raamatukogudes otsida rubriigist "Ajakirjad" (nalja edasine modifikatsioon on see, et Euroopa Liidu lepped lahterdatakse kasti nimega "Ajalehed"...).

Arvan, et see aeg, kui Euroopa uut põhiseadust hakatakse vaagima artiklite kaupa, on veel ees, aga ühte ütlen kohe: juba Maastrichti lepest alates on kogu kaubanduspoliitika allutatud Euroopa tsentraliseeritud juhtimisele ja iga vähegi USA põhiseadust tundev jurist võib teile kinnitada, et USA kasvamine riikide liidust nüüdseks üsnagi tsentraliseeritud (aga erinevalt Euroopa Liidust siiski liberaalseks) riigiks on toimunud ainsa klausli kaudu – sellesama, millega föderaalvõimudele anti võimalus reguleerida osariikidevahelist kaubandust (*interstate commerce clause*).

Ka Euroopa Liidu juhid on armastanud võrrelda oma nägemust tuleviku Euroopast USA-ga, kuid ilmselt mõistavad nad seda väga isepärasel kombel. Küsimusele, kellega USA põhiseaduse autoreist tahaks tulevikukonvendi juht Valéry Giscard d'Estaing ennast võrrelda, vastas ta: Thomas Jeffersoniga. Poliitiliselt hea vastus – Jeffersoni ideaaliks oli maakondadega seotud väiketööstus, range monopolismivastatus, kohaliku omavalitsuse otsustav osa valitsemises, riigi ülim demokratism jm. Aga vastuses peegeldub Prantsusmaa ekspresidendi hariduslik lünk: Jeffersonil polnud USA põhiseadusega mingit pistmist (sel ajal, kui seda Philadelphias kirjutati, oli Jefferson Pariisis) ja kui ta esimest korda nägi selle

valmis teksti, olevat ta näost kadunud viimane kui verepiisk. Nii tsentralistlikku riiki polnud ta oodanud.

Pühadus, mida ei sobi puutada

Meil pole vajadust liiga detailselt läbi võtta Euroopa konvendi kui "voonakeselikult vaikiva" kogu poolt sisuliselt kriitikavabalt omaks võetud Euroopa põhiseaduse sisu. Seda enam, et juba 2003. aasta 26. augustil keelas Saksamaa välisminister Soomes viibides mis tahes arutlused selle teksti põhimõtete üle ning meil pole alust arvata, et Eesti sellele keelule alluma ei pea. (Res Publica juristide juhuslik artikkel veidi hiljem sellest, et Euroopa Liit sisaldab ka riiklusele ohtlikke elemente, oli sisetarbeks mõeldud kirjutis, mis ei leidnud ainsatki tsiteerimist välismaises pressis ega eriti Eestiski.)

Nimetan ilmumise järjekorras mõned sätted esimesest osast. Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu preambul kiidab põhiseaduses... selle loojaid! Jutt koerasaba kergitamisest saab esimest korda juriidiliseks printsipiiks ja rõhutab veel kord järgneva teksti pühadust, mida rahvastel ei sobi puutada. Edasi lubatakse tagada stabiilne areng ja sotsiaalne turumajandus – esimesel juhul pole teada, kes tagab, aga teine on teoreetiline nonsens, mis pärineb Saksamaa sisemisest poliitilisest leksikonist ja mille rakendamine Eestis hävitas lõplikult Koonderakonna. (Majanduse mis tahes osa saab olla kas turule omane või sotsiaalne, kolmandat pole antud.) Kehtestatakse kahekordne kodakondsus, mida N Liit kasutas inimõiguste rikkumise juriidilise aluspõhimõttena ja liiduvabariikide iseseisvuse kaotamise hoovana ning mis avab nüüd meie territooriumi islamiusulistega ülerahvastatud Euroopa Liidu suurriikidele. Euroopa Liidu õigus (s.t mitte ainult seadused, vaid ka mis tahes muud aktid, sh kohtuotsused, direktiivid jm) on ülimuslik, hoolimata selle puhtjuriidilisest nõrkusest (grammatika õigekssaamine üksi on osutunud väga raskeks, aga otsuste tootmise sellise tempo juures pole imestamiseks põhjust). Majandus- ja tööhõivepoliitika on Euroopa Liidu ainukompetents – mis sellisel juhul ei ole? Ja eraldi (et poleks kahtlusi) kinnitatakse seda veel konkurentsireeglite puhul (ettekääne meie maksupoliitika muutmiseks!), raha- ja kaubanduspoliitikas ning tollisüsteemis. Selleks, et riikide suveräänsus kaoks lõplikult, on nimetatud, et Euroopa Liit muutub omaette juriidiliseks isikuks (mitte tema organid ei ole juriidilised isikud, vaid Euroopa Liit ise!). Edasisel arutelul pole siinkohal mõtet.

Eesti kolm käitumisvarianti

Otsus Euroopa Liidu kasuks on langetatud. Oleme esmasordilise Euroopa Liidu kolmandasordiline lisa (teise sorti kuuluvad väikeriigid, aga ka Kreeka, Hispaania, Portugal). Meie edaspidine käitumine Eesti iseseisvuse säilitamiseks – kui me seda soovime – on järgmine. Kõigepealt ülitäpne poliitilis-juriidiline tegevus, mis aitab välja uurida ja blokeerida mis tahes katsed liikuda Euroopa Liidu föderalistliku tsentralismi suunas ja minna riikide liidust üle liitriigile. See on aeganõudev, igapäevane ja rutiinne juriidiline töö, aga seda on võimalik teha, samuti nagu toetada igasuguseid Euroopa liitriigi vastaseid demokraatlikke juriidilisi initsiatiive.

Arvan, et teine väga tähtis strateegiline garantii on Eesti liberaalse turumajanduse säilitamine, mis säästaks meid liigsest allumisest Euroopa Liidule, mis oma põhiolemuselt on

plaanimajandusel rajanev institutsioon. Seni kuni "nemad" on sotsialistid (ja sellest tulenevalt korruptandid, sest plaanimajandus eeldab asjade ajamist Vana Tallinna pudeli ja Kalevipoja šokolaadiga ning Prodi Eurostati hiigelskandaal on loogiline jätk Santeri kabineti jõudmisele kriminaalasjadeni mõni aasta tagasi) ja "meie" oleme liberaalid, lõplikku põkkumist ei sünni. Paratamatult tähendab see Euroopa Liidu asjades juhtpositsiooni andmist Reformierakonnale, kes on majanduse vallas ainus Eesti parempoolne partei. Palun seda mitte võtta parteilise avaldusena, vaid faktiväitena. On kahju, et meil pole majanduspoliitikas liitlasi ja seda raskem on, et oleme oma ideoloogiaga ainsad. Aga kogemus ja minevik kohustavad.

Kolmas, pigem taktikalise-poliitiline kui strateegiline käitumisviis – alliansi säilitamine Anglo-Ameerika sõjalis-poliitilise bloki ja teiste Uus-Euroopa riikidega. Üksnes see on võimeline tasakaalustama Euroopa Liidu ja Venemaa tugevnevat liitu (mille eesmärgid on küsitavad) ja Euroopa Liidu koloniaalseid ambitsioone, mille lipuriik on Prantsusmaa, kelle kiiluvees triivib nüüdseks majanduslikult nõrgenenud Saksamaa.

Seega – on kahju Euroopa uuest lõhenemisest ajal, kui ühtne Euroopa olnuks Euroopa suurriikide ambitsioonide nõrgenemise tõttu võimalik. Samas pole kadunud lootus, et olles väsinud sellest Euroopa Liidust, mis praegu on ja mida nüüd tahetakse lõplikult ära rikkuda, leiavad Euroopa rahvad (just nimelt kõik rahvad ja mitte paar väljavalitut) meelegi, et jääda truuks tegelikele väärtustele, mis on meie mandril au sees olnud ja mis pole tänini surnud. Riikide suveräänsus, sõbralik koostöö ja ühtne kultuuripärand on neist väärtustest üksnes olulisimad.

Kasutatud kirjandus

Chomsky, N. *et al.* (2002). Understanding Power. New York: New Press.

Ilves, T. H. (2003). Suur laienemine ja suur Euroopa müür. – Riigikogu Toimetised 7.

Eesti presidendi roll europoliitika kujundamisel

Jaan Tepp (RiTo 8), Euroopa õpingute magister

Kuigi riiklikus valitsemisüsteemis pole Eesti presidendile Euroopa Liidu alast pädevust eraldi ette nähtud, ei tähenda see, et president ei saa eurointegratsioonipoliitikas üldse kaasa rääkida.

Eesti ühinemise tõttu Euroopa Liiduga on ülimalt aktuaalne Eesti riigipea ülesannete muutmine. Poliitilise diskussiooni jätkamiseks ühiskonnas on tekkinud vajadus uurimuse järele, mis toob välja presidendiinstitutsiooni rollide ja funktsioonide võimaliku muutumise Euroopa Liiduga ühinemise korral.

Integratsiooni riigisisese koordineerimise uurimisel on Eestis siiani olnud tähelepanu keskmes valitsus ja parlament. Kuigi presidendi ametikoht on institutsioon, mida meil kõige rohkem usaldatakse ja millel on suur mõju avalikule arvamusele, on presidendi rollile europoliitikas hoopis vähem tähelepanu pööratud. Eriti tähtis on presidendi Euroopa Liidu suunalist funktsiooni analüüsida sellepärast, et põhiseadus näeb riigipeale ette ülesandeid, mis pole täpselt piiritletud ja jätavad palju tõlgendusruumi. Eesti Euroopa Liiduga lõimumise kiire arengu tõttu on riigipea esindusfunktsiooni ümbermõtestamine väga oluline, et riigi huve valitsustevahelisel ja riigiülesel tasandil paremini esindada.

Presidendi roll poliitikas

Kõigepealt peaks pöörama tähelepanu riigipea esindusrollile välissuhtluses, selle formaalsetele ja mitteformaalsetele tahkudele ning poliitilise tegevuskava kujundamisele. Puhtformaalsete ülesannete hulka kuulub ratifitseerimiskirjade allkirjastamine, diplomaatide nimetamine ja tagasikutsumine ning välissaadikute volikirjade vastuvõtmine. Nimetatud tegevused on oma olemuselt passiivsed ja n-ö retrospektiivsed, s.t kinnitavad teiste põhiseaduslike institutsioonide varem langetatud otsuseid.

Samal ajal kehtib põhiseaduse § 78 punkti 1 mõistes ka täpselt määramata üldine esindusfunktsioon – maine loomine ja riigi välispoliitika elluviimine diplomaatilise suhtluse, riigivisiitide, kõnede ja kirjavahetuse kaudu. See on juba aktiivsem, oma olemuselt tulevikku suunatud poliitika. See presidendi töö tahk puudutab tema iseseisvat poliitilist funktsiooni, mis põhiseaduse seniste tõlgendajate arvamuse järgi on kõike muud kui presidendi iseseisev välispoliitiline tegevus.

Selleks, et täpsemalt määrata presidendi üldist esindusfunktsiooni Euroopa Liidus põhiseaduse § 78 punkti 1 mõistes, on tarvis piiritleda tema formaalsed ja mitteformaalsed ülesanded ning analüüsida pädevust neljas põhikategoorias: formaalne ja mitteformaalne tegutsemine riigis ja Euroopa Liidus. See lubab meil üldist esindusfunktsiooni liigitada: maine loomine ja riigi välispoliitika elluviimine mitmesuguste sammude kaudu, näiteks riigipea diplomaatiline suhtlus, riigivisiidid, kõned ja kirjavahetus (vt tabelit).

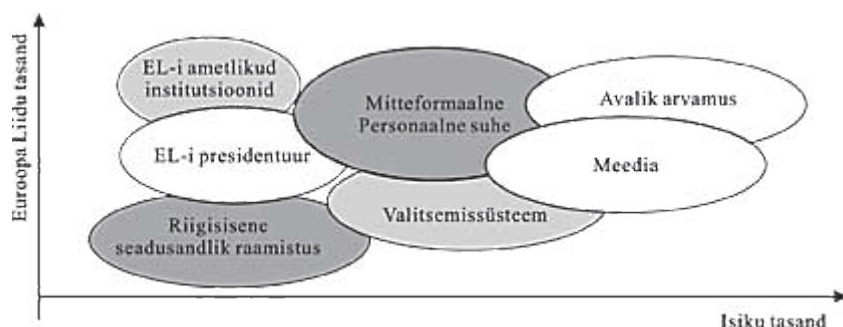
Nimetatud analüüsiplokid annavad ühtlasi vastuse küsimustele, kuidas saab president mõjutada riigi lõimumispoliitikat ning otsuste tegemist Euroopa Liidu tasandil, mis on tähtis tööülesannete kinnitamise seisukohalt.

Tabel. Presidendi funktsioonid neljas põhikategoorias

	Formaalne funktsioon	Mitteformaalne funktsioon
Riigi tasand	valitsemissüsteemist tulenevad ülesanded, juriidilised ülesanded	isiksus, institutsiooni usaldatavus, meedia
Euroopa Liidu tasand	Euroopa Liidu institutsioonid ülesanded, subsidiaarsusprintsibiist tulenevad ülesanded	välisvisiidid, riiklikud kohtumised, kõned

Formaalsete funktsioonide analüüs võimaldab kindlaks määrata riigipea mitteformaalsetest ülesannetest tuleneva tegevuse, mis kõige paremini iseloomustab presidendi üldist esindusrolli. Formaalset ülesannet on enamasti formaaljuriidilised ja tulenevad valitsemissüsteemide eripärast, neid riigipea oma tegutsemisega aktiivselt muuta ei saa. Küll aga mõjutab formaalne funktsioon otseselt mitteformaalset funktsiooni nii riigi kui ka Euroopa Liidu tasandil. Riigi tasandil võib selleks olla institutsiooni usaldatavus ja presidendi tegutsemine oma kantselei juhtimisel (mis pole paraku põhiseadusega reguleeritud), Euroopa Liidu tasandil meediakajastuste laiema mõju meie riigipea läbilöögivõimele. Presidendi Euroopa Liidu suunalisel tegevusel on tegureid, mis mõjutavad kord rohkem, kord vähem presidendi toiminguid (vt joonist).

Joonis. Funktsioonide koosmõju



Kaasarääkimine pole sekkumine

Poliitikute eesmärk peaks olema ühe metodoloogilise küsimusena analüüsida väljakujunenud valitsemissüsteemi mõju riigipea tegutsemisvabadusele ja poliitilisele aktiivsusele Euroopa Liidu suunal. Tüüpiseerides institutsionaalset mõõdet Euroopa Liidu poliitikate koordinatsiooni süsteemis, väljendub valitsuse roll (kelle koordineerida on kogu

eurointegratsioon) valitsusdelegatsioonide töö kooskõlastamises, lõimumise seaduseelnõude menetlemises ja Eesti tutvustamises ning Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide esindajatega suhtlemises.

Riigi parlamentaarne valitsemissüsteem põhineb võimude lahususel, eraldi on täidesaatev võim – valitsuskabinet ja riiklikud asutused – ning seadusandlik võim – parlament ja kohtuvõim. Eestis on Euroopa Liidu vallas keskne selline koordinatsioonimudel, kus välisministril on põhimõtteline vastutus ja peaministril põhivastutus allüksuste kaudu.

Üldiselt ei pea president *per se* eeldama, et tema välispoliitiline aktiivsus on allutatud valitsuskabineti poliitikale. Demokraatlikus riigis võib president tegutseda kooskõlas põhiseadusega. Kuna Eesti presidenti ei vali mitte rahvas, vaid parlament (valimiskogu) kui rahvast esindav institutsioon, peaks president uute laiapõhjaliste välispoliitiliste sammude kooskõlastamist alustama parlamendist. Selleks on mitu võimalust, näiteks sätestab põhiseaduse § 78 punkt 5 Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise vastavalt põhiseaduse §-le 68, Riigikogu kodukorra seaduse § 49 alusel saab kokku kutsuda täiendava istungi.

Valitsuskabineti ja poliitilise eliidi vastuseis presidendiinstitutsiooni tugevnemisele on etteaimatav, kui pidada erandiks peaminister Siim Kallase 2002. aasta 3. oktoobril ametnike foorumil tehtud ettepanekut kaotada tulevikus peaministri ametikoht ning anda valitsusjuhi ülesanded presidendile. Siim Kallase sõnul on täitevvõimuta presidendi roll vastuoluline ja ebaloomulik. Tema arvates on raske uskuda, et aastate pärast, kui presidenti hakatakse otse valida, suudaks valimisvõidu saavutanud poliitik leppida üksnes riigipea esindusfunktsiooniga.

Vaatamata väljakujunenud valitsuskesksele välispoliitika harmoneerimismehhanismile on presidendil peale peaministri ja välisministriga kooskõlastamise ka muid seaduslikke võimalusi isiklike algatusi ellu viia ja neid Riigikogus kooskõlastada.

Näiteks Riigikogu Euroopa asjade komisjon (EAK), kelle ülesanne on parlamentaarne järelevalve Vabariigi Valitsuse tegevuse üle eurointegratsiooni vallas. EAK kuulab korrapäraselt peaministri, valitsusliikmete, riigiasutuste juhtide ja spetsialistide aruandeid lõimumise käigust ja probleemidest, selgitab valitsusväliste organisatsioonide ja huvirühmade arvamusi ning annab valitsusele soovitusi seisukohtade kujundamises suhetes Euroopa Liidu institutsioonidega. Samuti Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarne Ühiskomitee – Euroopa Parlamendi ja Riigikogu kohtumiste ning arvamuste vahetamise foorum –, mis koosneb Euroopa Parlamendi ja Riigikogu vastavatest delegatsioonidest COSAC-is (Euroopa asjadega tegelevate komisjonide konverentsil). Mainitud institutsioonid peaksid olema esimesed riigipea välissuhtlusfunktsioonide rakendajad riigi huvides.

Kuna kogu Euroopa Liiduga integreerumise poliitika on allutatud Riigikantselei ja välisministeeriumi kaudu peaministrile, pole Vabariigi Presidendile riiklikus valitsemissüsteemis ette nähtud eraldi Euroopa Liidu alast pädevust. See ei tähenda aga seda, et president ei saa oma põhiseadusega tagatud õiguste rakendamiseks kasutada talle antud volitusi kaasa rääkida. Kaasarääkimist ei saa omakorda käsitleda sekkumisena

valitsuskabineti täitevõimu valdkonda, sest pädevused on valitsuse 1996. aasta otsusega jaotatud ja presidendiinstitutsioon ei saa seda enda kasuks muuta. Samal ajal on presidendil osalemiseks mitu võimalust, nagu otsene kirjavahetus peaministri, riigisekretäri ja välisministriga, ning talle Vabariigi Presidendi töökorrasedusega tagatud õigus nõuandvaid komisjone kokku kutsuda.

Tegutsemisvabaduse mõjurid

Presidendi Euroopa Liidu suunalise rolli mõistmiseks peame välja tooma poliitilised raamid, mille ulatuses võetakse vastu enamik Euroopa Liidu otsuseid ning toimuvad riikidevahelised kooskõlastused. Selle taustal saame analüüsida tegureid, mis mõjutavad riigipea tegutsemisvabadust ja poliitilist aktiivsust Euroopa Liidu suunal.

Euroopa Liidu poliitika erineb klassikalistest süsteemidest, see on eri poliitiliste tasandite koostöö seadusandluses. See on riigiülene tasand – Euroopa Ühenduse institutsioonid ja liikmesriikide poliitilised süsteemid –, kus otsustusmehhanismis põimuvad mõlema tasandi huvid.

Euroopa Liidu uus, senisest erinev otsuste tegemise käik surub valitsusele üha rohkem peale ühist otsuste tegemist. Tema poliitiline süsteem on detsentraliseeritud ja põhineb eelkõige liikmesriikidel, kellel on ainupädevus poliitika rakendamiseks (Kasemets 2000, 10).

Euroopa Liidu seadusandlus koosneb eri toimingutest, nagu koostöö- ja nõusolekumenetlus, kaasotsustamise ja laiendatud nõusoleku menetlus, konsultatsioonimenetlus ja laiendatud kaasotsustusmenetlus. Arvestades presidendi tasandi poliitilist iseloomu, on otstarbekas presidendiinstitutsiooni häält kuuldavale tuua rohkem Euroopa Ülemkogu otsuste puhul ja vähem korralduslikke otsuseid langetavates komisjonides.

Mainitud otsustusmenetluste põhjalikum analüüs annab empiirilised suunised, kuidas on otstarbekas planeerida presidendi toiminguid. Samal ajal tuleb silmas pidada, et Euroopa Liidu poliitilist tegevuskava ei kujundata mitte õigusakte formuleerivates ühenduse institutsioonides, vaid selleks on eelkõige valitsustevaheline konverents (VVK).

Just viimati mainitu on institutsioon, kus riigijuhid (lähtuvalt esmastest õigusaktidest, nagu asutamislepingud, konventsioonid ja välislepingud) sõnastavad teiseste kohustuslike õigusaktide (määrused, direktiivid, otsused) raamid ja menetlusvormid. VVK-l põhjendatakse uute teiseste õigusaktide alustamise vajadust ja peetakse vaidlusi aluslepingute täiendamise küsimustes. Teiseste õigusaktide väljatöötamisel on tähtis roll ka riigijuhtidel, eriti direktiivide vastuvõtmisel, mida tehakse Euroopa Ülemkogus.

Euroopa Liidu otsustuskäigu determinantide süstemaatilised uuringud on välja toonud kolm põhilist mõjutamise meetodit:

1. valitsustevaheline koostöö ehk protsess, milles liikmesriigid kontrollivad otsustuskäiku;

2. valitsusväliste organisatsioonide survepoliitika: huvirühmad ja parlamendirühmad kasutavad ära legaalseid survemeetodeid;
3. poliitilise eliidi isiklikel kontaktidel põhinev mõjutamismehhanism.

Põhimõtteliselt tuleb aktsepteerida arusaama, et Euroopa Liidu otsustusmehhanism on enamasti valitsustevaheline ja selles on valdavad rahvuslikud huvid. Poliitiliste sisepingete maandamiseks ja neist vabanemiseks suunatakse need tihti valitsustevahelisele tasandile (Peterson, Bomberg 1999,7).

Riigipea saab plaanida vormiliste riigisiseste küsimuste edastamist Euroopa Liidu tasandile, osaledes VVK diskussioonides, tasakaalustades riigi survet valitsusele seaduste harmoneerimisel ning kaasates lõimumisse Euroopa Liidu otsustusmehhanisme.

Võimalikud mõjutamiskanaliid

Valitsuse üks eesmärk peaks olema luua riigipeale riigi huvide esindamiseks Euroopa Liidu institutsioonides seaduslikud alused. Vormiliselt on presidendi Euroopa Liidu suunaline tegevus põhiseadusliku esindusfunktsiooni täitmine valitsuse ametliku integratsioonipoliitikaga hõlmamata valdkondades, kasutades seadustega lubatud meetmeid huvirühmade esindamiseks Euroopa Liidu ametlikes institutsioonides, nagu Euroopa Ülemkogu, VVK, Euroopa Parlament, regioonide komitee ja Euroopa Komisjon.

Huvirühmadena ei tule käsitleda mitte üksnes erialaliituseid, vaid ka parlamendifraktsioone, kohalike omavalitsuste ühisesindusi, eri valdkondade asju ajavaid ühendusi, mis jäävad riigi ametliku liitumisläbirääkimise kõrval teiseseks.

Tuleb arvestada, et liitumise ajal on Euroopa Liidu asjade välispoliitikas esikohal valitsuse reglementeeritud tegevus ühenduse õigustiku (*acquis communautaire*) ülevõtmisel, kuid pärast muutuvad hoopis olulisemaks eri valdkondade lobitöö ja üldpoliitilised teemad, nagu näiteks Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsiooni huvide kuuldavale toomine majandus- ja sotsiaalkomitees või tulevikuvisionide arutelu Euroopa Tuleviku Konvendis.

Presidendi uue rolli kriitikud võivad esile tuua presidendi tähtsuse märkimisväärse vähendamise n-ö *low politics*'i ehk alama poliitika ja väita, et tähtis on tagada presidendile kaasaráääkimisvõimalus hoopis *high politics*'is ehk kõrgpoliitikas (Greenwood 1997, 13).

Sellekohane kartus pole põhjendatud, kui president esindab või vahendab erialaliitude huve Euroopa Liidus (regioonide komitees või Euroopa Parlamendis) protokollilise tähenduseta kirjavahetuse kaudu (*low politics*), säilitades õiguse ajada kõrgpoliitikat Euroopa Ülemkogus ja kasutades selleks liikmesriikide juhtide tasandit.

Loomulikult mõjutab riigi võimaluste kasutamist oma huvide esindamiseks Euroopas ametlik poliitikategemine, kus valitsustevaheline koostöö mängib märkimisväärset rolli. Põhiline tee Euroopa Komisjoni otsuste langetamiseni seadusloomes kulgeb valdavalt riigi kaudu (Nugent 1999, 85). Seega peavad riigi huvid olema alati kajastatud diplomaatiliste esinduste

tegevuskavas ning olema kooskõlastatud valitsusasutustega, kes käivad neid Euroopas esindamas.

Millise tasandini sobib isiklik kontakt?

Tsentraliseeritud koordineerimudeliga liikmesriikidel on harilikult parem riigiparaat Euroopa asjade haldamiseks kui detsentraliseeritud riikidel, kellel on koordineerimine tunduvalt keerulisem. Samas on rohkem tsentraliseeritud riigisüsteemi ametnikel COREPER-is (*Comité des représentants permanents*, liikmesriikide diplomaatidest koosnevas, Euroopa Komisjoni tegevuskavas olevaid tehnilisi küsimusi lahendav nõukogu) palju vähem võimalusi läbirääkimistel kaubelda ja surverühmade huve esindada (Nugent 1999, 32).

Ometi tundub, et president ei saa eriti mõjutada Euroopa Liidu otsuseid COREPER-i või Euroopa Komisjoni direktoraatide kaudu. Hoopis rohkem võimalusi on tal mõjutada Euroopa Komisjoni väljakujunenud seisukohti Euroopa Parlamendi kaudu (Dinan 1999, 278). Selle kõige tähtsam huvide suunamise mehhanism peitub parlamendikomiteede, raportöörade, parlamendifraktsioonide ja toetusrühmade süsteemis. Seetõttu on riikidevahelised europarteid tihendanud tütarpartei liidrite kohtumisi, mis võimaldab kooskõlastada poliitilisi platvorme ja seisukohti Euroopa Liidu pikaajalise arengu kohta. Eelkõige on hakatud organiseerima kokkusaamisi Euroopa Ülemkogu tippkohtumiste eel, et üheskoos kaasa rääkida Euroopa Liidu poliitiliste suuniste määramises (Kasemets 2000,43).

Euroopa Parlamendi ja huvirühmade vahel toimuvad pidevad konsultatsioonid, kus informeeritakse raportööre ja komisjonide liikmeid eesmärgiga mõjutada hääletamistulemusi ning algatavaid seadusandlikke akte. Luuakse ka otsekontakte komisjonide, fraktsioonide ja toetusrühmadega ning levitatakse saadikute hulgas kirjalikke materjale (*ibid.*, 46).

Parlamendikomiteedel on harilikult kuni viieliikmeline sekretariaat, kes teavitab parlamentääridest komiteeliikmeid komitee päevakorrast ja varustab neid taustamaterjalidega (Greenwood 1997, 43). Samal ajal tuleb tunnetada, millal sobib presidendi isiklik kontakt ja millal tema nõunike oma.

Riigi võimaluste kasutamine

Eraldi sektor on liikmesmaade valitsustasand, kus saab mõjutada ministrite nõukogu otsuseid, kuid mitte otse, vaid riikide kanaleid kasutades. Kuna poliitilised seisukohad kooskõlastatakse ministeeriumide osakondade kaudu, toimib presidendi puhul valitsustevaheline koostöö enamasti mitteformaalse funktsiooni rakendamise teel. Samal ajal toimib ka regionaalsete ja kohalike omavalitsuste tasand, kus presidendi eestkostel saab kohalik omavalitsustegelane (nt maavanem presidendi kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu ümarlaua liikmena) suunata oma probleemid lahendamiseks otse Euroopa Liidu regionaal- ja struktuuripoliitika institutsioonidele.

Liikmesriikide valitsustasandi alla saab panna ka eelmainitud osalemise Euroopa Tuleviku Konvendi töös, mitteametlike poliitiliste seisukohtade väljaütlemise rahvusvahelises pressis või isikliku kirj vahetuse tipp-poliitikutega. Euroopa Liit ei saa vastu võtta uusi liikmeid,

saamata üha laienevale pädevusringile laiapõhjalist toetust. Seetõttu vajab ta tegutsemiseks riigijuhtide toetust, et vältida võimalikku legitiimsuse kriisi. Siinkohal peab iga valitsus ja ka president teadma oma hääle kuuldavaletoomise võimalusi ning analüüsima meetodeid selle maksmapanekuks.

Tuginedes rahvusliku julgeoleku maksimile, saab president alati käsitleda Euroopa Liidu temaatikat eri variatsioonides ja institutsioonides talle usaldatud pädevuste ulatuses. Üks selline institutsioon VVK kõrval on Euroopa Ülemkogu, kelle pädevusse kuulub ühine välis- ja julgeolekupoliitika. See on juba kõrgpoliitika tasand, kus presidendil on otsene võimalus formaalselt kaasa rääkida Euroopa tuleviku teemadel. Kuigi reegli järgi esindab parlamentaarset riiki Euroopa Ülemkogus peaminister, ei saa valitsus ignoreerida riigipea osalemissoovi. Analoogilist koostööd nägime peaminister Mart Laari ja president Lennart Meri tandemis varasematel Euroopa Liidu tippkohtumistel.

Seega on võimalik oluliste mõjutuskanalitena välja tuua riigipea osalemise VVK töös, mis on uute poliitikate formuleerimise esmane institutsioon, ning aktiivse kaasalöömise Euroopa Ülemkogu töös, kus leiab aset formuleeritud strateegiliste poliitikate legitimeerimine, poliitilise tegevuskava kokkupanemine ja erinevate huvide kokkusulatamine.

Kolme liiki ideaalsuhe

Esindusfunktsiooni unikaalsust ei tohi alahinnata, eriti täidesaatva riigivõimu vähest läbipaistvust arvestades. Kuna põhiseaduste eesmärk on harilikult riigijuhtide võimu kärpida, vähemalt printsiibi järgi, siis selle kompenseerimiseks võimendavad põhiseadused riigijuhi esindusfunktsiooni.

Seega tuleb presidendi iga toimingut analüüsida eesmärgipärasuse aspektist – miks üks või teine samm on ette võetud. Kas selleks, et suurendada valitsuskabineti arvel oma võimu ja paista toimekas, või tegutseti tegeliku rollitunnetuse ja riigimeheliku käitumislaadi järgi. Selle teadasaamiseks tuleb analüüsida presidendi käitumist ja tema tegude loogikat ehk uurida presidendi mitteformaalse tegutsemise valdkonda spetsiaalsete teaduslike kriteeriumide abil.

Esimene kriteerium avab liidri omadused, nagu saavutuste ulatus laial või kitsal alal, ehk teisisõnu näitab, kas tegemist on revolutsionääri, ideoloogi, reformisti, uuendaja või kohanejaga. Teine kriteerium avab juhi suhte sootsiumiga ja vastupidi. Selle kriteeriumi arendas põhiliselt välja Max Weber, kes rõhutas kolme liiki ideaalsuhet – traditsionaalset, bürokratlik–legalistlikku ja karismaatilist (Greenwood 1997, 291).

Kui valitsuskabinet või parlament suudavad põhjendada eelmainitud klassifikatsioonile tuginedes presidendi aktiivsuse sisimaid põhjusi, võib see otseselt mõjutada riigijuhi kaasarääkimist lõimumispoliitikas kas soosiva või tõrjuva/kaitsva hoiaku kaudu.

Seda peab arvesse võtma ka president, kui ta hakkab kasutama uusi poliitilisi meetmeid kas valitsuse ja parlamendi või Euroopa Liidu suunal. President peab teadma, kuidas teda nähakse, ning vajaduse korral parima tulemuse saavutamiseks oma tegevust korrigeerima.

Vastasel juhul võib juba ette näha kogu poliitilise eliidi tõrjuvat hoiakut, mida saab nimetada valitsemissüsteemi emotsionaalseks piiranguks presidendi tegevuse suhtes.

Neli praktilist aspekti

Sellele lisaks mõjutab presidendi otsuseid alati neli praktilist aspekti. Esimene on teemade ring, millega president tegeleb: majandussüsteem; maailma poliitiline olukord; üldsuse ootused; rühmade nõudmised; parlamentaarne, bürokraatlik ja seadusandlik tegevus jms.

Teine aspekt on presidendi kantselei ja sellest lähtuv poliitika, kolmas presidendi lähimad nõuandjad. Viimane tähtis aspekt, nagu juba mainitud, on alati presidendi isik – tema võimekus, suhtlemisvalmidus, probleemide käsitlemise oskus ning maailmavaade (Greenwood 1997, 197). See tahk puudutab juba otseselt institutsiooni mitteformaalset külge ehk presidenti kui isiksust.

Eeltoodu mõjutab tavaliselt poliitikat, mida võib liigitada nelja kategooriasse: distributiivne, redistributiivne, regulatiivne ja loov poliitika (Blondel 1997, 361).

Distributiivne poliitika arendab uusi algatusi, nagu näiteks Presidendi Kultuurirahastu. Redistributiivne poliitika on suunatud olemasolevate vahendite ümberjaotamisele, redistributiivsena võib vaadelda presidendi tegevust riigieelarve kinnitamise või tagasilükkamise vallas. Regulatiivne poliitika on otseselt seotud presidendi tegevusega seadusloomes, mis tuleneb presidendi kantselei initsiatiivist, presidendi nõuandvate kogude taotlusest või riigipea isiklikust otsusest. Regulatiivse sekkumisena võib käsitleda ka kindlate poliitiliste suunistega kirju riigiasutuste juhtidele ja tipp-poliitikuile. Loov poliitika on uued, näiteks valitsuskabineti tegevusvaldkonnast välja jäävad ettevõtmised. Näiteks kodukaunistamise algatus, mahepõllumajanduse juurutamine ja taastuvenergeetika toetamine ehk riigisisene formaalne funktsioon.

Formaalse funktsiooni Euroopa Liiduga lõimumise kontekstis on presidendile sobivaim regulatiivne ja loov poliitika. Regulatiivne poliitika võib olla seotud rohkem presidendi kirjavahetusega Euroopa Liidu poliitika rakendamisel ning kitsaste, valitsuskabineti integratsioonimehhanismi mitteriivavate otsustega, näiteks otsus taastuvenergeetika riikliku sihtarvu väljakuulutamiseks aastaks 2010.

Loova poliitika rakendamiseks on Euroopa Liidu eesmäärke arvestades tunduvalt laiema võimalused. Näiteks võib Eesti president koos teiste Läänemere maade presidentidega rakendada uut keskkonnapoliitikat Läänemere puhtuse säilitamiseks. Nimetatud ettevõtmisega saab regioonide komitee kaudu alustada Euroopa Komisjoni uue merekeskkonna direktiivi täitmist.

Personaaldiplomaatia ulatus ja tingimused

Riigipea esindusfunktsiooni lahutamatu osa on mitteformaalset mõõdet puudutav personaaldiplomaatia. Paraku on see aga mõjutatud riigi välispoliitikast ja üheks

klassikaliseks meetodiks on hinnata poliitika kujundamise käiku riigis kehtiva poliitilise režiimi järgi. Sellel on vaieldamatult märkimisväärne mõju poliitikute suhtlemisele omavahel.

Valitsustevahelist (*intergovernmental*) poliitikat iseloomustavad eelkõige Euroopa Liidu poliitikate koordineerimismehhanismid, mida liikmesriigid rakendavad usinalt valitsustevahelistel konverentsidel vaidlusaluste küsimuste lahendamiseks, nagu Euroopa Komisjoni struktuur ja suurus, häälte jaotus ministrite nõukogus, kvalifitseeritud häälteenamuse (QMV) rakendusvaldkonnad ja uute poliitiliste meetmete alustamine jm (Kasemets 2000, 55).

Poliitiline koordineerimine hõlmab ennekõike riikidevahelist konsensuse tagamist lahenduste kooskõlastamisel, kõigi huviliste esindatust ja demokraatlike printsiipide rakendatavust. Mida tugevam on personaaldiplomaatia, seda edukamalt toimib koordinatsioon. Peale poliitilise kooskõlastamise, milles riigipea saab valitsuskabineti pärusmaale tungimata osaleda, on olemas administratiivne ehk funktsionaalne koordineerimine, mis on rohkem ametiasutuste (ministeeriumide) keskne ja määratud tehnilise järelevalve funktsioonidega. Viimati mainitud koordinatsioonimudelit me selles artiklis ei käsitle.

Riigipeade omavaheline suhtlemine on legitimeeritud poliitilise koordineerimise vajaduse tõttu Euroopa Liidu eri poliitikate elluviimise käigus. Seda iseloomustab asjaolu, et riigipead võivad anda oma poliitilise hinnangu Euroopa Komisjoni välja töötatud meetmetele. Kuid valitsustevaheline koordinatsioon toimub nii eelkirjeldatud tüpologia kui ka metodoloogiliste reeglite järgi.

Esiteks, poliitikas osalejad peavad olema ratsionaalsed, iseseisvad indiviidid või rühmad, kes toimivad omakasupüüdmatult ja riskivabalt. Teiseks, nad esindavad üksnes neid riigi huve, mis on integreeritud valitsustevahelisele tasandile ja haakuvad teiste valitsuste huvidega. Kolmandaks, riigi käitumine oma huvide esindamisel konfliktsituatsioonis peab olema adekvaatne ja selgesti välja tooma huvide lähteaspekte (Rosamond 2000, 142).

Teisisõnu, riigipea osalemine koordinatsioonipoliitikas võib olla riigipeakeskne üksnes seni, kuni tekib konfliktsituatsioon. Viimase tekkimisel on vältimatu, et administratiiv-funktsionaalne koordinatsioonimehhanism kaasab valitsuse ja täpsustab riigipea positsioone. Seega määrab mainitud reeglistik presidendi personaaldiplomaatia ulatuse ja liberaalsuse, kuid ei elimineeri seda.

Presidendil tähtis roll

Eraldi uurimist vajaks presidendi mõjukus Euroopa Liidu otsustusprotsessis olenevalt sellest, missugused valitsused on Euroopa Liidu liikmesriikides võimul tema ametisoleku ajal. Lihtsa tagasivaate puhul ilmneb huvitav asjaolu: liberaalse Lennart Meri ajal valitsesid liikmesriikides valdavalt sotsiaaldemokraadid ja vasakpoolsemad maaparteid, Arnold Rüütli ajal tsentristlikud või parempoolsed jõud. Seega jääb õhku rippuma huvitav dilemma: kas presidendivalimiste aegu peaksid võimuparteid jälgima Euroopa poliitilisi tendentse ja sellest lähtudes eelistama mõnda kandidaati rohkem kui teist? Praegu saame üksnes oletada, et

Eesti president oleks Euroopas edukam, kui tema poliitilised vaated langeksid kokku Euroopa valdava hoiakuga.

Kokkuvõtvalt võib väita, et tipp-poliitikute suhtlemises täpset koordinatsioonipoliitika metodoloogiat järgides leiab hea poliitilise vaistuga kandidaatriik alati oma seisukohtadele vajaliku rahvusvahelise toetuse, lülitades riigisiseseid formaalsed meetmed mitteformaalse isiku tasandi kaudu Euroopa Liidu otsustusmehhanismide üldpaketti. Kui riigipea välispoliitilised sõnavõttud on seotud ka poliitilise tegevuskavaga ja legitimeeritud nõuandvates komisjonides, osaleb ta alati Euroopa Liidu poliitika kujundamise protsessis ning on seega riigi välispoliitika kujundajana oluline figuur.

Kasutatud kirjandus

Blondel, J. (1997). Comparative Government. London: Prentice-Hall.

Dinan, D. (1999). Ever Closer Union? 2nd ed. London: The Macmillan Press.

Greenwood, J. (1997). Representing Interests in the European Union. London: Macmillan Press.

Kasemets, K. (2000). Poliitika kujundamise protsess Euroopa Liidus. Euroopa õpingute magistriprogrammi konspekt. Tartu.

Nugent, N. (1999). The Government and Politics of the European Union. 4th ed. Basingstoke: Macmillan Press.

Peterson, J., Bomberg, E. (1999). Decision-Making in the European Union. Houndmills: Macmillan Press.

Rosamond, B. (2000). Theories of European Integration. The European Union Series. Basingstoke: Macmillan Press; New York.

Ühiskondlik lepe keskendugu peaesmärgile

Märt Rask (RiTo 8), Riigikohtu esimees

Ühiskondliku leppe peaesmärk peab olema sõnastatud selliselt, et see oleks selge igale Eesti ühiskonna liikmele.

Autor mõistab ühiskondlikku lepet protsessina, mitte pelgalt 2003. aasta 20. oktoobril Tallinnas allkirjastatud dokumendina. Käesolev kirjutis ei pretendeeri ühiskondliku leppe igakülgsele analüüsile, vaid peaks olema üks paljudest mõtteavaldustest, mis püüab aidata mõista Eesti arengu iseärasusi ja kõnealuse leppe tähendust kogu ühiskonnale. Mõttearendus lähtub sellest, et lugeja on tutvunud vähemalt Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse poolt 25. oktoobril 2003 ajalehena avaldatud materjalidega.

Tagasivaade algatusele

Kui kasutame mingis lauses sõnaühendit ühiskondlik lepe, ei saa selles kontekstis leppeosalistena piiritleda väiksemat subjektide ringi kui Eesti alaline elanikkond. Sellest tulenevalt saab leppe eesliitena kasutada sõna ühiskondlik üksnes siis, kui see lepe teenib kogu ühiskonda, mitte ainult selle ühiskonna eri huvirühmi. Seda ka siis, kui rühmahuvi on esinduslikult massiline ja eri rühmahuvidele on leppes leitud oma ühisosa, kuid samas ei ole ükski leppeosalistest loobunud oma huvidest ühishuvi kasuks. Nendest arusaamadest lähtudes püüamegi jõuda selgusele, kas Eestil on pärast käesoleva aasta 20. oktoobrit oma ühiskondlik kokkulepe või seda ei ole.

Selleks peame tagasivaateliselt selgitama, kas ühiskondlik lepe kui protsess on muutunud sedavõrd selgeks, et iga kõrvaltvaataja võiks hõlpsasti saada vastused esmastele küsimustele: milline on selle leppe eesmärk? kes protsessis osalevad? milline on meetod eesmärgi saavutamiseks?

Eesmärgi sõlmida rahvuslik kokkulepe maaelu, omakultuuri, hariduse ja omavalitsuse tuleviku kohta püstitas 1994. aasta 16. novembril maarahva kongress. Selline eesmärgipüstitus viitas küll lahendamata probleemidele nimetatud eluvaldkondades, kuid ei seadnud eesmärgiks kogu ühiskonna edendamist. Äratuntavalt palju oli algatuses ühe sotsiaalse rühma huve, mis pigem rõhutasid soovi lahendada maaelu probleemid teiste eluvaldkondade arvel. Idee kogus teistes eluvaldkondades toetuse asemel vaikivat kriitikat ja peaaegu unustati. Samas iseloomustab 1994. aastat tagasivaateliselt sotsiaalse turvalisuse madalseis, mis ei olnud kindlasti soodne aeg maaeluteemalise rahvusliku kokkuleppe sõlmimiseks.

Seitse aastat hiljem, 2001. aasta 8. oktoobril toonitas president Arnold Rüütel oma ametisseastumise kõnes vajadust taastada laialdane dialoog rahva ühishuvi väljaselgitamiseks. Selgituseks tuleb öelda, et presidendi seisukohavõttudele pööratakse käesolevas kirjutises suuremat tähelepanu üksnes seetõttu, et avalikkusele on Vabariigi President olnud üks ühiskondliku leppe ellukutsujaid. Võimalik, et maaerakondliku kuuluvuse peatanud president pöördus tagasi maarahva kongressi temaatika juurde, kuid

Eesti vahepealset arengut arvestades tundub selline käsitusviis liialt naiivne. Presidendi kõnes sisaldunud soov leida dialoogi kaudu rahva ühishuvi ei olnud suunatud mingi valdkondliku dokumendi väljatöötamisele, vaid viitas vajadusele rahvast konsolideerida. Ent arvestades seda, et 2001. aastaks oli Eestis selgelt teadvustatud kogu ühiskonda hõlmav kaksikeesmärk – saada nii Euroopa Liidu kui ka NATO liikmeks –, tundus uue üldrahvaliku eesmärgi püstitamine liigne, selleks ei olnud ühiskondlikus mõtlemises ruumi.

Samas pälvis 2001. aasta 28. novembri Eesti Päevalehes avaldatud Suurettevõtjate Assotsiatsiooni aseesimehe Aadu Luukase artikkel "Eesti vajab rahvuslikku kokkulepet" siiski tähelepanu. Autor pakkus esimest korda meie kõige laiemale avalikkusele diskussiooniks teema, mis seni oli tuntud poliitikutele ja majandusteadlastele kui Iirimaa *Program for National Recovery* 1987–1990. Iirlaste ühiskondlik lepe keskendus stabiilse töösuhte loomisele, kus leppe osapoolteks olid eelkõige tööandjad ja töövõtjad neid esindavate ametiühingute kaudu.

Erakonnad ei võtnud ideed omaks

Analüüsimate pikemalt Iirimaa Rahvuslikku Päästeprogrammi (nii tuleks tõlkida selle leppe pealkirja), sest see oleks eraldi teema, tuleb kohe mainida, et Iirlaste kokkulepe sündis tollase Iirimaa hädadest ja viletsusest. Lepe tugines nende usulisele, keelelisele ja kultuuri taustale, mis ei ole ülekantav Eesti oludesse. Aadu Luukas viitas põhimõtteliselt samasuguste osapoolte kokkuleppe vajadusele, kuid lisas subjektide ringi ka erakonnad ja kolmanda sektori organisatsioonid. Kuigi Luukase artiklist ei selgunud tulevase rahvusliku kokkuleppe sisu, s.t ei eesmärki ega meetodit, kuidas eesmärgini jõuda, kutsus autor osapooli üles ühiselt sätestama riigi arengu olulised eesmärgid ja saavutamise põhimõtted.

Kuna kõigi Eesti elanike kokkulepe ilma esindusdemokraatia töövorme kasutamata on mõeldamatu massilise allkirjakogumise kampaaniana, tundub positiivsena, et artiklis tehti sammuke nende subjektide määramise suunas, kellel on voli mingi ühiskonnaosa nimel rääkida. Tuleb ühtlasi lisada, et Aadu Luukas esindas parteitut mõttelaadi, mis oma olemuselt peaks esimesel pilgul sobima erakondlike ideede ühendamiseks. Sääraselt positsioonilt esitas oma ettepanekud ka president Rüütel. Samal ajal mitmeparteilise poliitilise süsteemi tingimustes, nagu see on Eestis välja kujunenud, ei saa kahelda selles, et ühiskondliku leppe sõnum oli esimeses järjekorras adresseeritud erakondadele.

Paraku ei võtnud erakonnad ideed omaks. Ei tekkinud poliitilist debatti, mis oleks avalikkusele selgitanud idee olemust, selle tekkepõhjusti ja arengusuundi. Idee ei jäänud ühiskonnas kõlama, ei erutanud erakondi. Vahemärkusena ei saa jätta lisamata, et autori arvates suudab Eesti ühiskonda kohe erutada üksnes raha (ümber)jagamise idee. Paljud erakonnad käsitlesid ühiskondliku leppe temaatikat autoritekeskse eraalgatusena, mitte üldrahvaliku asjana. Arvestades presidendi autoriteeti, tundus ühiskondliku leppe idee propageerimine presidendi poolt ülevalt antud käsuna, mis mõistetavatel põhjustel tekitas erakondades trotsi. Esimesel pilgul parteideülesena tundunud presidendi autoriteet ja suurettevõtja neutraalne vääriskus ei suutnud käivitada ühiskonna konsolideerimise protsessi. Need ja paljud teised varjatud takistused olid juba algselt ühiskondliku leppe arengulukku sisse programmeeritud.

Uus mõõde leppe retoorikasse

Vale oleks vaadelda rahvusliku kokkuleppe idee väljatoomist Eesti sotsiaalpoliitilise konteksti väliselt. Ei saa unustada, et 1992. aasta 28. juunil võttis rahvas vastu põhiseaduse, mille preambul määratleb kõige üldisemad ühiskondlikud eesmärgid ja väärtused. Eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade on ülim eesmärk, mille teenistusse on rakendatud kogu riik ja rahvas. See on eesmärk, mida siiani pole vaidlustanud ükski valitsus, erakond ega mittetulundusorganisatsioon. Samal ajal teenis pürgimine Euroopa Liitu ja NATO-sse põhiseaduslikke eesmärke, et kaitsta rahvusliku enesemääramise kustumatul õigusel loodud riigi sisemist ja välist rahu.

Siinkohal oleks lihtne teha kokkuvõtte, et Eesti rahvuslik kokkulepe ongi põhiseadus ja uue kokkuleppe sõlmimiseks puudub vajadus, sest kõik teised kokkulepped tuginevad põhiseadusele. Samas on raske uskuda, et nii rahvusliku kokkuleppe idee autor kui ka president oma kõnes vabariigi 84. aastapäeval 24. veebruaril 2002 olid põhiseadusliku töö unustanud. Presidendi kõnest leiame kõrvuti ühiskondliku leppe sõlmimise vajaduse toonitamisega esimest korda ka leppe eri valdkondade eesmärke.

Nii pidi lepe olema suunatud sotsiaalse turvalisuse ja rahvusliku julgeoleku kindlustamisele ning eesti keele ja kultuuri, samuti hariduse ja teaduse kestmise tagamisele. Kuigi president neid valdkondi oma kõnes nimetas, tuleb tõdeda, et poliitilise avalikkuse jaoks ei olnud selles eesmärgipüstituses midagi uut. 2001. aastaks olid Eestis välja kujunenud erakonnad, kelle programmilistes dokumentides leidsid hulgaliselt analoogilisi ideid ja rõhuasetusi, kuidas Eestit arendada. Tasub meenutada, et enne aastapäevakõnet olid taasiseseisvunud Eestis toimunud juba kolmed demokraatlikud Riigikogu valimised, mille käigus erakonnad olid oma valimisplatvormide ja programmiliste seisukohtade kaudu väärtustanud eesmärkidena nii turvalisust ja julgeolekut kui ka haridust, teadust ja kultuuri.

Uus dimensioon lisandus ühiskondliku leppe retoorikasse 2002. aasta 7. aprillil, mil Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua suurkogu võttis vastu resolutsiooni, mis seadis eesmärgiks kodanikuühiskonna kujundamise Eestis, soovides kaasata avalike asjade otsustamisse rohkem kolmandat sektorit. 20. veebruar 2003, kui kirjutati alla ühiskondliku kokkuleppe memorandumile, lisas terminina Eesti jätkusuutliku arengu.

Ent siinkohal toodud valik sündmustest iseloomustab küll ühiskondliku leppe idee tekkelugu, kuid ei anna vastust kirjutise alguses püstitatud küsimustele. Seetõttu on mõistlik vaadelda senist ühiskondliku leppe arenguprotsessi vähemalt kaheetapilisena, sündmustena, mis eelnesid ühiskondliku leppe sihtasutuse asutamisele, ja sündmustena, mis sellele järgnesid.

Sihtasutuse loomine lisas idee arengusse kaheldamatult konkreetsust, toimekust. Professionaalse asjaajamise ja plaanipärase töö tulemusena kirjutati 2003. aasta 20. oktoobril alla Eesti esimene ühiskondlik lepe – lapsed ja haridus. Kui varem seostati ühiskondliku leppe ideed ainult Rüütli ja Luukasega, otsides nende tegevuse varjatud motive, siis sihtasutuse loomise järgselt hakati üha sagedamini seostama idee arendamist sihtasutuse nimiisikute ambitsioonidega. Et Eesti ühiskond on väike ja vähegi toimekamad

inimesed tunnevad üksteist aastaid, saadab siin iga idee paratamatu varjuna mõni vandenõuteooria ning tihti on ideest tähtsam hoopis fakt, kellelt idee pärineb. Neist argimütoloogia painajatest ei ole vaba ka ühiskondliku leppe idee. Samas julgen väita, et ühiskondlikele protsessidele hinnangute andmisel ei ole tegelikkuse ja näilisuse piir alati tajutav. On piisavalt näiteid, kus müüt on aja möödudes osutunud tegelikkuseks.

Mis võinuks olla teisiti?

Lähtudes eelkirjeldatud eesti asja ajamise eripärast, püüame jõuda selgusele, mis on ühiskondliku leppe protsessis olnud positiivset ning mis võinuks olla teisiti.

Vaieldamatult on hea, et leppeprotsess on omandanud teatud professionaalsuse ja omab samal ajal ka teatavat kandepinda. Avalikkuse ette tõstatatud küsimus kolmanda sektori kohast ühiskonnas. Otsime osalusdemokraatia vorme, räägime rohkem sallivusest, arvestamisest. Kuid vara on siiski kõrvutada esimest ühiskondlikku lepet põhiseadusega. Katse konsolideerida ühiskonda on väärtus ka siis, kui see esimesel korral ei õnnestu. Võlts oleks manifesteerida, et ühiskondliku leppe ideoloogia on muutunud võitlevaks ideedekogumiks, millega arvestatakse kõigil tasandil iga otsustuse vastuvõtmisel. Raske on uskuda ideede võidukäiku, mille olemasolust on teadlik väike osa elanikkonnast, eriti kui kolm neljandikku poliitilisest spektrist ei ole leppega ühinenud. Vaatamata kõigele tuleb konstateerida, et protsess on just selline, nagu välja kukkus, ja edaspidi saab kõike teha paremini.

Tahaksin välja tuua mõningad probleemid, mille lahendamiseks ei ole ühiskondliku leppe protsessile märkimisväärset edu loota. Peame eeldama, et iga lepe, mis sõlmitakse, sünnib osapoolte vaba tahte väljendusena. Ühiskondlik lepe on seega kogu ühiskonna vaba tahte väljendus. Aga kuidas saada demokraatlikult teada, kas ühiskonna liikmed soovivad lepet või ei soovi? Ühiskondlik lepe on poliitiline protsess ja selle käigus vastuvõetavad dokumendid on poliitilised dokumendid. Eesti poliitikat tehakse kooskõlas põhiseadusega, mille kohaselt volitab hääleõiguslik kodanikkond valimistel ennast esindama erakonnad ja poliitikud. Ükski sotsioloogiline küsitlus ei saa asendada seaduslikke valimisi. Küsitlus ei vähenda poliitiku mandaati ega asenda erakonna otsustust. Nii kaua, kuni ühiskondliku leppe protsessis ei osale valijatelt mandaadi saanud erakonnad, saab ühiskondlikust lepest rääkida üksnes kui algatusest, mitte aga kui ühiskonna põhisuundumusi määravast foorumist.

Iseküsimus on, kas sellist foorumit on üldse tarvis, sest rahva esindusfoorum on parlament. Ent olles veendunud uue foorumi vajaduses, tuleb kohe vastata hulgale küsimustele, millele ühiskondliku leppe senine areng ei ole kahjuks vastust andnud. Näiteks, kuidas seostub foorumi ja parlamendi töö, üks ei asenda ju teist. Rääkida tuleb ka sellest, kes ja kuidas hakkab ellu viima ühiskondliku leppe foorumi väga häid otsustusi. Need ja paljud teised küsimused vajavad kiiret lahendust, sest muidu toodab foorum ühiskonnale katteta lubadusi ja illusoorset arengupilti, mis lõppkokkuvõttes diskrediteerib kogu ürituse ja lisab ühiskonda pingeid, mitte ei lahenda neid. Ühesõnaga, ühiskondliku leppe foorumile tuleb ühiskonnas leida oma koht, et välistada juba eos mõtted sellest, kuidas foorum trügib asendama avaliku sektori asutusi, põhiseaduslikke institutsioone või erakondi.

Vastuvõetamatu lõpptekst

Kahjuks tõi üks ühiskondliku leppe projektidest, mis erakondadele kiirkorras tutvumiseks saadeti, just selliseid mõtteid. Eriti läbimõtlematuks tuleb pidada selle projekti suundumust, millega Ühiskondliku Leppe Sihtasutusele sooviti teha ülesandeks ühiskondliku leppe täitmise jälgimine. Kui leppeosalistena peeti silmas erakondi, andis see erakondadele selge signaali, et sihtasutuse näol soovitakse luua põhiseadusvastast poliitika järelevalveorganit. Võib ainult aimata, kelle ees oleks sihtasutus oma järelevalvetegevuses aruandekohustuslik olnud. Ettevaatlikuks tegi samas projektis sisalduv mõte, mille kohaselt oli vältimatult tarvis tugevdada Eesti omavalitsusi, luues selleks maakondliku omavalitsustasandi. On tõsi, et president on korduvalt tõstatanud kahetasandilise omavalitsuse taasloomise idee, kuid kas see on ühiskondliku kokkuleppe küsimus. Tahtmatult tekib küsimus, kas president on ikka peatanud oma parteilise kuuluvuse ja tegevuse. Need olid detailid, mis hilisemate tekstiversioonide käigus küll kadusid, kuid andsid põhjust kogu ürituse umbusaldamiseks ning erakondliku initsiatiivi pärssimiseks. Ilmselt oleme ühe kogemuse võrra rikkamad, mille võiks sõnastada selliselt, et erakondade altpoolt tulevat initsiatiivi ei saa asendada riigipea autoriteediga.

Miks kolm suurt parlamendierakonda leppega ei ühinenud, väärrib põhjalikku analüüsi, mida siinkohal algallikatest lähtuva informatsiooni puudumise tõttu on võimatu teha. Kriitiline analüüs koos vigade tunnistamisega, mis leppe sõlmimise protseduurides, suhtlemises ja ajagraafikus tehti, on möödapääsmatu, sest ei ole tark ignoreerida kolme neljandikku valijaskonnast, kes Riigikogu valimistel andsid oma hääle leppes kõrvalejäänud erakondadele.

Ilmselt olid leppe allkirjastamisest loobumise erakondlikud motiivid vägagi erinevad, kuid kindlasti oli neil ka oma ühisosa. Ühe ühise põhjusena võib ilmselt välja tuua leppe lõppteksti vastuvõetamatuse. Sealjuures olid teksti vastuvõetamatuse põhjused erinevad. Nii kirjutas üks erakond leppele alla, sest neid huvitav poliitikavaldkond oli tekstis kirjas. Teine erakond loobus allakirjutamisest, sest nende vaatenurka teatud poliitikavaldkonnas tekst ei kajastanud. Mõlemad erakonnad lähtusid leppeteksti hindamisel üksnes sellest, kas lepe on neile kasulik, isegi kaalumata seda, kas lepe võiks olla kasulik kogu ühiskonnale. Sõnum oli ju selles, et tekst on hea, kui meie asi kirjas.

Kaardistada selliselt eri sotsiaalsete rühmade huve ja nimetada seda samal ajal kokkuleppeks on naiivne, kui mitte ükski sellise kokkuleppe osalistest ei ole loobunud oma huvide esileupitamisest. Samamoodi võiks siis kõigi parteide programmid ühte raamatusse köita, saadud kogumiku pidulikult allkirjastada ja väita, et Eesti poliitikas ongi saavutatud täielik ja lõplik üksmeel. Seejärel tuleb kogumikule lisada kolmanda sektori huvid ja jääda ootama kodanikuühiskonna saabumist.

Eesmärgid pingeritta

Kahjuks ei ole ühiskondliku leppe tekst sellest petliknaivistlikust üksmeele tunnetusest vaba. Ärevaks teeb teadmine, et leppele allakirjutanud organisatsioonid on võtnud endale kohustuse alustada järgmiste ühiskondlike lepete ettevalmistamist, mis käsitlevad selliseid

Eesti arengu võtmeküsimusi, nagu rahva tervis, maaelu, loodushoid jms. Hetkekski kahtlemata nimetatud eluvaldkondade edendamise vajaduses julgen küsida, mis saab siis, kui kõik eluvaldkonnad on ühiskondlik-leppeliselt läbi kirjutatud, kuid lepetes püstitatud väga õilsad eesmärgid ei täitu. Kes seletab siis ühiskonnale, kelle nimel leppeid sõlmiti, ebaõnnestumise põhjusi ja võtab enda kanda vastutuse? Rääkides ühiskonna nimel, peab ka vastutama ühiskonna ees. Milline võiks välja näha leppeosaliste moraalne või poliitiline vastutus, rääkimata õiguslikust vastutusest, on pehmelt öeldes ebaselge.

Vastutuseeta survegruppide loomine, kus igaüks otsib leppetekstist oma huvide kajastust, ei konsolideeri ühiskonda. Paremal juhul tekitab hetkelise petliku kokkukuuluvustunde, mis soovide täitumatus korral lõhestab ühiskonda veelgi.

Eeldades, et lepe on vabatahtlik, peame tõdema, et see on saavutatav üksnes loobumiste hinnaga. Alles siis, kui suudetakse üksmeelselt luua eesmärkide pingerida, mille tipus on kõige tähtsam, kuid kõiki teisi eesmärke arvestav prioriteet, saame rääkida eesmärgipüstituse kokkuleppes. Järelkult saab ühiskondlik lepe olla hierarhiline kokkulepete püramiid, mille tipus on kogu ühiskonna jaoks kõige tähtsam ja kõigi poolt aktsepteeritav eesmärk. Alameesmärgid teenivad tippeesmärgi täitmist ja on sellega kooskõlas. Jääb arusaamatuks, miks sellist tuhandete aastate vanust meetodit ei ole soovitud kasutada üksmeele saavutamiseks ühiskondlikus leppes.

Kui kokkuleppe sõlmimise meetodis ja protseduurireeglites ei ole kokku lepitud, puudub suure tõenäosusega võimalus paigutada loogilisse hierarhiasse ka rahva tervis, maaelu ja majanduse areng. Lähtudes eeldusest, et kõiki hõlmava üksmeele saavutamine demokraatlikus otsustusprotsessis on võimatu, peab oma huvidest loobumine olema leppeosalisele kompenseeritav aegteljel. Tähtis on tehete järjekord. Näiteks see, mis on täna väga oluline, ei pruugi aastal 2015 enam mingit tähelepanu kõiata, sest elatustaseme vähemalt kahekordne tõus, nagu kinnitab seda Eesti esimene ühiskondlik lepe, on kõrvaldanud perede kindlustunde puudumise.

Ühiskond ei saa kokku leppida seitsmes erinevas võistlevas eesmärgis ja püüelda üheaegselt nende poole. Peale selle, et eesmärgid on omavahelisse hierarhiasse ja aegteljele paigutatud, peab tippeesmärk olema sõnastatud sama lühidalt ja selgelt nagu kunagi loosungid: Eesti vabaks! Eesti Euroopa Liitu! Eesti NATO-ss! Sealjuures on omaette teema, kas praegune Eesti ongi enam programmiühiskond, mis elab ja hingab üksnes suurte eesmärkide saavutamise nimel, väärtustamata tänast päeva ja tundmata rahulolu olemasolevast. Pidev millekski valmistumine tekitab stressi ja pingeid. Kui ühiskonna eesmärke püstitavad selleks volitatud juhid, kannavad nemad kogu pinget ning vastutavad tulemuse eest. Ühiskondlik lepe teenib üksnes siis oma eesmärgi, kui kogu rahvas teab, mida teha, ja ühtlasi tahab seda teha, milles on kokku lepitud.

Rahvas teadis 1991. aastal selgelt meie ühist eesmärki, kuid ta ei saa iial teada, milles täpselt lepiti kokku 2003. aastal Estonia Talveaias. Seetõttu ei saa näiteks säästumarketi kassapidajalt nõuda, et tema kui ühiskondliku leppe osaline mõtestaks enda jaoks lahti, milline on tema roll selles, et Eesti saaks hakkama nii üleilmastuvas majanduses, karmistuvas konkurentsisis kui ka avatud kultuurivahetuses, nagu leppesse kirjutatud.

Eesmärkide paljusõnalisus ja kaunikõlaligus viitab selgelt nende ähmasusele. Ühiskondliku leppe peaeesmärk ei tohi olla sõnastatud selliselt, et selle mõistmiseks on tarvis vähemalt kõrgharidust. Selle eesmärk peab olema seletamiseta selge igale teovõimelisele ühiskonnaliikmele.

Lapsed kõigepealt

Kahjuks on siiani selgusetud nii ühiskondliku leppe eesmärk kui ka leppe subjektide ring. Samuti pole teada, kuidas kavatakse leppes püstitatud eesmärke saavutada.

Seetõttu, et mitte jääda lihtsalt arvustajaks, teen Ühiskondliku Leppe Sihtasutusele ettepaneku kontsentreerida oma tegevus ühe ja kõigile arusaadava lõppeesmärgi püstitamisele, mida kogu ühiskond vajab. Riigikogu arutas käesoleva aasta 11. novembril riiklikult tähtsa küsimusena rahvastikupoliitikat kui kõige tähtsamat Eesti asja. Kui me teame, et meid on prognooside kohaselt aastaks 2050 järel kaks korda vähem kui täna ja juba aastal 2015 on senise sotsiaalsüsteemi jätkamine rahvastiku koosseisu tõttu küsitav, siis ei ole ju kogu ühiskonna tasandil mõtet muude küsimustega tegeldagi. Selle valgusel muutuvad kõik lühemad ja pikemad arengukavad lihtsalt silmapetteks. Seda ka Eesti esimene ühiskondlik lepe – lapsed ja haridus –, kui ühiskond ei kontsentreeri oma usku, mõistust ja jõudu ühele sõnale: lapsed.

Rahva arvukuse suurendamine on eestluse püsijäämise eeldus. Seetõttu on loomuliku juurdekasvu ergutamine selle eesmärgi täitmise ainus, kuigi kõige aeganõudvam võimalus. Meie keelt ja kultuuri ei kanna edasi võõramaalastest Eesti kodanikuks saanud tööväed. Kui allutame kõik tähtsad eluvaldkonnad just sündimuse suurendamise eesmärgile, ei peaks olema väga raske konstrueerida lepete hierarhilist püramiidi, kus kõik teised asjad leiavad oma koha tähtsuse järgi ja on kooskõlas põhieesmärgiga. Leppe subjektide ringi määramine on jõukohane ning eesmärgi saavutamise meetod ei saa olla ainult jutt.

Kenasti sõnastas 2003. aasta 13. novembri Postimehes ühiskonna ülesande Tartu Ülikooli emeriitprofessor Ene-Margit Tiit: "Tõdetud on, et sündimust toetab ühiskonna positiivne hoiak, lapsesõbralik ja turvaline keskkond, kindlustunde tuleviku suhtes." Nii positiivse hoiaku, turvalise keskkonna kui ka kindlustunde loomine saab toimuda ainult loobumiste kaudu. Sellesisuline lepe ei saa koosneda summeeritud rühmahuvidest, millele osapooled kergekäeliselt alla kirjutavad, sest nende "laps" on tekstis sees.

Kaldun arvama, et rahvastikuteemalise ühiskondliku leppe tutvustamiseks ei ole tarvis korraldada selgitustunde ja hilisemaid küsitlusi, kui palju inimesi teab leppe olemasolust. Iga ühiskonnaliige suudab kõrvalise abita oma isikliku eesmärgi lihtsalt sõnastada ja jõudumööda ellu viia, kui ühiskond seda soosib.

Ühiskondlik lepe kui tunnetatud vajadus

Jaanus Männik (RiTo 8), Riigikogu liige, Eestimaa Rahvaliid

Ühiskondlik lepe on elujõuline ja elluviidav, eriti siis, kui kõhklejadki kaasa löövad.

Ühiskondliku leppe tekkelugu on leppe vajalikkuse veenvaim tõestus. 1994. aasta maarahva kongressi tahteavaldus ja sotsiaalteadlaste 2001. aasta avaldus kahe Eesti kohta konkretiseerusid 2003. aasta veebruaris allkirjastatud kokkuleppe memorandumis ning "asjastusid" 20. oktoobril leppe esimesele tekstile allakirjutamisega.

20. veebruaril Kadriorus president Arnold Rüütli juures memorandumile allakirjutanute seltskond oli aukartustäratavalt esinduslik: kõik tõsiselt võetavad erakonnad, ametiühingud, majanduse valdkonna ja ettevõtjate esindused, kõik avalik-õiguslikud ülikoolid, teadlaste, arstide, õpetajate, kiriku, laste, pensionäride, maarahva, mittetulundusühingute, ajakirjanike esindused jt. Kokku kirjutas alla 39 esindust. Kui mõne erakonna kohalolekut vahetult enne Riigikogu valimisi võib tõlgendada sunnitud osalemisena, siis kõik ülejäänud tulid kindlasti sisemise vajaduse sunnil ja oma üldkogu heakskiidul.

Miks tuldi ja anti allkiri nii memorandumile kui ka leppele endale? Tegutseski, "...lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse vaimust, soovides arendada Eesti riiki kõigi tema elanike hüvanguks, pidades esmatähtsaks eesti kultuuri ja rahvuse kestmist ning elujõudu, väärtustades kõigi ühiskonnaliikmete osalust Eesti arengu kujundamisel", nagu on kirjas leppe preambulis.

Kellele lepet nimetatud õilsatel eesmärkidel vaja on? Pole kahtlust, et kõigile õilsatele, oma rahvusriigi kiiret ja tasakaalustatud edenemist soovivatele ning ligimest austavatele ja arvestavatele inimestele. Teistele vähem või kogunisti mitte.

Kas ilma leppeta ei saa ehk miks irisetakse, küsivad samas friedmanistlikud liberaalid, vabaturu kõikvõimsuse ja tugevama õiguse kummardajad. On ju Eesti kiiresti arenenud ja uuenenud, hoidkem iseteadvalt ka Euroopa Liidus senist kurssi – IMF-i ja globaalse rahamaailma pingereas oleme (kui unustada jooksevkonto defitsiit) vaata et imelaps!

Praeguseks on vähe neid, kes vajadust ühiskondliku leppe järele üldse eitavad. Erakondadest on leppe vajalikkuse ja võimalikkuse vihjamisi kahtluse alla pannud Reformierakond ja Res Publica. Tegelikult liitus kokkuleppe memorandumiga pärast 20. veebruari veel üheksa ühendust.

20. oktoobril jättis leppele ometi alla kirjutamata 10 esindust, peale eelnimetatud kahe valitsusliidu erakonna kahjuks ka Keskerakond, kelle abiesimees Peeter Kreitzberg leppe teksti väljatöötamises aktiivselt osales. Põhjusena nimetatakse rahulolematust leppe tekstiga ja kiirustamist allakirjutamisega.

Lepe kui algatus, protsess ja foorum

Leppe tekstis deklareeritakse, et lepe on algatus, protsess ja foorum. Lihtsamases keeles on lepe hea tahe otsida koos uusi (või unustatud vanu) lahendusi ja teha häid asju. See on soov mahtuda aruteluks, otsustusteks ja leppe täitmise ülevaatamiseks ühte ruumi ja ühe laua ümber.

Kui lepe oleks üksnes viis lehekülge allkirjastatud teksti – leping, mis "...on sulgub, see lööb asjad lukku, välistades edasise arutelu" (Iivi Masso. Lepe ja unistus. – Eesti Päevaleht, 10. märts 2003) –, siis oleks Iivi Masso õigus. Siis ei vastaks see demokraatiale selle parimal kujul, mis "...on avatud, liikuv ja muutuv, ausas erimeelsuses ühiseid lahendusi otsiv". Leppega, mis on protsess ja foorum, on demokraatia, arenemine, täienemine ja uuenedmine loodetavasti siiski tagatud. Protsessi käigus, memorandumile allkirjutanuna lepet täiendavalt tudeerides ja mõjutades, ühinevad sellega ehk ka 20. oktoobril allkirjutamisest loobunud – Tartu Ülikooli rektori Jaak Aaviksoo sõnadega öeldes: "Tavaliselt enamik siiski õiendab eksami ära."

Aaviksoo iseloomustas lepet kui ühiskonna avatud dialoogi iseendaga, kui kodanikuühiskonna protsessi: "On mõistetav, et arusaam ühiskonnast, esindus- ja osalusdemokraatiast, konsensusest ja dialoogist on ühiskonnas erinev, kohati vastuoluline. On selge, et eriti raske on mõista kodanikuühiskonna vajalikkust just võimukesksel mõtlemisel."

Tunnistagem, et rektori kõne ühiskondliku leppe allkirjastamisel tabas väga täpselt asja tuuma, sealhulgas viimaseil aastail ohtlikult täitevvõimu- ja ametnikekeskses muutunud normeeri- ja dotseeri- ning korporatiivsusele kalduvat keskvalitsemist. Elu näitab, kui kaua läheb aega, et valimised võitnud erakonnad suudaksid olla veel kellegi poolt peale iseenda, tunnistada teiste ideid ning teha koostööd ja kompromisse. Kipub ju mõne erakonna juhikesksus, klassijuhataja-õpilase suhe asendama parteisisestki demokraatiat, rääkimata ühiskonnale vajalikkust osalusdemokraatiast.

Hea või halb tekst

Presidendi ütluse järgi on lepe "suure töö esimese osana" kahtlemata hea tekst. Ligi 70-leheküljeline algdokument "Ühiskondliku kokkuleppe ... lähtealused" kujutab endast mahukat ja mitmetahulist ning leppeosalistes mõningaid eriarvamusi põhjustavat materjali. Selle põhjal sündis kolme rektori eestvõttel aga leppe mõneleheküljeline hea alustekst, mida lihviti paljude muudatusettepanekutega, ning tulemus pälvib enamiku heakskiidu. Mõnel hilisemal althüpanul parandusettepanekuid polnud, küll aga jätkub nüüd kärss-kärnas-maa-külmunud kriitikat.

Lastega peredele kindlustunde tagamine, hariduse tähtsustamine ja ühiskonda edendav majandusareng, elatustaseme kahekordistamine koos sotsiaalse ja regionaalse ebavõrdsuse märkimisväärse vähendamisega – need on leppe eesmärgid, mille nimel kõik osalised kohustusid oma allkirja andes pingutama.

Ei saa jätta tsiteerimata piiskop Einar Soonet, kes võttis leppe sõnumi kokku paari lausega: "Meie, allakirjutanud, püüame oma tegevusega teadlikult ja aktiivselt kaasa aidata loodus- ja inimsõbraliku ühiskonna kujundamisele Eestis. See oleks vastukaaluks halvustavale, pilkavale või üha enam levivale käegalöömisele ja ükskõiksuse mõttelaadile." Siin on mõtlemisainet muu hulgas ka paljudele ajakirjanikele, kes müügiedu huvides – müüb aga eeskätt vihkamine ja vile, veri ja pori – ei vaevu teemasse süvenema ning asendavad analüüsi aasimisega, koostöö tunnustamise aga vastasseisu õhutamisega.

Kas lepe on elluviidav?

Protsess on alanud ja toimib, selles mõttes toimib lepegi. Nagu leppe osalised põhjendatult konstateerivad: see on põhiseaduse järel teine laia toetuse saanud dokument, lepe on vallandanud laialdase arutelu, sünnitanud juba mitu samasuunalist algatust (miks mitte ka võimalikku rakendusakti) – "Eesti edu 2014" ja Reformierakonna kokkuleppe kiirvisand. Kolmas sektor on tänavu tegusam ja koostööaltim, aga ka nõudlikum kui kunagi varem.

Loodetavasti mahuvad pärast siseheitluste ületamist foorumilaua taha nii Keskerakond kui ka noorukiinnust ja iseteadvusest pulbitsev Res Publica. Reformierakond vaevalt oma sissetöötatud ja hästitasuvat nišši avardab.

Leppega on osalised võtnud endale palju tänuväärseid kohustusi, sealhulgas enamikus hinnangutega mõõdetavaid, kuid ka arvuliselt fikseeritavaid. Vaadelgem viimastest olulisimaid.

Arvuliselt mõõdetav on Eesti-keskne arengueesmärk – elatustaseme kahekordne tõus aastaks 2015. See eeldab sisemajanduse kogutoodangu (SKT) kasvu keskmiselt kuus protsenti aastas. Veel tähtsam ja samuti statistiliselt mõõdetav on seejuures sotsiaalse ja regionaalse ebavõrdsuse märkimisväärne vähendamine. Võime areneda, kasvada ja vähendada praegusi banaanivabariiklike tuluerinevusi on nähtavasti meie Euroopasse sobivuse põhilised indikaatorid lähiaastail. Me peame hakkama saama.

Kolmas tahteavaldus – suurendada hariduskulutuste osatähtsust SKT-s mitte vähem kui 0,2 protsendi võrra aastas – tähendab haridusele ligikaudu 250 miljonit krooni (lisaks keskmisest kasvust tulenevatele miljonitele) aastas. Praegu on hariduskulude osatähtsus 6,5% SKT-st.

Hariduse tähtsusest ei väsi ükski erakond rääkimast, küllap tulevad ka teod valitsuskoalitsiooni(de)lt.

Prantsuse valgustaja Jean-Jacques Rousseau on oma teoses "Ühiskondlikust lepingust ehk Riigiõiguse printsiibid" kirjutanud: "Tuleb leida selline ühiskondliku ühinemise vorm, mis kaitseks ja toetaks kogu ühishõuga iga ühiskonnaliikme isikut ja vara ning mille puhul igaüks, kes ühineb kõigiga, alluks ometi ainult iseendale ja jääks sama vabaks kui enne. Just sellele põhiprobleemile annabki ühiskondlik leping lahenduse."

Mõistagi avab klassik esitatud tsitaadis lepingu olemuse ideaalis, lähtepunktina analüüsimiseks. Loomulikult ei saa meiega lepe olla "üldise õnne pakt", nagu autokraatlikku egoismi kalduvad küünikud või tekstiga vähe tuttavad isikud seda on tituleerinud; ja sellele me ei pretendeerigi.

Kuid ühiskondlik lepe on elujõuline ja elluviidav. Eriti veel siis, kui kõhklejadki kaasa löövad.

Eesti Pank ja riigi rahapoliitika

Mart Sõrg (RiTo 8), Eesti Panga Nõukogu esimees, Tartu Ülikooli rahanduse ja arvestuse instituudi juhataja

Eestile on hädavajalik ühineda Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga, et säilitada soodsad investeerimisvõimalused ning pikaajaline ja tasakaalustatud majanduskasv.

Kvaliteetsest rahast, mida kõik kauplejad meelsasti vastu võtavad ning mille ostujõud ka pikemaajalisel hoidmisel ei vähene, on kõik huvitatud. Sobiv rahasüsteem tagab raha usaldusväärsuse ning oskuslik rahapoliitika peab kindlustama raha ostujõu ja vahetuskursi stabiilsuse. Seega võib rahapoliitikat defineerida kui rahasüsteemi juhtimist riigivõimude poolt.

Mida kvaliteetsem on raha, seda rohkem on ettevõtjad ja kodumajapidamised motiveeritud seda teenima, säästma ja ka investeerima. Tasemel rahapoliitika aitab saavutada stabiilset majanduskasvu ja seega ka elanike heaolu, olles majanduspoliitika üks komponente. Kuid majanduskasvu, aktiivset investeerimist ja säästmist ei mõjuta üksnes raha kvaliteet, vaid kogu ettevõtlus, mis tänapäeva üleilmastumise juures tähendab piltlikult seda, et Eesti areng oleneb nii meie otsustest maksunduse vallas kui ka Soome majanduspoliitilisest arengust.

Keskpanga roll rahapoliitikas

Keskpangad on seotud rahapoliitikaga, nad reguleerivad raha nõudlust ja pakkumist ning säilitavad valuuta kattevaru. Seetõttu on keskpangale tavaliselt pandud seadusega põhivastutus rahapoliitika õnnestumise eest. Eesti Panga seaduses (§ 4) on öeldud, et Eesti Pank osaleb riigi majanduspoliitikas iseseisva raha-, krediidi- ja panganduspoliitika teostamise kaudu (RT I 1993, 28, 498). Sama seadus kohustab Eesti Panka andma Vabariigi Valitsusele nõu raha-, krediidi- ja panganduspoliitika küsimustes. Valitsuselt aga oodatakse, et ta ei langetaks Eesti Panga seisukohta ära kuulamata tähtsaid majanduspoliitilisi otsuseid. Selline koostöö peab aitama majanduspoliitika eri valdkonnad omavahel kooskõlla viia.

Kuigi rahapoliitika eest vastutab Eesti Pank, tegelevad sellega ka majandus- ja välispoliitiliste otsuste kaudu valitsus ning mitmesuguste finantssektori tegevust reguleerivate seaduste vastuvõtmisega Riigikogu. Seega sõltub keskpanga rahapoliitiliste meetmete edukus ja raha kvaliteet ka teiste riigivõimuorganite tegevusest ning ettevõtjate ja elanikkonna usust majanduse arengu jätkumisse ning tasakaalu säilimisse. Eesti elanike optimistliku tulevikunägemuse kujundamisele on suunatud samuti oktoobris allkirjastatud ühiskondlik lepe.

Eesti Panga regulaarselt ilmuva rahapoliitilise kokkuvõtte sisukorrast saame hea ülevaate rahasüsteemi mõjuritest. Näiteks 2003. aasta septembris avaldatud ülevaate esimeses peatükis on majanduspoliitiline kokkuvõte, teises majanduse arengu analüüs kogu maailmas ja ka Eestis. Edasi tulevad monetaarkeskonna ja finantssektori arengu analüüsid (Rahapoliitiline... 2003).

Need ülevaated annavad võtme mõistmaks nii inflatsiooni kui ka krooni reaalkursi muutusi Eestis. Euroopa Keskpannga juhatuse liige Sirkka Hämäläinen on hoiatanud: "Mis puudutab rahapoliitika rolli tänapäeva globaliseerunud ja üha tihedamini lõimivas maailmas, siis tahaksin väljendada muret üldlevinud seisukoha või illusiooni pärast, nagu oleks rahapoliitika kaudu võimalik lahendada väga erinevaid stabiilsuse ja majanduskasvuga seotud probleeme. Sedalaadi õigustamata ootused võivad kergesti tekitada keerulisi moraalariski probleeme mitte üksnes tarbijais, investoreis ja pankureis, vaid ka neis poliitilistes otsustajates, kes vastutavad tulu- ja ressursijaotuse poliitika eest" (Hämäläinen 2003, 61–68).

Eesti rahapoliitika eripära

Esimesena 1991. aasta augustis taasiseseisvunud Balti riikidest suutis Eesti 1992. aasta juunis täielikult loobuda endise N Liidu rublast valuuta ringlusvahendina ja kasutusele võtta oma raha – Eesti krooni. Eesti poliitilisest iseseisvumisest tulenevalt oli tarvis riiki toetada majandusliku suveräniteediga.

Majandusliku iseseisvuse üks alustalasid ongi iseseisva rahasüsteemi olemasolu. Teisalt oli turumajandusele edukaks üleminekuks vajalik usaldatav valuuta nii rahavahetuse tööriista, arvestusühiku kui ka väärtuse säilitajana. Selleks ei sobinud sugugi inflatsiooniline, usalduse kaotanud rubla, mida kaheksakümnendate aastate lõpul hakati kutsuma okupatsioonirublaiks.

Eesti oma raha kasutuselevõtu diskussioonid olid kestnud juba ligi viis aastat. Avalöögiks oli 1987. aasta 26. augustil Tartu päevalehes Edasi avaldatud nelja Eesti ühiskonnateadlase artikkel Eestile majandusliku autonoomia andmise vajalikkusest. Selles ettepanekus rõhutati ka Eesti rahasüsteemis konverteeritava valuuta kasutuselevõtu vajadust ning selle alusel arvelduste sooritamist N Liidu teiste piirkondadega. Teaduslikes diskussioonides arutati läbi rahareformi kontseptsioonide plussid ja miinused. Siiski oli rahareformi alguseks vastuseta küsimusi rohkesti. Sellest hoolimata ilmutasid Rahareformikomitee liikmed riigimehelikku julgust ja korraldasid rahareformi esimesel võimalikul tähtajal.

1992. aasta juunis oli rahareformi üks põhieesmärke luua usaldusväärne valuuta, mille vahetuskurs on suhteliselt stabiilne. Valutakomitee põhimõtete rakendamine tähendas seda, et Eesti keskpang erinevalt traditsioonilisest keskpangapoliitikast ei püüa saavutada kompromissi valuuta stabiilsuse, tööhõive taseme ja rahvusliku kogutoodangu kasvutempo vahel, vaid hoolitseb üksnes oma valuuta konverteeritavuse ja stabiilse vahetuskursi säilitamise eest. Eesti Pank ei laena ka riigile riigieelarve tasakaalustamiseks raha ega tegele riigi väärtpaberite müügiga. Selline keskpanga sõltumatus on ajuti teravdanud tema suhteid valitsuse ja parlamendi valitsuskoalitsiooniga. Aga sellise rahapoliitika kõige üllatavam tulemus oli see, et Eesti majanduse langus lõppes varem kui teistes endise N Liidu majandusruumi maades, kes samuti siirduvad sotsialistlikust majandussüsteemist turumajandusse.

Rahareformiga kehtestati Eestis rahasüsteem, mis tugineb valuutanõukogu põhimõtetele, toimib äärmiselt lihtsalt ja majanduslikus mõttes loogiliselt. See võimaldab reservvaluuta

riigi – Eesti puhul Saksamaa (nüüd *European Monetary Union*, EMU) – rahandusliku stabiilsuse importimise riigi rahasüsteemi ning selle kaudu kogu majandusse üldiselt. Sellega välditakse olukorda, et Eesti kroon on sama nõrk kui Eesti majandus. Stabiilne kroon oli päästerõngaks Eesti majanduse kriisist väljatoomisel. Samas tõrjub täielik kaetus kattevaraga kõrvale võimaliku spekulatiivse surve Eesti kroonile.

Eesti rahasüsteemi stabiilsuse tagamiseks oli tarvis rahareformiga ühel ajal käivitada majanduse stabiliseerimise programm. Eesti valitsus kiitis heaks majanduse stabiliseerimise 12 kuu kava (1. juuli 1992 – 30. juuni 1993). Selles nähti ette hinnareformi jätkamist (lähenemine maailmaturu hindadele), riigieelarve tasakaalustatuse nõude järgimist, privatiseerimise kiirendamist, väliskapitali enamat Eestisse meelitamist, ekspordi–impordi aktiveerimist jms. Rahva ostuvõime vähendamiseks ja riigieelarve tasakaalustamiseks suurendas Rahareformikomitee oma dekreediga 1992. aasta 19. juunist maksumäärasid. Käibemaksu määra kaupadelt ja teenustelt tõsteti 10%–lt 18%–le. Ettevõtete tulumaksu ühtseks määraks kehtestati 33% (enne oli see progresseeruva tulumaksu maksimummäär) ja elanike tuludele üle 10 miinimumpalga (>2000 kr) kehtestati tulumaksu määr 50% (varasem kõrgeim 33%). Valitsus külmutas ka palgad 1992. aasta juulikuul palgatasemele riiklikes ettevõtetes ja asutustes. Mitmel järgneval aastal (kuni 1999) koostati Eesti majanduspoliitika memorandumid IMF–ile, kus kohustati jätkama majanduspoliitikat, mis tagab turu stabiilsuse ja valuuta kõrge usaldusväärsuse.

Võib konstateerida, et 1992. aasta juuni rahareform Eestis oli residentide suhtes äärmiselt leebe. Seda võimaldas asjaolu, et inflatsioon ja rahareformieelne ostubuum olid ringluses oleva rahamassi vahetusväärtust niigi tublisti kärpinud. Eesti sai suurt materiaalselt ja moraalselt tuge rahareformiks ka väljastpoolt, eeskätt kullavarusid tagastanud riikidelt ja IMF–ilt. Rahareform oli kavandatud hästi lihtne, arvestades meie vaesust, meie rahasüsteemi algelisust, töötajate vähest koolitatust ja usaldatavust. Rahareformiga püüti saavutada rahva usaldust oma valuuta vastu majanduse ebasoodsatest tendentsidest hoolimata. Sellest kõnelevad kas või 100% kattevara nõue ja Eesti Pangal krooni devalveerimise õiguse puudumine (see õigus on ainult Riigikogul).

Eesti Panga usaldusväärsus sõltub tema finantsilistest võimalustest rahasüsteemi kaitsta ja likviidsusraskustes pankasid toetada. Eesti Panga kulla- ja valuutavarud on pidevalt suurenenud. 16. juunil 1992 oli see 1165 miljonit krooni. Tabelist 1 näeme, et kümne aastaga on see rohkem kui kümnekordistunud. Kasvanud on ka kattevara reserv, mis moodustab ligikaudu 40% ringluses olevast sularahast. Siiski on Eesti Panga võimalused finantsraskustes olevaid panku päästa äärmiselt piiratud. Kui kommertsbankade vara moodustas 1994. aasta lõpus 10 396 mln krooni, siis 30. septembril 2003 oli see juba 90 293 mln krooni. Eesti Panga kohustustevaba reserv moodustab viimasest üksnes 3,5%, 1994. aasta lõpus oli see veel 9,8%.

Tabel 1. Eesti krooni kattevara (mln kr)

Kuupäev	Eesti Panga välisvaluutavarud	Ringluses olev sularaha	Kattevara reserv	Kattevara reserv ringluses olevast sularahast (%)
31.12.1994	5532,8	3512,3	1014,5	28,9
31.12.1996	7953,4	4986,7	1716,8	34,4
31.12.1998	10908,6	5390,7	1826,8	33,9
31.12.2000	15540,1	7277,4	2280,7	31,3
31.12.2002	15084,5	8113,0	3159,1	38,9
30.09.2003	15893,6	8086,1	3197,0	39,5

ALLIKAS: Eesti Pank.

Arvestades aga seda, et pangandus on läbi elanud kaks kriisiperioodi ja õppinud neist riskijuhtimise kunsti – suurematel pankadel on usaldusväärsed tuumikinvestorid: Rootsi ja Soome suurpangad –, ei tohiks see protsent siiski erilist muret põhjustada. Kuid kindlasti on Eesti Panga ülesanne ka tulevikus oma kattevara reservi kasvatada, et olla senisest usaldusväärsem ja paremini vastu seista turušokkidele.

Eesti krooni tulevik

2003. aasta 14. septembri referendumil pooldas enamik Eesti kodanikest liitumist Euroopa Liiduga, mis võimaldab Eestil ühineda ka Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga (EMU). Oleme arvamisel, et see võimaldab Eesti Pangal senisest paremini täita oma põhiülesandeid: tagada Eestis ringleva vääringu stabiilsus ning madal inflatsioon. Ka EMU taotleb püsivat majanduskasvu ja hinnastabiilsust.

Tagamaks Eesti sujuvat liitumist EMU-ga, on Eesti Pank seadnud oma strateegilise arengukava üheks rahapoliitiliseks põhitegevuseks liitumise (sh vahetuskursimehhanismi ERM2 süsteemis osalemise) tingimuste täpsustamise ja ühinemise ettevalmistamise. Seejuures säilib Eesti krooni fikseeritud kursile ja valuutakomitee põhimõttele tuginev rahapoliitiline raamistik kuni EMU ja eurosüsteemiga liitumiseni (Eesti Panga... 2003, 55).

Liitumine EMU ja eurosüsteemiga toimub kolmes etapis. Esimeses etapis – kuni ühinemiseni Euroopa Liiduga – säilitab Eesti kroon fikseeritud vahetuskursi euro suhtes, mille tagab senine õiguslik raamistik. Praeguseks on Eesti edukalt lõpetanud liitumisläbirääkimised Euroopa Liiduga ning peaks saama euroliidu liikmeks 2004. aasta mais. Teises etapis – Euroopa Liidu ning vahetuskursimehhanismi ERM2 liikmena (rahaliidu mittetäieliku liikme staatuses) – tuleb Eestil viia majandus-, eelarve- ja rahapoliitikat sätestavad seadused

vastavusse Euroopa Liidu õigustikuga. Selle etapi vältel peab riik täitma eurosüsteemiga ühinemiseks vajalikud Maastrichti kriteeriumid. Kolmandas etapis ühinetakse euroalaga ning omandatakse rahaliidu täieõigusliku liikme staatus.

Kolmandas etapis võetakse Eestis ainsa ametliku maksevahendina kasutusele euro. Eesti hakkab osalema Euroopa Liidu ühise rahapoliitika kujundamises ja elluviimises. See tähendab, et Eesti Pank saab Euroopa Keskpanga kaasomanikuks ja Eesti Panga president Euroopa Keskpanga nõukogu liikmeks, osaledes ühise rahapoliitika kujundamises. Eesti Pank hakkab ellu viima Euroopa Keskpanga rahapoliitilisi juhtnööre ning korraldama Eestis euro arveldus- ja sularaharinglust. Seega hakatakse Eestis kasutama eurosüsteemi täielikku rahapoliitika instrumentariumi (Euro... 2001, 108).

Ühinemine Euroopa Liidu ja EMU-ga on kümne uue riigi jaoks suur väljakutse, see tähendab konkurentsi ning annab uusi stiimuleid suurendada tootlikkust ja majanduskasvu. See paneb kandidaatriikidele kohustused täita konvergentsikriteeriumid (Maastrichti kriteeriumid), mis on EMU-ga liitumise eeldus. Tabelist 2 näeme, et rahapoliitilisi kriteeriume on viis ja osal neist on fikseeritud tase, aga inflatsiooni ja intressi puhul on arvestuse aluseks Euroopa Liidu kolme madalama tasemega maa näitajad.

Tabel 2. Maastrichti kriteeriumid

Kriteeriumi nimetus	Kriteeriumi põhimõtted
Inflatsioonikriteerium	Liituda sooviva riigi inflatsioon ei tohi ületada kolme madalama inflatsioonitasemega Euroopa Liidu liikmesriigi keskmist inflatsiooni, millele on lisatud 1,5 pp. 2002. a oli see näitaja 2,9%.
Intressikriteerium	Liituda sooviva riigi rahvusvaluutas nomineeritud pikaajalise (10 a) riikliku võlakirja intressimäär ei tohi ületada kolme madalama inflatsioonitasemega liikmesriigi keskmist pikaajalist intressimäära, millele on lisatud 2 pp. 2002. a oli see näitaja 6,9%.
Vahetuskursi kriteerium	Liituda sooviva riigi rahvusvaluuta kurss ei tohi ERM2 perioodi jooksul kõikuda euro suhtes üle $\pm 15\%$.
Riigieelarve kriteerium	Liituda sooviva riigi aastane eelarve puudujääk ei tohi ületada 3% selle riigi aastase SKT suhtes.
Riigivõla kriteerium	Liituda sooviva riigi valitsussektori võlakoormus ei tohi ületada 60% selle riigi aastase SKT suhtes.

ALLIKAS: Euroopa Keskpank.

Maastrichti kriteeriumide täitmise seisukohalt on Eesti majandus teiste liituvate riikidega võrreldes mitmes mõttes unikaalses olukorras. Meie inflatsioonitempo ja riigieelarve tasakaal on kontrolli all, kuid kõigi Maastrichti kriteeriumide täitmine nõuab meilt suurt pingutust. Siinkohal peame arvestama nii Eesti majanduse eripärast kui ka majanduspoliitilistest otsustest lähtuvate tagajärgedega, mis võivad kriteeriumide täitmist raskendada.

Maastrichti kriteeriumide seisukohalt on Eesti majanduse suurim eripära meie suhteliselt väikesed sissetulekud, kuid see–eest kiirem majanduskasv praeguste EMU liikmesriikidega võrreldes. Eesti SKT tase ühe elaniku kohta on ligikaudu 42% Euroopa Liidu vastavast näitajast ning Eesti hinnatase 45% ringis Euroopa Liidu hinnatasemest. Samal ajal hinnatakse eri uurimuste kohaselt Eesti SKT potentsiaalseks kasvuks 5–6% aastas, ja seda olukorras, kus Euroopa Liidus on kasvutempo 2–2,5% aastas (kui Euroopa Liidus on kasvutempo suurem või väiksem, tuleks vastavalt korrigeerida ka Eesti potentsiaalse kasvutempo hinnangut). Sellise kasvutempode erinevuse säilimisel peaksid sissetulekud Eestis saavutama praeguse Euroopa Liidu keskmise taseme 20 aasta pärast ning ühtlustuma Euroopa Liidu liikmesriikide sissetulekutega 30 aasta pärast.

Kui Eesti suurem majanduskasv Euroopa Liidu omaga võrreldes säilib, toob see eeldatavalt kaasa ka kiirema inflatsioonitempo. Põhimõtteliselt tähendab see, et koos sissetulekute taseme ühtlustumisega ühtlustuvad ka hinnatasemed Eesti ja Euroopa Liidu vahel. Maastrichti inflatsioonikriteeriumi silmas pidades on tähtis, et kõrgemast majanduskasvust tingitud kiiremale inflatsioonitempole ei lisanduks täiendav hinnakasv, mille on põhjustanud oma maa majanduspoliitilised otsused. Üksnes sellisel juhul oleme suutelised kiirema sissetulekute kasvu tingimustes täitma ka Maastrichti inflatsioonikriteeriumi. Tabelist 3 näeme, et 2002. aastal ei suutnud Eesti täita just inflatsioonikriteeriumi.

Tabel 3. Maastrichti kriteeriumide täitmine kandidaatriikides 2002. aastal

	Inflatsioon	Riigieelarve defitsiit	Riigi üldvõlg	Pikaajalise võlakirja intress
Eesti	3,6	1,3	5,8	–
Küpros	2,8	–3,5	58,6	5,4
Leedu	0,4	–2,0	22,7	6,0
Läti	2,0	–3,0	15,2	5,3
Malta	2,2	–6,2	66,4	5,7
Poola	1,9	–4,1	41,8	7,3
Slovakkia	3,3	–7,2	42,6	6,9
Sloveenia	7,5	–2,6	28,3	3,4

Tšehhi	1,4	-3,9	27,1	4,6
Ungari	5,3	-9,2	56,3	7,1
10 kandidaatriigi keskmine	2,8	-4,8	39,9	6,4
Kriteerium	2,9	-3,0	60,0	6,9

ALLIKAS: ECB, Eurostat and Spring 2003 Fiscal Notifications.

Eesti eesmärk peaks olema liituda ERM2-ga võimalikult kiiresti pärast 2004. aasta 1. maid. Kuna iga riik peab olema ERM2 liige vähemalt kaks aastat, saab Eesti EMU-ga ühineda kõige varem 2006. aasta teisel poolel. Ka see tähtaeg võib nõuda erandi taotlemist või vähemalt meie survet, et meie Maastrichti-kriteeriumide hindamine ei võtaks aega rohkem kui 2–3 kuud pärast kaheaastast ERM2 liikmeks olekut (s.t sõltuvalt meie ERM2-ga liitumise hetkest ajavahemikus juuni–september 2006). Samas saab võib-olla taotleda ka kriteeriumide täitmise hindamist varem kui kahe aasta möödumisel. Sellist lähenemist kasutati näiteks Soome ja Itaalia puhul.

Eestile on hädavajalik ühineda Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga, et säilitada soodsad investeerimisvõimalused ning pikaajaline ja tasakaalustatud majanduskasv. Välisinvestorid ning reitinguagentuurid on Eesti majanduse usaldusväarsuse hindamisel kiiret EMU-ga liitumist juba arvestanud. Intressimarginaalid ning krediidireitingud on praeguste liikmesriikidega võrreldaval tasemel. Kõrge usaldusväarsuse püsimiseks on tarvis võimalikult kiiresti ühineda Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga. Seetõttu võib EMU-ga ühinemist pidada lähiaastate suurimaks väljakutseks Eesti majandusele.

Kõigi liitumiseks vajalike tingimuste täitmiseks tuleb jätkata tasakaalukat majanduspoliitikat ning kõikide riigiinstitutsioonide koostööd kogu liitumiseelse aja.

Euro ja Eesti Panga Nõukogu

Eesti Panga Nõukogu neljas koosseis asus ametisse 1998. aasta oktoobris. See oli panganduskriisi kõrgpunkt, kuigi tähtsamad otsused, näiteks Eesti Maapanga, EVEA Panga, ERA Panga ja Optiva Panga kohta, olid juba langetatud. Viis aastat on mööda läinud ja nõukogu loovutab peagi oma volitused ametisse astuvale viiendale koosseisule.

Seoses finantsinspektsiooni asutamisega lihtsustusid möödunud perioodil tunduvalt nõukogu tööülesanded. Nõukogu ei pea enam tegelema pankade litsentseerimise ja tegevuslubade äravõtmisega, need ülesanded on nüüd finantsinspektsioonil. Siiski tuleb osa võtta finantsinspektsiooni nõukogu formeerimisest ja pankadele usaldusnormatiivide kehtestamisest. Kuid ka tulevikus jääb EMU-s Eesti Pangale viimase laenaja roll, mistõttu võimalike kommertspankade likviidsusprobleemide puhul tuleb nõukogul otsustada, kas keskpanga reserve mõne panga saneerimiseks kasutada või mitte.

Suured muudatused Eesti Panga Nõukogu töös on ees pärast seda, kui Eestist on saanud Euroopa Liidu täieõiguslik liikmesriik. 2003. aasta jaanuaris vastu võetud Eesti Panga seaduse muudatustes on palju punkte, mis rakenduvad alles pärast Euroopa Liiduga ühinemist. Kui rahapoliitika teostamine on praegu veel nõukogu ainupädevuses, siis liitumise järel läheb raha- ja pangapoliitika kujundamine Eesti Panga presidendi ainupädevusse. Sellega seoses saab president ka volitused koostada ja kinnitada panga kulude eelarve. Euroopa Liiduga ühinemise järel hakkab Riigikogu asemel Eesti Panga aastaaruannet kinnitama ja audiitoreid määrama nõukogu. Kindlasti muutuvad pärast ühinemist Euroopa Liidu ja EMU-ga Eesti Panga töö sisu ja rõhuasetused, kuid mis täpselt muutub ja millal, on vara ennustada.

Kasutatud kirjandus

ECB, Eurostat and Spring 2003 Fiscal Notifications.

Eesti Panga 2002. aasta aruanne (2003). Tallinn.

Euro ja Eesti (2001). Tallinn: Eesti Tööandjate ja Tööstuse Keskliit.

Hämäläinen, S. (2003). Kuidas Euroopa Keskpank haldab eurot ja mida on varuks 2003. aastal? – Kroon ja Majandus, nr 2.

Rahapoliitiline ülevaade. Eesti Pank, september 2003.

Euromündi kaks külge¹

Vahur Kraft (RiTo 8), Eesti Panga president

Eesti liitumiseks euroalaga juba 2006. aastal tuleb vältida lõtva makromajanduspoliitikat, mis liigselt stimuleerib kodumaist nõudlust ja viib märkimisväärse hinnatõusuni.

Eesti liitumiseks euroalaga juba 2006. aastal tuleb vältida lõtva makromajanduspoliitikat, mis liigselt stimuleerib kodumaist nõudlust ja viib märkimisväärse hinnatõusuni.

Eesti Panga teabeteenistusse laekunud päringute põhjal võib väita, et avalikkuses valitseb igati julgustav, kui mitte veidi üllatav huvi Eesti euromüntide vastu, kuigi neid veel olemas ei ole. Mõned on veendunud, et meil on euromündid juba kasutusel, teised tahavad registreeruda, et esimesena uusi münte saada.

Igal mündil on ka teine külge – antud juhul tähendab see seda, et osa Eesti elanikest ei ole sugugi vaimustatud Eesti kroonist loobumisest ja selle asendamisest euroga. Nad soovivad, et keskpank tegutseks pigem aeglaselt kui kiiresti.

See paneb aga Eesti Panga ebatavalisse olukorda, kus konservatiivsuse asemel tuleb rõhuda otsustavusele ja kiirusele, samal ajal kui avalikkus on ikka veel segaduses septembris Rootsisis aset leidnud euro kasutuselevõtu referendum tulemuste pärast. Kaugemas perspektiivis oleks Eestile siiski parim lahendus ühisraha võimalikult kiire kasutuselevõtt. Selle kasuks räägivad kaalukad argumendid.

Majandus on parim argument

Parim argument on Eesti majandus. Kestvast üleilmsest ebakindlusest hoolimata on Eesti majanduskasv olnud kiire – 2002. aastal 5,8% –, mis ületab euroala vastavat näitajat ligikaudu 4% võrra. Võib isegi öelda, et viimase paari aasta jooksul on Eesti majandus kogunud n-ö positiivset välisšokki, sest Euroopa Liidu liikmeks saamine muutus üha kindlamaks ja riskimarginaalid madalamaks. Kuid paralleelselt toimus ka majandusšokk, mille tingis jätkuvalt nõrk välisurg. Kõik see omakorda on Eestile kaasa toonud teatavaid eeliseid, nagu madalamad intressimäärad ja märkimisväärne välismaiste otseinvesteeringute sissevool, kuid ka mõningaid riske.

Eesti viimase poolteise aasta kiire majanduskasv põhineb peamiselt suurel sisenõudlusel, mis koos jätkuvalt tugeva välisinvesteeringute sissevoolu ja oodatust madalama ekspordi kasvuga on tekitanud märkimisväärse jooksevkonto puudujäägi – 2003. aasta lõpuks ulatub puudujääk hinnanguliselt 14%-ni SKT (sisemajanduse kogutoodang) suhtes või üle selle.

Loomulikult võib väita, et praegune maksebilansi puudujääk on mingil määral eduga kaasnev kõrvalnähtus. Välismaiste otseinvesteeringute sissevool on olnud jätkuvalt suur kogu üleminekuperioodi jooksul, tulude ja dividendide reinvesteering on muutunud üha olulisemaks jooksevkonto tasakaalu määramisel Eestis. Seda illustreerivad hästi käesoleva aasta teise kvartali jooksevkonto näitajad: esmane jooksevkonto puudujääk ulatus 7%-ni SKT

suhtes, jäädes rohkem kui 6 protsendipunkti võrra tegelikust puudujärgist allapoole. Välisinvestorid arvestavad sellega, et Eesti ühineb Euroopa Liiduga, kasvuprognosis on optimistlikud ja elatustaseme tõus jätkub. Soodsad finantseerimistingimused on viinud investeerimisaktiivsuse kogu üleminekuperioodi kõrgeimale tasemele: 2003. aasta esimeses kvartalis moodustasid investeeringud koos aktsiate omandamisega Eestis 38% SKT suhtes. Samal ajal viib terve rida väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid oma tootmistingimusi kooskõlla Euroopa Liidu nõuetega. Ka eraisikutele laenamine on praeguste madalate intressimäärade juures kahtlemata atraktiivne.

Vaatamata kõikidele praeguse suure välisdefitsiidi näitajate ühekordsetele mõjutajatele, ei tohi me sulgeda silmi selle ees, et puudujääk on tõepoolest kõrge. Selle tasakaalustamatuse vähendamine koos lisanduva survega avalikule ja erasektorile säästmise suurendamiseks on praegu üks Eesti prioriteete.

Selles kontekstis tuleb aga rõhutada, et üks näitaja eraldi võetuna – isegi kui see viitaks võimalikule ebasoodsale arengule – ei anna adekvaatset pilti majanduse suhtelisest elujõulisusest. Kahtlemata kehtib see ka Eesti kohta, kus palgatase, inflatsiooninäitajad ja muutused tootlikkuse tasemes osutavad, et majanduse stabiilsus ei ole kannatanud nii tõsiselt, kui võiks arvata üksnes jooksevkonto seisuga peegeldavate näitajate alusel. Nii näiteks oli 2003. aasta I poolal tarbijahinnaindeksi kasv Eestis ja euroalal peaaegu võrdne. Praeguste hinnangute kohaselt jääb tarbijahindade kasv 2003. aastal Eestis 1,5% piiresse. Võib ka öelda, et viimased inflatsiooninäitajad on olnud lootustandvad. Ja ehkki mõned ajutised tegurid ning nõrk välissurve on aidanud inflatsioonisurvet leevendada, ei tohi kodumaiseid mõjusid inflatsioonitempo aeglustumise püsivusele alahinnata.

Samal ajal tuleb meele pidada, et järkjärguline hinnataseme tõus on fikseeritud vahetuskursi tingimustes reaalse konvergenksi puhul vältimatu. On üldteada, et sissetulekute ja hinna tase on omavahel positiivses seoses. Seega on jätkuvat reaalist lähenemist ja sellega kaasnevat tootlikkuse paranemist arvestades väike erinevus Eesti ja euroala inflatsioonimäära vahel meie arvates igati loomulik.

Keskmine palk ega tootlikkus ei ole Eestis viimastel aastatel märkimisväärselt muutunud (2003. aasta esimeses kvartalis oli tootlikkuse reaalkasv hinnanguliselt 4,7%). Eesti kumulatiivse tootlikkuse kasvu suhe peamiste kaubanduspartnerite kaalutud keskmise tootlikkuse kasvu on kahtlemata ületanud reaalse vahetuskursi kallinemise. Viimase kuue aasta jooksul on kumulatiivne tootlikkuse kasv Eestis peamiste väliskaubanduspartnerite suhtes ulatunud 25%-ni. Eesti krooni reaalne vahetuskurss on inflatsioonipõhiselt tõusnud 22%.

Praeguste ja tulevaste Euroopa Liidu liikmesriikide osa Eesti ekspordis moodustab ligikaudu 80%. Praeguseks on Eesti majandus tugevalt lõimunud Euroopa majanduspiirkonda. Kas võib aga öelda, et meie majanduse ümberkorraldamine on lõpule viidud?

Teel Euroopasse

Millised väljakutsed meid ees ootavad? Eestile nagu kõigile uutele liikmesriikidele on ainus võimalik tee eurosüsteemiga liitumisel teha seda täielikus vastavuses Euroopa Liidu asutamislepingu teksti ja vaimuga. Käsitledes praegusi ühinevaid riike ühe rühmana, võib öelda, et peamine ülesanne poliitikakujundajatele on kõikjal ühesugune – edendada reaalselt lähenemist, säilitades samal ajal makromajandusliku stabiilsuse. Kuigi lähenemise aluseks olevad protsessid on kõigi jaoks ühesugused, etendavad väga olulist rolli varasemad rahvuslikud majanduspoliitilised valikud ning kõnealuse riigi suurus. Seetõttu ei saa euroala liikmeks saamise tee mingil juhul olla kõigile ühesugune.

Vahetuskursimehhanism ERM2 pakub väga vajalikku puhvertsooni enne rahaliitu astumist, kuid ka siin on siiski ilmseid riske. Äärmiselt tähtis on, et otsus vahetuskursimehhanismiga ERM2 liitumiseks langetatakse alles siis, kui on olemas kindel makromajanduslik alus eurosüsteemiga liitumiseks paari–kolme aasta jooksul.

Kuid ka võimalikult kiire rahaliiduga ühinemise kasuks räägivad mitmed argumendid. Ühinevatele riikidele on oluline viimaste laienemisvoorude kogemus, mis on näidanud, et seoses Euroopa Liitu astumisega on võimalik saavutada ka kõrgel tasemel lähenemist. Seda võib seletada mitmeti: täielik lõimumine ühisturuga, mitmesuguste poliitiliste ja majanduslike riskide vähenemine jne. Euro kasutuselevõtt võib toetada majanduse lõimumist majandustsüklite suurema korrelatsiooni, aga ka madalamate tehingukulude ning riskipremiate kaudu.

On selge, et rahaliitu kuulumine vähendab rahapoliitilist ebakindlust. Näiteks Euroopa Majandus- ja Rahaliiduta oleksid Euroopa finantsturud ilmselt olnud Aasia ja Vene kriiside ning äsjase maailmamajanduse aeglustumise ajal palju heitlikumad. Ühinevale riigile peaks kiire liitumine vahetuskursimehhanismi ja rahaliiduga kaasa tooma ka suuremat rahvusvahelist usaldusväärset. Näiteks võib tuua Kreekat, kus 1999. aastal, pärast Aasia kriisi, saadi vahetuskursimehhanismi ERM2 usaldusväärsest ilmselgelt kasu.

Eestis on varasemate majanduspoliitiliste valikute tõttu kujunenud avatud majandusega keskkond: eksport ja import ulatuvad 179–180%–ni SKT suhtes, stabiilne fikseeritud vahetuskurss, pikaajaline tasakaalustatud eelarve traditsioon ja kiire lõimumine Euroopa turgudega – kõik see soodustab suhteliselt kiiret reaalselt lähenemist. Võime isegi öelda, et reaalmajanduses leiab lähenemine aset *de facto* juba rahaliidu keskkonnas.

Euroopa Keskpanga hiljuti läbi viidud analüüs näitas, et korrelatsioon tööstusettevõtete äri-tsüklite vahel Eestis ja viies suuremas rahaliidu liikmesriigis on isegi suurem kui nii mõneski praeguses liikmesriigis. Korrelatsioon majandustsüklite vahel on üldiselt pisut väiksem ja seda seetõttu, et Eesti majandus kasvab kiiremini kui euroala majandus.

Juhin tähelepanu veel ühele tähtsale asjaolule, nimelt finantssüsteemi otsustavale rollile reaalses lähenemises valuutakomiteepõhise fikseeritud vahetuskursi tingimustes. Tänapäevane Eesti pangasüsteem on tugev, hästi kapitaliseeritud ja likviidne. Pankade kohustus toetada omakapitalile ja likviidsusele on kõige otsesemalt mõjutanud turu struktuuri. Strateegilised

välisomanikud – enamasti Skandinaavia finantsgrupid – on taganud tugeva kapitaliseerituse ja rahvusvahelise hea tava ülevõtu ka Eesti pankades. Praegu tuleb omanikele suur osa kasumist Eesti pangandussektorist. Tulukus tähendab vähemalt meie Euroopa Liidu naabrite finantssektoriga võrreldavat tõhusust ning suuremat tootmistegevuse, eriti tööturu paindlikkust. Tulukus tähendab ka uue tehnoloogia suhteliselt kiiret kasutuselevõttu. Näiteks on Eestis sooritatud kaardimaksete arv ühe elaniku kohta ligikaudu võrdne Saksamaa näitajaga, Interneti-panga kasutajate arv on meil aga pisut kõrgemgi (ja ka Interneti-põhiste pangateenuste loetelu veidi pikem).

Eesti esimeste seas

Eesti soovib olla üks euroala esimesi uusi liikmeid – me soovime saada rahaliidu täisliikmeks nii vara kui võimalik. See tähendab aga võimalikult kiiret liitumist vahetuskursimehhanismiga ERM2, säilitades praeguse euro ja Eesti krooni vahetuskursi ning valuutakomitee süsteemi. Eeldusel, et midagi ebasoovitavat ei juhtu, võib Eesti esitada avalduse vahetuskursimehhanismiga ERM2 liitumiseks juba 2004. aasta keskel. Siinkohal võiks ka mainida, et suutlikkuselt on Eesti teistest kandidaatriikidest praegu suhteliselt paremas olukorras vastamaks Maastrichti kriteeriumidele ja teistele olulistele nõuetele.

Võrreldes nominaalse lähenemise taset praegustes ühinevates riikides mõne varem ühinenud riigi tasemega viis aastat enne rahaliiduga liitumist, on selge, et praegustele ühinevatele riikidele ei tohiks nominaalsete kriteeriumide täitmine perspektiivis raskusi valmistada. Kuid valuutakomitee süsteem annab Eestile mõningaid täiendavaid eeliseid. Üks väga sujuvalt toimiva ja efektiivse valuutakomitee süsteemi eeldusi on tasakaalus eelarve ning see on avaldanud tugevat mõju Eesti eelarvepoliitikale. Eesti fiskaalpoliitika peamine eesmärk on hoida eelarve tasakaalus kogu tsükli jooksul ja tasandada kõikumisi erasektori säästutasemes. Tasakaalus eelarve ja tugev fiskaalsüsteem on tõhusaim viis vältida lühiajalisi spekulatiivseid kapitalivoogusid Euroopa Liiduga ühinemisel. Praegu ei näe me erilisi raskusi ka riigivõla ja eelarvepuudujäägi kriteeriumide täitmisel.

Seega on Eesti tõenäoliselt tehniliselt valmis euroalaga liituma juba 2006. aastal. Siin on avaliku sektori jaoks suurim väljakutse vältida lõtva makromajanduspoliitikat, mis liigselt stimuleerib kodumaist nõudlust ja viib märkimisväärse reaalse hinnatõusuni.

Loomulikult tuleb enne euroalaga liitumist ära teha tohutu tehniline ettevalmistustöö. Meie plaanid on tehtud ja töö käib juba mõnda aega. Mõningal määral saame ära kasutada ka 1992. aasta rahareformi kogemusi. Teistel juhtudel aga, nagu näiteks arveldussüsteemide puhul, peame ootama Euroopa institutsioonidest tulevaid otsuseid. Kuid pole kahtlust, tehniline töö meie tempot ei aeglusta.

Eesti panus

Tulevikuperspektiividest rääkides tuleb mees pidada, et ka pärast Euroopa Liidu ja rahaliiduga liitumist tuleb pöörata tähelepanu Euroopa Liidu poliitikatele. Maastrichti kriteeriumide täitmine ja Euroopa Liidu liikmeks saamine iseenesest ei saa olla peaeesmärk. Nii peaksid meie Põhjala naabrite äsjased majandussaavutused võrrelduna Euroopaga

laiemas mastaabis meile selgelt näitama, et stabiilsuse ja kasvu pakti nõuete täitmine annab reaalseid eeliseid.

Olen veendunud, et Eesti saab Euroopa Liitu kuulumisest kasu. Kuid olen ka täiesti kindel, et Eestil on Euroopa Liidule midagi vastu pakkuda, näiteks kogemusi tootmise paindlikkuse ja mobiilsuse vallast. Tähtis on, et Eesti nagu iga teinegi Euroopa Liidu liikmesriik annaks oma panuse ühise eesmärgi nimel.

Märkused

Artikli aluseks on 30. septembril Tallinnas rahvusvahelisel konverentsil peetud ettekanne.

Rahvastikupoliitika sõlmküsimumused

Paul–Eerik Rummo (RiTo 8), rahvastikuminister, Reformierakond

Rahvastikupoliitikale on vaja seada selged strateegilised eesmärgid, et me ei jookseks, pea laiali otsas, mitmes suunas korraga ega takerduks ka pisinokitsemistesse.

Oleme rajanud oma rahvusliku eneseteadvuse Jakob Hurda pandud nurgakivile, millesse on raiutud: kui meile pole antud saada suureks arvult, saagem siis suureks vaimult. Teisisõnu, oleme oma arvulise väiksuse sügavalt läbi tunnetanud ja orienteerunud kvaliteedile. Ei saagi olla kahtlust selles, et meist igapähe tervis ja positiivsed väärtushoiakud, intellektuaalne ja moraalne kvaliteet, haritus ja hea tahe on kokkuvõttes tähtsamad kui meie rahva arv. Maailm areneb ning läheb keerulisemaks, mistõttu muutub järjest tähtsamaks just kvaliteet.

Aga sellegipoolest: kas oleme valmis tunnistama, et kusagil tuleb ette alampiir, millest väiksem rahvaarv ei suuda enam kvaliteeti tagada ja me satume langusse? Väidan, et Eesti rahvaarvu kasvamise vajadusest ei saa enam mööda hiilida. Õnneks on tahe omada järglasi sisse kodeeritud igasse elusolendisse, sealhulgas inimesse. See on omamoodi igiliikur, ja valitsuste asi on vaadata, kuidas kõrvaldada liiv hammasrataste vahelt.

Vähene sündimus

Alates 2000. aasta rahvaloendusest on Eesti elanikkond vähenenud igal aastal 5000–6000 inimese võrra, ja kaugeltki mitte ainult teise ilma või teistele maadele lahkumise tõttu. Sünde on olnud vähe. Vaatame rahvastiku vanuselist koostist. Ebaoproportsionaalselt väiksed on just noorimad vanuserühmad, tulenevalt ligi 10 aastat kestnud sündimuse madalseisust. Noorima vanuserühma suurus on ainult 60 protsenti 2000. aasta omast. Küllalt suured on keskealiste (niisiis ka tööealiste) rühmad, kelle kanda on majandus ja üldine toimetulek. Samas on nende seas omakorda küllalt suur pensionieale lähenejate hulk. Viimatiöeldule pakub lähiajal mõningat leevendust praeguste 15–19–aastaste, s.o peatsete tööjõuturule sisenejate üsna suur rühm. Seejärel on aga oodata suurt tühikut. Niisuguse tuleviku mõju töötajate sotsiaalmaksust moodustuvatele fondidele, eriti pensionikassale pole raske kujutleda.

Taasiseseisvunud Eesti madalat sündimust on seletatud väärtushoiakute muutumisega, pereloomisega võistlevate uute ahvatluste ja võimaluste tekkega, majandusraskustega. Küllap see kõik peab paika. Eri vanuserühmade kujunemise dünaamikat vaadeldes leiame aga veel ühe lihtsa seletuse. Praegu on 30–39–aastasi kõva kuuendik vähem kui kümme aastat tagasi. Just sellesse vanuserühma kuuluvad eelmisel kümnendil sündinud laste emad. Teisisõnu, neil aastail oli suhteliselt vähe sünnitusealisi naisi. Vähem potentsiaalseid emasid – vähem ka lapsi. Tahan öelda, et igal nähtusel on põhjusi rohkem kui üks ja demograafilised protsessid on tõesti pikaajalised. Seetõttu ilmneb ka nende mõjutamise tulemuslikkus täiel määral põlv–paar hiljem. Kui praegused vähesed lapsed jõuavad järglaste saamise ikka, hakkab sündide vähesuse pilt korduma nagu halvas unenäos. Selle vastu me nüüd enam ei saa. Kui aga suudame mõneks lähemaks aastakski sündide arvu suurendada, loome sellega võimaluse positiivse trendi tsükliliseks kordumiseks. Igatahes: kui võtame

eesmärgiks rahvastiku lihtsa taastootmise, eeldaks see keskmiselt 2,1 last iga viljakas eas naise kohta. Kui võtame eesmärgiks rahvaarvu kasvu, jääb ka sellest väheks.

Varajane suremus

Eesti loomuliku iibe negatiivsus tuleneb ka surmade rohkusest. Me mitte ainult ei jäta kohale tulemata, vaid läheme ka ruttu ära. Suremus Eestis on peaaegu pidevalt suurenenud juba 1970. aastast alates. Praegune pilt on ümmarguselt 10 sündi ja ligi 15 surma 1000 inimese kohta. Selle aasta suvekuudel toimus midagi harukordset – erinevus sündide ja surmade arvu vahel kahanes märgatavalt. Siiski ei jõudnud sünnid veel surmadele järele. Ka on tegemist liiga värske ja liiga lühikese perioodiga liigjulgeteks üldistusteks.

Surma kui bioloogilise protsessi loomuliku osaga pole poliitiliselt midagi peale hakata. Kuid mis meid peab kindlasti huvitama, on varajased, sealhulgas vägivaldsed surmad, nende põhjuste analüüs. Tõdegem, et keskmine eluiga Eestis ei ole märkimisväärselt kasvanud juba viimased kolmkümmend aastat. Ootuspäraselt on surma põhjustest esikohal südameveresoonehaigused ja kasvajakasvud. Nii on see enamikus arenenud maades, meil aga surrakse neisse märgatavalt nooremalt kui mujal, kus elunormiks on kujunenud terviseteadlik käitumine. Niisiis peitub just siin üks meie suuremaid varusid keskmise eluea tõstmiseks. Teine, kuhu peame oma pilgu suunama, on surmad välistel põhjustel, s.o tapmised, enesetapud, õnnetused (sh tööõnnetused, liiklusõnnetused, uppumised), mürgistused jms. Kuigi nende arv on praegu 1990. aastate keskmisega võrreldes mõnevõrra langenud, eriti tapmiste ja enesetappude osas, moodustavad vägivaldsed surmad, mida on aastas kokku üle 2000, siiski enam kui kümnendiku kõigist surmajuhtudest. Eriti oluline on teada, et liiklusõnnetused ja alkoholimürgistused – kokku umbes veerand kõigist vägivaldseist surmadest – viivad meie seast eeskätt nooremaid ja keskealisi mehi, nagu ka tööõnnetused.

Sisse- ja väljaränne

Ei sisse- ega väljaränne näi olevat viimasel ajal nii suur, et rahvastiku üldarvu või selle koostist märgatavalt mõjutada. Integratsioonipoliitiliste vajadustega seonduva kolmandiku Eesti elanikkonnast moodustavad jätkuvalt peamiselt Nõukogude okupatsiooni aastail sisse- ja väljaränne ja nende järglased. Pöördudes korraks tagasi sündide- surmade dünaamika juurde, saab rääkida vastavate näitajate järkjärgulisest ühtlustumisest eestlaste ja mitte-eestlaste vahel pärast massilise sisse- ja väljarände lakkamist. Mäletatavasti oli muulaste sündimus okupeeritud Eestis eestlaste omast kõrgem ja suremus madalam, tulenevalt sellest, et immigratsioonid eeskätt nooremad täiskasvanud. Praegu on pilt ühtlustunud.

Rände osas tõdevad uurijad sõna- sõnalt järgmist: "Iseseisvusperioodi vältel on rände registreerimise alused muutunud, mistõttu rände aktiivne jälgimine pole võimalik." Sisse- ja väljarände absoluutarvude ja ajalise jagunemise graafik osutab, et ligikaudu 30 000 isiku puhul on nende saabumisaeg teadmata. See on küsimus meie informeeritusest.

Regionaalpoliitiliselt on tarvis silmas pidada ka sisse- ja väljarännet, s.o liikumist riigi piires. Meil on olemas tabelid kahe rahvaloenduse, 1989. ja 2000. aasta võrdlevate andmetega. Laias

laastus näitab see Eesti elanike silmatorkavalt suurt paiksust: 91,2% inimestest, kes olid Eestis mõlema loenduse ajal, elasid jätkuvalt samas maakonnas. Kui tohin siia lisada isikliku mulje, siis tundub, et viimastel aastatel on mobiilsus kuigivõrd kasvanud, vähemalt pendelrände vormis. Kindlasti vajab riik siserände kohta operatiivset ülevaadet ja jooksvaid uuringuid.

Euroopa taust

live on negatiivne põhiliselt meiega võrreldavates Ida-Euroopa siirderiikides. Ka Lääne-Euroopa riikides on sündimus harilikult allpool taastetaset, kuid seda kompenseerib madalam suremus, mis koostoimes annabki põhjuse rääkida Euroopa rahvastiku üldisest vananemisest. Viimane on "tänu" meie lühikesele elueale meile veel suhteliselt võõras probleem, kuigi töötajate ja pensionäride suhtarv 1,6 : 1 on juba kehv küll. Kuid veel sündimusest Euroopas. Aastal 2000 ületas see taastetaseme ainult kolmes riigis – Türgis, Albaanias, Islandil –, kus seda seletatakse põhiliselt traditsiooniliste hoiakute püsimisega. Suhteliselt heast sündimusest saab aga rääkida ka mõnes moodsamas Lääne-Euroopa riigis, kusjuures Prantsusmaa, mõne Põhjamaa, Luksemburgi ja Hollandi puhul on seda põhjendatud teadlike poliitivate rakendamisega, s.o sellega, mille vajalikkusest oleme ka meie rääkima hakanud, ja mitte ainult rääkima.

Rahvastikunäitajad hõlmavad veel mitmeid huvitavaid ja järelduste kujundamiseks vajalikke näitajaid. Rahvastikupoliitilist strateegiat ette valmistades oleme lähtunud arusaamast, et demograafiliste protsesside stiihilisusele vaatamata on võimalik neid soodsamate tulemuste saamiseks teatud määral mõjutada. Et me neid soodsamaid tulemusi vajame, peaks eeltoodust selge olema.

Olen läbi vaadanud suurel hulgal teemaga seonduvaid arengukavasid, leppeid ja lepete projekte, programme, tegevuskavasid ja kontseptsioone, mille on koostanud eri institutsioonid ja mis on vastu võetud viimaste aastate jooksul. Ülevaadet sellest, kas, millisel viisil ja määral ning milliste tulemustega on neid ellu viidud, oli võimatu saada. Seejuures ei taha ma öelda, nagu oleksid need dokumendid tühja täis. Neis on head tahet ja arvestatavaid ideesid erinevail üldistus- ja rakendatavusastmeil. Puudub aga koordineeritus ja läbiv telg, mis hajususe korrastaks. Sellest puudusest tahaks küll üle saada.

Oleme tutvunud mitmete, nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt tehtud uuringutega, konsulteerinud teadlaste ja praktikutega, suhelnud kodanikeühendustega. Oleme püüdnud koguda ja üldistada ametkondades olevat teavet ja saada ülevaadet nende igapäevase tegevuse probleemidest.

Strateegilised eesmärgid

Rahvastikupoliitikale peab seadma selged strateegilised eesmärgid, et me ei jookseks, pea laiali otsas, mitmes suunas korruga ega takerduks ka pisinokitsemistesse, mis ehk midagi korraks parandavad, aga kaugemas perspektiivis on mõttetud või isegi kahjulikud.

Ettevalmistatav dokument piiritleb kolme üksteist täiendavat eesmärki. Esiteks: saavutada sündimuse tõus taastetasemeni. Teiseks: saavutada nii naiste kui ka meeste keskmise oodatava eluea ja keskmise puudevaba eluea tõus vähemalt Euroopa keskmise tasemeni. Kolmandaks: saavutada rahvastiku soodus soolis-vanuseline struktuur kogu Eesti territooriumil.

Sündimuse taastetaseme teemat ma juba puudutasin, see on kõige muu alus.

Keskmine meeste eluea pikkus Eestis ei ületa 63 aastat, mis on 11 aasta võrra vähem Euroopa Liidu liikmesmaade keskmisest. Naiste keskmine eluea pikkus, 75 aastat, on Euroopa omale lähemal. Emotsionaalselt ja pragmaatiliselt oleks eelistatavam nii sooliselt kui ka põlvkondlikult tasakaalustatum rahvastik. Selle eesmärgi poole püüeldes tuleb silmas pidada kahte tõsiasja: seda, et Euroopa keskmine on seni pidevalt n-ö eest ära läinud (eluiga on pikenenud aasta võrra iga kümneni kohta) ja selline olukord näib jätkuvat, ja teiseks seda, et sündide arvu märkimisväärse tõusuta või siis nooremate põlvkondade impordita tähendab keskmise eluea pikenedamine rahvastiku üldise vananemise süvenemist koos kõige sellest tulenevaga. Igatahes tuleb silmas pidada ka selle eesmärgiasetuse teist poolt, mitte ainult keskmise eluea, vaid ka keskmise puudevaba eluea tõusu. Viimane tähendab inimese iseseisva toimetulekuaja pikenedamist, mil ta saab oma igapäevaelus hakkama ilma kõrvalise abi ja hoolduseta.

Kolmas eesmärk – et rahvastiku soolis-vanuseline struktuur oleks võrreldavalt soodus ja võimalikult ühtlane kogu riigi territooriumil – eeldab väga tugevat eeltööd regionaalsel tasandil.

Pere ja tööelu ühitamine

Läbiv telg, mille ümber tähtsaimad rahvastikupoliitika meetmed ja neist tuletatavad tegevused suuresti koonduvad, on pere- ja tööelu ühitamine. Mitte töö või lapsed, vaid töö ja lapsed on mõttemudel, mis on ühiskonnas vähehaaval jälle võimust võtmas. Seda vaieldamatult konstruktiivset mõttemudelit on mõttekas ka riiklikult toetada. Inimelu on tervik. Meil ei oleks lootustki rahvana püsima jääda ja kuhugi välja jõuda, kui me ei võta oma mõtlemises ja praktikas maha pingeid normaalse inimese kahe põhivajaduse vahelt. Üks neist on järglaste saamine, et elu edasi kanda. Vastutustundliku inimese puhul tähendab see ka valmidust need järglased omal jõul üles kasvatada. Teine põhivajadus on eneseteostus ja arendamine, et rakendada oma võimeid ja oskusi, mis ühtlasi annab võimaluse ennast ära majandada. Need vajadused kuuluvad olemuslikult ühte ja peaksid ühte kuuluma ka igapäevaelus. Perekesksete väärtuste jätkuv kujundamine ühiskonnas, lastega töötajate vajadusi arvestava töökeskkonna kujundamine, väikelapsega kodus olijale tema senise tööga seonduva vanemahüvitise maksmine, laste päevahoiuvõimaluste avardamine – need kõik on sammud, mis võimaldavad inimesel tunda rõõmu nii lastest kui ka tööst ning tagavad ühtlasi materiaalse toimetuleku laste üleskasvatamiseks.

libe- ja elukvaliteedi problemaatikale pere- ja tööelu terviklikkuse, inimelu, rahva elu terviklikkuse nurga alt lähenedes saame rahvastikupoliitika teenistusse koondada tegevusi mitmest valdkondlikust poliitikast – majandus-, rahandus-, hariduspoliitikast, tööhõive- ja

tervisepoliitikast, regionaalpoliitikast. Valdkondlike ideede, pingutuste ja võimaluste läbimõeldud ühendamine ongi ainuvõimalik tee sedavõrd hõlmava poliitika kujundamisel, nagu seda on rahvastikupoliitika.

Ettevõtmised 2004. aastaks

Nimetan mõned ettevõtmised, mis tuleks ära teha 2004. aastal. Mõistagi vanemahüvitise ja laste sünniga seostuva õppelaenukustutuse ning kogumispensioni toetamise rakendamine; kõigeks selleks on olemas nii eelarveraha kui ka rakendusmehhanismid. Rööbiti sellega aga järgmiste mudelite väljatöötamine, et panna alus edasiliikumiseks. Kõigepealt uue, tõhusa ja eesmärgipärase peretoetuste skeemi väljatöötamine, eesmärgiga rakendada see nii ruttu kui võimalik. Laste arvu arvestava riiklike pensionide väljamaksmise mudeli väljatöötamine. Kindla süsteemi väljatöötamine vanemapoolse ülalpidamiskohustuse täitmise tagamiseks (lihtsamalt öeldes: alimendid). Väikelaste päevahoiu alternatiivmudelite väljatöötamine. Õigusliku regulatsiooni ja meetmete väljatöötamine lapsendamise lihtsustamiseks, hooldusperede süsteemi korrastamiseks, professionaalse perehoolduse rakendamiseks ja lastekodude järkjärguliseks asendamiseks perehooldusega. Viljatusravi kulude riikliku kompenseerimise mudeli väljatöötamine ja võimalikult kiire rakendamine. Narko- ja alkoholisõltuvuse ennetamise ja rehabilitatsiooni detailsete tegevuskavade väljatöötamine. Seda kõike koos kuluarvestuste ja rakendusmehhanismidega. Ja muidugi sammud nende tingimuste loomiseks, mis aitaksid ajada võimalikult täpset ja terviklikku rahvastikupoliitikat.

Praegu pole veel hilja teha algust teadliku rahvastikupoliitikaga.

Millist perepoliitikat me vajame?

Tiina Veismann (RiTo 8), liikumise Eesti Lapse Eest juhatuse liige, Tallinna Vanalinna Hariduskollegiumi õpetaja

Mida paremini ja kindlamalt lapsed ja vanemad end Eestis praegu tunnevad, seda suurem on lootus, et hakkab rohkem lapsi sündima.

Ühiskondlikus teadvuses on aset leidmas muutus: vahepeal domineerinud mõtteviis, et lapsed on iga pere isiklik huvi, on asendumas arusaamaga, et lapsed on pere ja ühiskonna (riigi) ühishuvi. Kümme aastat, mille kestel valitsuste põhitähelepanu on olnud suunatud riigistruktuuride ülesehitamisele ja majanduse tugevdamisele ning sotsiaalküsimusi on üleminekuajale omaselt peetud teisejärguliseks, on viinud meie rahva sügavasse demograafilisse kriisi, kust ilma riigi aktiivse perepoliitikata välja tulla pole võimalik.

Esialgu tundub siiski, et riik on lõpuks märganud neid tuhandeid lapsi, kes igal aastal sündimata jäävad, kuid (vähemalt tegudes) ei tunne veel kuigivõrd huvi nende vastu, kes juba olemas on ning siin ja praegu oma lapsepõlve veedavad. Kahjuks ei ole ei poliitikud ega ühiskond tervikuna veel jõudnud ühese selge arusaamani, et perede olukord ja demograafiline olukord on omavahel tihedalt seotud, s.t mida paremini ja kindlamalt lapsed ja vanemad end praegu Eestis tunnevad, seda rohkem on lootust, et hakkab sündima rohkem lapsi.

libeprobleem on 20. sajandi nähtus. Selle tekkimise põhjus on religioosete, sotsiaalsete ja eetiliste tõekspidamiste ähmastumine ning sündimuskontrolli vahendite üldkättesaadavaks muutumine. Laste saamisele hakati lähenema ratsionaalselt. Sündimuse järsk langus kummitas ka noort Eesti Vabariiki. 1935. aastal tõdeti rahvusliku kasvatuse kongressil, et kuna sündimuse tagasimineku on puhtmõistlik näht, peab ka riik sellele vastu astuma ratsionaalsete võtetega, ennekõike perekondade lastekasvatamise koormat majanduslike hüvedega kergendades (Teder 2003, 88).

Tänapäeva demokraatlikes maades on riigil laias laastus kaks teed peres laste arvu suurendada:

1. kõrvaldada laste saamise ja kasvatamise raskused;
2. suurendada inimeste soovi lapsi saada (Oras 2003, 74).

Esimene tee nõuab materiaalseid vahendeid ja oskust neid võimalikult õigesti suunata. Teine tee nõuab tarkust näha ette (pere)poliitiliste otsuste mõju erinevate sotsiaalsete rühmade motivatsioonile lapsi saada ja ühiskonna muutumisele peresõbralikkuse suunas. Eesti vajab praegu hädasti mõlema tee kasutamist.

Riigi toetus vähenenud

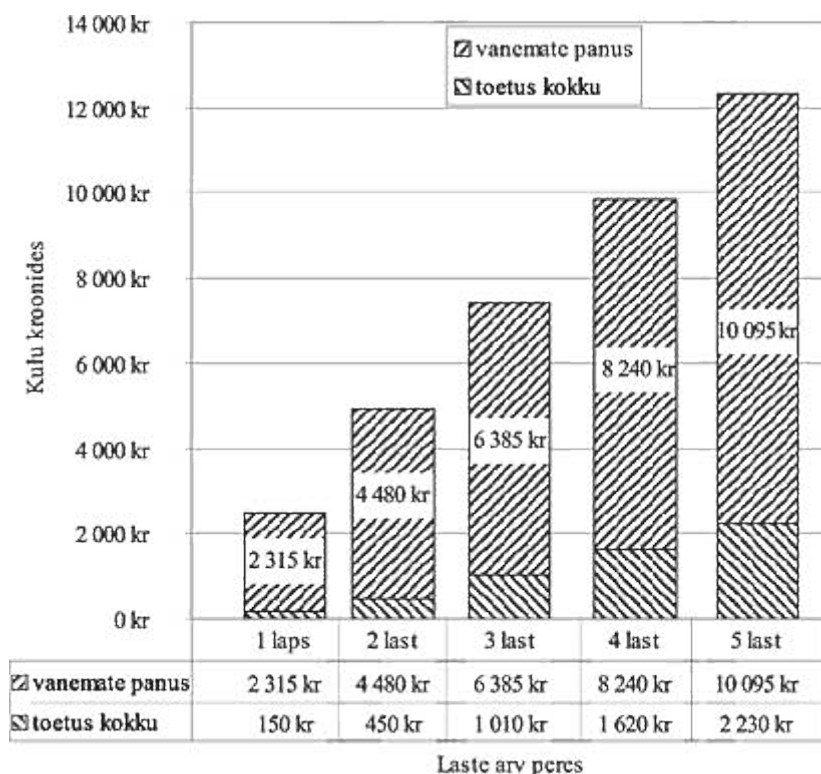
Esimene aktiivne perepoliitiline samm on vanemahüvitise näol tehtud. Kuid vanemahüvitis ei saa jääda ainsaks perepoliitiliseks meetmeks, sest sellega ei ole kõrvaldatud kaugeltki mitte kõik lastekasvatamise raskused ega lahendatud motivatsiooniprobleemi.

Viimaste aastate rahvastiku- ja vaesusuuringutest vaatavad vastu karmid arvud.

Kiire majanduskasvuga Eesti torkab Euroopa kontekstis silma vaesuses elavate laste suure osatähtsuse poolest. Statistikaameti andmeil elas 2002. aastal Eestis allpool absoluutse vaesuse piiri 34% lastest. Seejuures on selge seos ka pere vaesusriski ja laste arvu vahel.

Ajavahemikus 1992–2003 on esimese lapse toetuse (150 krooni) suhe keskmise palka vähenenud 16%–lt 2%–le ja suhe keskmise vanaduspensionisse 28%–lt 8%–le. Sisuliselt tähendab see, et äsja iseseisvunud Eesti pidas jõukohaseks ja vajalikuks maksta igale lapsele tervelt kaheksa korda suuremat toetust, kui peab vajalikuks maksta praegune, Euroopa Liidu lävel olev jõudsalt kasvanud majandusega riik.

Joonis. Kulu lapse kohta



Pisut ka kulude poole pealt. Viimase seitsme aastaga on kaotatud riiklik huvi- ja spordikoolide võrk. Algul "sümboolsena" sisse viidud huvialaringide ja trennide tasud on tohutu kiirusega suurenenud. Näiteks muusikakooli õppemaks on tõusnud 400 kroonilt poolaastas 1250 kroonile.

Koolilõuna päevamaksumus on kasvanud 6 kroonilt 14 kroonile, samuti on mitu korda kallinenud töövihikute jms hinnad.

Mure perepoliitika pärast

Need näited räägivad selget keelt, et riigi toetus peredele on vähenenud.

Esiteks see, et praeguses perepoliitikas tõmmatakse järsk vahe sündimuse soodustamise ja perede elukvaliteedi parandamise abinõude vahele. Ometi näitab teiste riikide praktika, et pole olemas üht võluvitsakest, mis suurendaks järsult sündimust, kui tahes suuri summasid selleks ka ei kulutata.

Laste sündimata jäämisel või nende sünni edasilükkamisel on palju põhjusi, nagu näitavad ka Eestis tehtud uuringud. Kui jälgida kas või Perekooli virtuaalse foorumi ägedaid diskussioone, torkab potentsiaalsete sünnitajate seas silma kaks selget huvirühma. Lühiajalist vanemahüvitist hindavad kõrgelt enamasti suurema sissetulekuga naised, kes on siiani rohkem karjäärile pühendunud ning kelle jaoks pereelu on olnud teisejärguline. Nad planeerivad või ootavad oma esimest, vähematel juhtudel teist last, ja suur osa neist soovibki ainult üht–kaht järeltulijat. See rühm peab lapsesaamisel oluliseks sissetulekute säilimist ka lapsega kodus olles ja teab või arvab, et hiljem lapse kasvatamisel riigilt tuge ei vaja. (Leidub ka neid, kes usuvad siiralt, et just esimesel eluaastal ongi kulud lapsele kõige suuremad – "mähkmed, piimasegud, arendavad mänguasjad...".) Loodetavasti mõjutab võimetus olla harjunud elatustaset kaotamata lapsega kodus ka nende naiste motivatsiooni last saada, kes seda siiani tähtsaks pole pidanud. Kuid need naised moodustavad sünnitusealistest üksnes väikese osa.

Teise, suurema rühma lapsesoovijatest moodustavad aga need, kel on juba üks või mitu last ja olemas ka praktiline kogemus suuremate lastega kaasnevatest kulutustest. Nemad peavad järgmiste laste saamise peamiseks takistuseks seda, et nad ei soovi halvendada olemasolevate laste võimalusi, ega ole kindlad, kas nad riigi toetuse pideva vähenemisega suudaksid tagada kõigile lastele kvaliteetse lapsepõlve. Neid peresid lühiajaline sissetulekukompensatsioon eriti ei motiveeri, nemad ootavad riigilt pikemaajalist tuge.

Teiseks. Palgast sõltuva vanemahüvitise põhjenduseks on toodud, et riik peab soodustama laste sündimist neisse peredesse, kus nende kasvatamist poleks edaspidi tarvis toetada ja kus nende üleskasvamiseks on paremad tingimused. Säärane lähenemisviis mõjutab lapsesaamise motivatsiooni negatiivselt – see annab paljude suhteliselt madalalt tasustatud erialade esindajatele (nende hulgas on ka ühiskonnale väga olulised elukutsed, nagu arsti, õpetaja, teadlase jt oma) sõnumi, et nende lapsi riik ei ootagi. Kui seejuures ka üleliia rõhutakse vanemate materiaalse vastutuse tunde laste arvu planeerimisel, hakatakse sünde veelgi rohkem edasi lükkama.

Samuti tähendab see kindlat suunda 1–2–lapselisele peremudelile, sest meie sissetulekute ja elukalliduse juures saavad kolme ja rohkemat last ilma elatustasemes märkimisväärselt kaotamata lubada ülimalt vähesed. See muudab lapse luksuskaubaks – iibetõusust ei ole sel juhul mõtet rääkida. Eriti ohtlik on aga mõtteviis, nagu oleks majanduslik kindlustatus

lapsesele soodsa kasvukeskkonna tagamisel esmase tähtsusega. Õpetajana olen kogenud, et ka heal järjel vanemate ainus laps võib olla probleemne, kui tal on olemas kõik peale oma vanemate tähelepanu. Piir hea ja halva lapsevanema vahel ei kulge mitte rahakotti, vaid väärtushinnanguid mööda. Esimene asi, mida laps vajab, on vanemate hool ja tähelepanu. Kui aga vanemad on liialt karjäärile ja materiaalsetele hüvedele orienteeritud, jääb lapsele nende elus teisejärguline roll.

Kolmandaks. Peretoetusi, mis on kõikjal Euroopas universaalsed ning mille mõte on leevendada laste arvust tingitud ebavõrdsust ja väärtustada laste kasvatamisel tehtavat tööd, on Eestis hakatud käsitlema toimetuleku kontekstis. Korduvalt on vihjatud vajadusele korraldada peretoetuste süsteem ümber nii, et toetust hakkaksid saama ainult "tõelised abivajajad". Kui see tähendab taotlustel ja palgatõenditel põhinevat toetussüsteemi, siis muudab see vanemad ühiskonnale vajaliku töö tegijaist abivajajateks ja mittetoimetulijateks. Laste saamise motivatsioonile mõjuks see kindlasti negatiivselt. Arvata on, et väga paljud jätaivad pigem järgmised lapsed sünnitamata, kui sellesse rolli laskuvad. Samuti jätab selline süsteem arvesse võtmata, et rahuldav elustandard saavutatakse tihti ränga hinnaga – tohutu töörahamisega ja lastega tegelemise arvel. Peale selle on toetussüsteemi ümberkorraldustest saavutatav kokkuvõtte tõenäoliselt nii tühine, et ei vääri selle administreerimise kulusid.

Muret teeb ka see, et Eesti perepoliitika pole järjepidev. 2003. aasta veebruaris kiitis eelmine valitsus heaks laste- ja perepoliitika kontseptsiooni, kus on öeldud, et riigi perepoliitika üldine eesmärk on tagada lastele ja lastega peredele parim võimalik elukvaliteet ja turvaline elukeskkond ning et riigi osaks on leevendada sotsiaalseid ja majanduslikke takistusi, mis sunnivad lastesaamisest loobuma või laste sündi edasi lükkama. Need seisukohad ja suunad on igati kooskõlas nii perede kui ka oma tuleviku pärast muret tundva riigi huvidega. Kahjuks ei ole midagi kuulda selle dokumendi rakenduskava väljatöötamisest. Poliitilistest tõmbetuultest sõltuv perepoliitika vähendab perede kindlustunnet tuleviku suhtes.

Millist perepoliitikat me vajame?

Eesti Lapse Eest liikmete arusaama kohaselt peaks perepoliitika olema eelkõige terviklik ja teadmispõhine. Perepoliitiliste otsuste langetamisel ei tohiks juhinduda üksikutest kõlavatest valimislubadustest, vaid uuringutel põhinevast tervikkontseptsioonist, mis hõlmab nii sündimuse kui ka lastega perede elukvaliteedi poolt.

Iga perepoliitiline abinõu peab omakorda olema võimalikult terviklikult lahendatud. Näiteks vanemahüvitise eelnõu loogika näeb ette, et pärast lapse 11-kuuseks saamist läheb ema jälle tööle. 2000. aastal Tallinna naiste seas tehtud uuringust aga selgub, et aastase lapse kõrvalt soovis tööle minna ainult 7% emasid (tegelikult läks 18%) (Hansson 2001). Teisalt on suure osa naiste palk nii väike, et lapsehoidja palkamine muudab töölkäimise mõttetuks, aga alla 1,5-aastast last harilikult lastesõime ei võeta, rääkimata sellest, et kõigile lastele ei sobigi varakult kollektiivi minek. Terviklik lahendus tähendaks kogu lapsehoolduspühkuse aega katvat piisavat toetust, mis võimaldaks emal olla lapsega koos või töölemineku soovi korral palgata lapsehoidja.

Perepoliitika peab moodustama tervikliku süsteemi ka teiste riigielu valdkondadega. Perepoliitilisest aspektist võiks üle vaadata kõigi eluvaldkondade ja tasandite otsused, alates haridus- ja kultuuripoliitikast ning lõpetades regionaalpoliitikaga. Perede olukorda aitaks märkimisväärselt parandada tõhus tööhõivepoliitika, ümber- ja täiendusõppevõimalused jms. Perepoliitika peaks kajastuma ka eluaseme- ja laenupoliitikas: riik võiks noortele peredele ja lasterikastele peredele appi tulla eluaseme soetamisel ja elamistingimuste laiendamisel (tihti piirab laste arvu peres ainuüksi ruumipuudus, rääkimata sellest, et suuremad pered elavad sageli teistest tunduvalt kitsamates tingimustes, sest pere pole enamasti laenuvõimeline). Eluasemeprobleeme aitaks lahendada soodsatel tingimustel laenu või järelmaksu võimaldamine, millest iga järgmise lapse sünd kustutab teatud protsendi, suuremale perele järgmise lapse sündides makstav eluasemetoetus vms.

Kindlasti puudutavad peresid ka maksupoliitilised otsused. Näiteks kavandatav tulumaksuprotsendi alandamine, mida serveeritakse ka lastega perede olukorra parandamise vahendina, ei ole tegelikult sugugi lapse- ega iibesõbralik: tulumaksu alandamisest võidab pere seda vähem, mida väiksem on sissetulek ja mida rohkem on lapsi. Ja see vähenegi muutub olematuks või lausa kaotuseks kaudsete maksude tõusmisel, mis seab löögi alla just suuremad pered, kus möödapääsmatuid kulutusi on rohkem.

Perepoliitika ja valikuvõimalused

Perepoliitika peaks aktsepteerima ja toetama inimeste erinevaid valikuid pereküsimustes.

Kõigepealt tähendab see, et peab olema vabadus saada nii palju lapsi, kui soovitakse, ilma et see tähendaks ühtlasi valikut soovitava laste arvu ja pere väärika elatustaseme vahel. Kui riik tahab tõesti demograafilist olukorda muuta, peab ta soodustama lapsesaamissoovide täitumist, nagu on kirjas ka Eesti laste- ja perepoliitika kontseptsioonis. See ei tähenda ainult lühiajalist sissetulekukompensatsiooni. See tähendab pidevat riigi tuge ehk siis lastetoetuste tõstmist arvestatavale tasemele ja nende progresseerumist laste arvu järgi, samuti tasuta või soodushinnaga teenuseid suurematele ja raskustes peredele (koolitoit, õppevahendid, transport, huvialaringid).

Valikuvabaduste juures ei saa mööda minna ka paljuräägitud töö- ja pereelu ühendamisest. See ei tohi olla ühesuunaline, s.t et riik annab vanematele võimaluse aina rohkem ja paremini töötada. Uuringud ja küsitlused näitavad, et suur osa vanemaid sooviks hoopis pühendada rohkem aega oma lastele, kuid see ei ole suure töökoormuse puhul võimalik. Tagapool viidatud raamatust "Naine, perekond ja töö" selgub, et Tallinna väikelaste emade töönädal on koguni 9 tundi pikem kui Euroopa Liidu riikide emadel, sest meil ei ole eriti levinud osalise tööajaga töötamine, mida teevad Euroopas ligi pooled väikeste laste emad.

Perepoliitika peab lähtuma põhimõttest, et laste kasvatamine on ühiskonnale vajalik töö.

Viimastel aastakümnetel on palju räägitud perekonna tähtsuse vähenemisest ja selle negatiivsetest tagajärgedest. Seda enam peaks riik tunnustama ja hoidma neid, kes soovivad end lastele, perele pühendada. Kui peres on viis või rohkem last või puudega laps, kes vajab enda kõrvale pidevat täiskasvanu tuge, võiks üks vanem soovi korral palgatööst loobuda ja

saada koduse töö eest väärilist palka. Samuti peaks töötaval väikelapse emal või mitme kooliealise lapse emal olema võimalik töötada väiksema koormusega, sest kodus laste kasvatamine ei ole laiskus ega mugavus, vaid seegi on vastutusrikas ja pealegi riigile vajalik töö.

Esmapilgul võib tunduda, et riigile on kõige kasulikum maksimaalselt palgatööd rabav ja tulu teeniv lapsevanem. Ka praeguse valitsuse perepoliitiline eelistus kuulub selgelt edukatele karjääriinimestele. Tegelikult ei tohiks mitut last kasvatav vanem sama jäägitult tööle pühenduda kui lastetu. Kahjuks kipub see sageli olema lausa vastupidi – normaalse elatustaseme säilitamiseks tehakse tööd ka ajal, mis peaks kuuluma lastele. Paljude lastega seotud valupunktide juured on praegu just selles, et vanematel ei ole aega laste jaoks. Seega, väärtustades perede toetamise kaudu lapsevanemate tööd ja hinnates inimeste panust mitte ainult maksumaksjatena, vaid ka tulevaste kodanike kasvatajatena, väldib riik nii mõnegi hilisema sotsiaalse probleemi lahendamisest tulenevaid kulusid. Selle panuse hindamise loomulik väljendus oleks seegi, kui üleskasvatatud laste arv ei kajastu vanemate pensionis negatiivse summana.

Lastekasvatamise kui ühiskonnale vajaliku töö riiklikul tasemel tunnustamisel on tähtis osa lapsesaamismotivatsiooni suurendamises.

Lähtuda tuleb lapse huvidest

ÜRO lapse õiguste konventsiooni artiklis 3 on öeldud, et kõikides lapsi puudutavates ettevõtmistes tuleb esikohale seada lapse huvid. Miski ei vasta lapse huvidele paremini kui anda vanematele võimalus olla rohkem koos oma järeltulijatega. Tuleks leida võimalused motiveerida töandjaid suuremale peresõbralikkusele (osalise ja paindliku tööaja võimaldamine, huvialaringide, laagrite jm puhkevõimaluste pakkumine).

Vanemahüvitise seaduse eelnõu seletuskirja lugedes torkas silma, et seal räägitakse väga palju vanema sidemest tööturuga ja seaduse mõjust tööturule, kuid kordagi ei nimetata mõju lapsele või ema ja lapse vahelist sidet. Samas on enamik lastearste, psühholooge ja kasvatusteadlasi ühel meelel, et esimesel kolmel eluaastal kogetav lähedus- ja turvatunne on inimese kujunemisel määrava tähtsusega.

Lapse huvides on see, et tema arenguvõimalused ei sõltuks vanemate rahakotist ega sellest, kas ta on ainus või suure pere laps. Laps ei pea puudust kannatama sellepärast, et tal on ainult üks vanem, et vanem ei maksa alimente, kutsutakse sõjaväkke või pere kaotab ootamatult toitja. Lapsele ei lähe korda, kas tema kodulähedane kool on majanduslikult rentaabel või staadionil, kus ta armastab sõpradega vutti mängida, on suur väärtus kinnisvaraarenduse alana. Laps pole süüdi, kui tema vanemad ei suuda tasuda üürivõlga – teda ei tohi karistada kodust ilmajätmisega. Laps ei saa valida endale vanemaid, küll aga peaksid kõik need, kes tunnevad endas jõudu ja tahtmist vanemate aset täita, saama seda teha bürokraatlike ja majanduslike takistusteta.

Lapse huvidega arvestamine peaks ulatuma ka kõigisse teistesse ühiskonnaelu valdkondadesse.

Investeering tulevikku

Lastesse paigutatud materiaalsed ja vaimsed vahendid on otsene investeering tulevikku.

Aastaid lastega töötanud inimesed kinnitavad üksmeelselt, et probleemide hulk suureneb aasta-aastalt. Laste vägivaldse või enesehävitusliku käitumise ning haridustee katkemise juured on nii kehvast ja formaalses hariduses, nõrkades peresidemetes, laste üksijäetuses, massimeedia väheses regulatsioonis, alternatiivse tegevuse kättesaamatuses kui ka paljus muus, mida me praegu ei tea, kuid mis tuleks põhjalike teaduslike uuringutega välja selgitada. Ja seejärel asuda aktiivselt lahendusi otsima.

Rahva vaimse tervise poliitika üks autoreid Kaja Kuivjõgi on öelnud: "... kui ühele lapsele kulutatav ennetav tegevus on 1000 krooni, siis narkosõltlase või aidsihaige ravi on ühiskonnale kümneid kordi kallim. Samuti on riskikäitumise tagajärjel elamata elu või mittetäisväärtuslik elu (saamata jäänud tulu ja otsesed kulud) ümberarvestatav rahasse. Küsimus on ainult, millal me selle raha leiame. Ja kas leiame ennetusele või tagajärgede-tulemuste kustutamisele. Arenenud riikide praktika näitab üht – ennetamine on odavam. Me vajame uute väärtushinnangutega riigijuhte" (Oras 2003).

Tarvis on mõista, et see, kuidas Eestis elav laps end tunneb ja millised on tema võimalused, ei ole kitsalt perede probleem, vaid see puudutab otseselt või kaudselt igat Eesti inimest – nii narko-, kuritegevuse jt probleemide kui ka selle kaudu, millises ühiskonnas me kõik ja meie lapsed elame paarikümne aasta pärast.

Peame ka mõistma, et Eesti ei vaja ainult edukate rahateenijate lapsi. Eesti vajab ka arstide, õpetajate, treenerite, lasteaiakasvatavate, teadlaste ja loomeinimeste lapsi. Eesti vajab ka maale taludesse lapsi. Eesti vajab kolme- ja enamalapselisi peresid, sest sealt tulevad iseseisvad, koostöövõimelised ja teistega arvestada suutvad inimesed. Eesti vajab emasid, kes tahavad olla oma lapsega kodus kauem kui 10 kuud. Eesti vajab vanemaid, kes jõuavad ja tahavad oma lastega tegelda.

Kõik need vajadused nõuavad järgmisi perepoliitilisi otsuseid. On selge, et kõike kohe ei saa. Seda keegi ei ootagi. Eelkõige ootavad pered märke heast tahtest.

Kasutatud kirjandus

Hansson, L. (toim) (2001). Naine, perekond ja töö 2000. Pere-elu ja kutsetöö kokkusobitamise probleemidest väikeste lastega peredes. Tallinn: TPÜ Kirjastus.

Kuivjõgi, K. (2003). Kas vaeste pensionäride rahvusriik või multikulturaalne paabel? – Eesti Päevaleht, 17. mai.

Oras, K. (2003). Perekonda soovitatav laste arv ja ootused riigi perepoliitikale. – D. Kutsar (toim). Millist perekonnapoliitikat me vajame? Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Teder, A. (2003). Perekonnast kunagises Eesti Vabariigis. – A. Teder. Isade foorum. Tallinn.

Sotsiaaluuringud aitavad juhtida perepoliitikat

Kati Karelson (RiTo 8), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna magistrant

Katre Pall (RiTo 8), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna doktorant

Pered ootavad riigilt kindlustunnet, mis põhineb kõrgel tööhõivemääral, garanteeritud minimaalsel elatustasemel ning toetaval ja mittesekkuval perepoliitikal, mis jätab inimestele maksimaalse valikuvabaduse.

Sotsiaaldemograafilised muutused, nagu rahvastiku vananemine ja vähenemine, sündimuse langus ja traditsioonilise peremudeli asendumine alternatiivsete perestruktuuridega, on pannud sotsiaalpoliitika väljatöötajaid otsima võimalusi, mis vastaksid uuenenud ühiskonna vajadustele. Käesolevas artiklis keskendutakse riikliku perepoliitika formuleerimise ja selle tulemuste analüüsile, võrreldes neid teistes Euroopa riikides rakendatud institutsionaalsete meetmetega. Artikkel põhineb Euroopa Komisjoni 5. raamprogrammi projektina rahastatud ja aastail 2000–2003 korraldatud uuringu IPROSEC (*Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: changing family structures, policy and practice*) tulemustel.

Projektis osales 11 maad, neist kaheksa Euroopa Liidu liikmesriiki (Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa ja Ühendkuningriik) ning kolm kandidaatriiki (Eesti, Poola ja Ungari). Valitud riigid esindavad erinevaid liitumislaineid ning aitavad selgitada, milline on perepoliitika positsioon teiste riiklike poliitikate kõrval erineva heaolutasemega maades. Poliitikate analüüs aitab kaardistada Euroopa riike, võttes aluseks selle, kuidas IPROSEC-i projekti maades kontseptualiseeritakse pere–riigi suhet, kui suur tähtsus on perekonna privaatsusel ning kui õigustatuks peetakse riigi sekkumist pereellu eri meetmete kaudu.

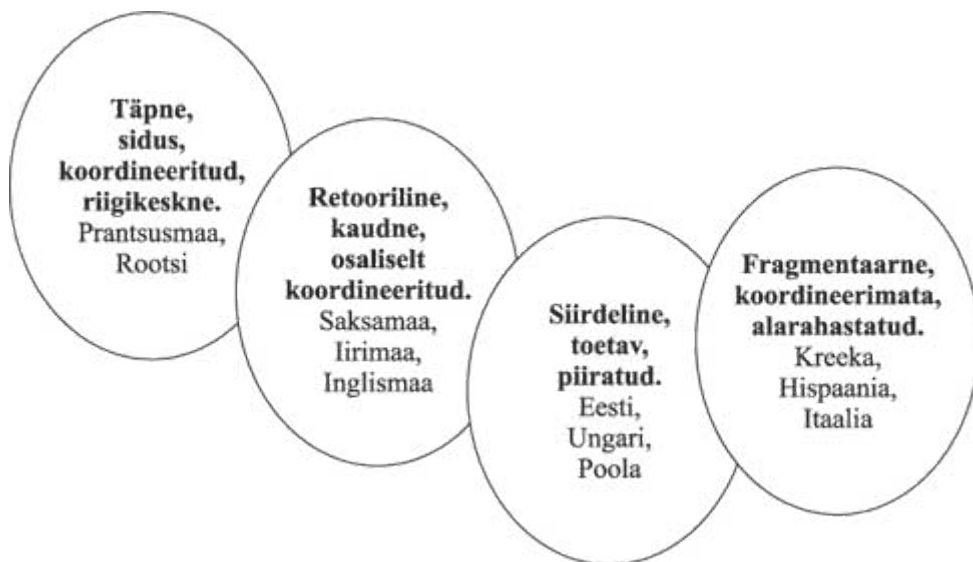
Perepoliitika määratlemine

Perepoliitika puhul eristuvad kaks peamist käsitlust. Eksplitsiidne aspekt hõlmab perepoliitilisi meetmeid kitsamas tähenduses. Tegemist on perekondadele suunatud toetuste ja teenustega, mille eesmärk on mõjutada perekonna struktuuri ja vahendeid. Sellised meetmed on sõnastatud otseselt perepoliitikana ega sisaldu teistes sotsiaalpoliitika valdkondades (nt lastetoetused, lapsehoolduspuhkused jm). Eksplitsiidset perepoliitikat nimetatakse sageli pronatalistlikuks poliitikaks, sest rõhk on rohkem pereloome ja sündimuse toetamisel. Eestis kasutatavad perepoliitilised meetmed katavad traditsioonilisi pereellu sekkumise kategooriaid, nagu peretoetused, töö ja pereelu ühitamist reguleerivad seadused, lapsehooldus, nõustamisteenused (Reinomägi 2003).

Implitsiidne aspekt koondab perekonnapoliitika alla laiemas tähenduses kõik valdkonnad, kus meetmed ei ole suunatud otse perekonnale, kuid mõjutavad selle igapäevaelu kas otseselt või kaudselt (tööjõu-, haridus-, regionaal-, tervishoiupoliitika), eeldades poliitikate väljatöötamisel suuremat koordineeritust. Nii perepoliitika laiema kui ka kitsama käsitluse korral muutub oluliseks, milline on pere, kellele poliitilised meetmed suunatakse.

Traditsioonilise perevormi kõrvale tekkinud alternatiivsete perestruktuuride osatähtsuse suurenemise tõttu on hakatud rääkima ühtse perepoliitika asemel perekondade poliitikatest.

Joonis 1. IPROSEC-i riikide perepoliitikaid iseloomustavad klastrid



ALLIKAS: Hantrais, 2003.

Prantsusmaa ja Rootsi perepoliitika on koordineeritud, sidus ja lähtub eksplitsiidsuse põhimõttest. Riigi sekkumisele pereellu on tugev avalik toetus, mõlemas riigis põhineb meetmete süsteem üldjoontes universalismil. Rootsi perepoliitika pöörab suurt tähelepanu rahvastiku vananemise ja alternatiivsete perevormide osatähtsuse kasvuga seonduvale.

Iirimaa, Saksamaa ja Inglismaa perepoliitika on osaliselt koordineeritud, kuid perepoliitika tähtsus teiste sotsiaalpoliitika valdkondade hulgas ei ole võrreldav Prantsusmaa ja Rootsigiga. Erinevused seisnevad meetmete hulgas, mis on kolmes riigis perede tarvis välja töötatud, ning selles, kuidas rõhutatakse perede rolli oma liikmete igapäevase toimetuleku eest vastutamisel.

Kolme postsotsialistliku riigi valitsus, sealhulgas Eesti oma, on välja töötanud suhteliselt laiaulatuslikud peresid toetavad meetmed. Siiski tuleb öelda, et perepoliitika ei ole kuulunud siirderiikides esmatähtsate, eelisjärjekorras arendatavate poliitikate hulka. Selline olukord kestis seni, kuni avalikkuse tähelepanu pälvisid rahvusliku identiteedi säilimise küsimuse terava esilekerkimise tõttu madal sündimus ja rahvastiku vähenemine.

Igal maal oma eripära

Perepoliitiliste meetmete väljatöötamist ja täiustamist mõjutavad ka majanduslikud ümberkorraldused, tööpuuduse kasv ning lastega perede suurem vaesusrisk. Kolmes eelnimetatud riigis ei seata kahtluse alla riigi sekkumise tähtsust pereellu, kuid peredel puudub kindlus, et riigivõim suudab piiratud vahenditega luua ja pakkuda kvaliteetseid teenuseid ning toetusi, mis aitaksid peredel argielus toime tulla.

Eesti, Poola ja Ungari on viimase poole sajandi vältel ühte moodi arenenud riigid, kuid nende pereheade kindlustavas poliitikas võib esile tuua mõningaid erinevusi. Pärast taasiseseisvumist on Eesti valitsuste ideoloogias märgata suhteliselt suurt konsensust perepoliitika eesmärkide ja vahendite vallas selle kitsamas, pronatalistlikus tähenduses. Perepoliitikat Ungaris iseloomustab eesmärkide killustatus. 1990. aastast alates võimul olnud valitsuste ideoloogiate võistlevad positsioonid pole soosinud kokkuleppe saavutamist perepoliitika valdkonnas. Kui Eesti ja Ungari puhul saab rääkida suhteliselt ulatusliku perepoliitiliste meetmete süsteemi olemasolust, siis Poolas perepoliitilisi meetmeid napib ning see on kaasa toonud tagasipöördumise konservatiivsete väärtuste, traditsiooniliste soorollide ja pere suurema omavastutuse juurde.

Lõuna-Euroopa maade perepoliitikale on Eesti, Ungari ja Poola omaga sarnaselt jätnud oma pitseri neis riikides 20. sajandil aset leidnud režiimimuutus. Sealset perepoliitikat iseloomustab fragmenteeritus ja meetmete väljatöötamiseks ning rakendamiseks vajalike finantside puudumine, mis kajastub rahulolematuses riikliku perepoliitikaga. Keskse perepoliitika puudulikkust võib kompenseerida kohalike omavalitsuste initsiatiiv, nagu näiteks Itaalias ja Hispaanias, kus regioonid töötavad piirkondlikku eripära (tööhõive määr, eri etniliste rühmade osatähtsus omavalitsusüksuse rahvastiku hulgas jne) silmas pidades välja oma perepoliitika. Seega ei takista ebaadekvaatne riiklik perepoliitika uuenduslikku lähenemist kohalikul tasandil.

See, mil määral aktsepteeritakse riigi sekkumist pereellu, sõltub riigi heaolu tasemest, pere väärtustamisest ja prioriteetidest ühiskonnas. Põhjamaades käsitletakse seda normaalse igapäevaelu osana. Prantsusmaal ja Saksamaal on poliitika sekkumine perekondade tegevusse samuti legaalne. Peamiselt Lõuna-Euroopa riikides on viimase kümnendini perekonda vaadeldud pigem privaatse üksusena, kuhu riigil ei ole õigust sekkuda. Neis riikides on perepoliitika arendamisele hakatud tähelepanu pöörama alles üsna hiljuti kiirete demograafiliste muutuste pärast. Inglismaal peetakse sekkumist õigustatuks ainult teatavates riskiolukordades, nagu näiteks kodune vägivald (Hantrais & Letablier 1996). Kuigi riigi sekkumist pereellu aktsepteeritakse mitmes riigis vähe, on neis siiski konsensus poliitika suhtes, mis tegeleb perekonna lagunemise tagajärgedega.

Tabel. Eesti pereheade esindajate hinnangud riiklike meetmete rakendamise õigustatusele (%)

Riigi sekkumine pereellu	Mehed, % (jah-vastused)	Naised, % (jah-vastused)
PROAKTIIVSED MEETMED		
Kas riik peaks kasutama meetmeid, et julgustada peresid rohkem lapsi saama?	77,9	82,1
Kas riik peaks kasutama meetmeid, mis toetavad registreeritud abielus olevaid inimesi ja nende peresid rohkem kui vabaabielus olevaid?	27,9	30,0

Kas riik peaks kasutama meetmeid, mis toetavad rohkem lasterikkaid peresid?	83,6	82,9
Kas riik peaks toetama peresid, kus kasvavad koolieelikud?	79,5	76,4
Kas riik peaks täiendavalt toetama lapsi kasvatavaid vaeseid peresid?	79,5	87,1
Kas riik peaks otse lapsi toetama, mitte peresid kui tervikut?	55,7	74,3
Kas riik peaks peresid kohustama ise oma sugulaste eest hoolt kandma?	33,6	29,3
Kas riik peaks rakendama meetmeid, et julgustada mehi perekondlikel põhjustel puhkust võtma?	57,4	71,4
Kas riik peaks sätestama tööandjatele karistuse selle eest, kui nad ei järgi lapsehoolduspuhkuse võimaldamise regulatsioone lapse emale ja isale?	86,1	83,6
LUBAVAD/TAKISTAVAD MEETMED		
Kas riik peaks muutma seadust, et abielulahutus muutuks kergemaks?	27,0	25,0
Kas riik peaks muutma seadust, et abielu oleks raskem lahutada?	9,0	12,1
Kas riik peaks muutma seadust, et aborditegemine oleks kergem?	14,8	23,6
Kas riik peaks muutma seadust, et aborditegemine oleks raskem?	18,0	13,6
REAKTIIVSED MEETMED		
Kas riik peaks maksuma eritoetust üksikvanemaga peredele?	80,3	85,7
Kas riik peaks toetama peresid pärast abielu purunemist?	24,6	41,4
Kas riik peaks sundima eemalseisvat vanemat pärast perekonna purunemist oma lapsi toetama (<i>näiteks alimente maksuma</i>)?	86,9	89,3

Kas riik peaks perevägivalda juhtumitesse sekkuma?	77,0	92,9
Kas riik peaks pakkuma teenuseid eakatele ja puudega inimestele, kes vajavad rahalist toetust ja hooldamist?	96,7	99,3
Kas riik peaks kasutama poliitilisi meetmeid, et paarid abielluksid enne, kui lapsed sünnivad?	14,8	10,7

Meetmed lähtuvad eesmärkidest

Riikliku sekkumise meetmed jagatakse nende eesmärkide järgi neljaks:

1. proaktiivsed ehk aktiivsust toetavad meetmed (lapse sünnitoetus või paljulapseliste perede toetus eesmärgiga suurendada sündimust);
2. aktiivsust lubavad meetmed (abortide ja abielulahutuste seadustamine);
3. aktiivsust keelavad/takistavad meetmed (piirangute seadmine aborditegemisele või abielu lahutamisele);
4. ühiskonnamuutustele reageerivad ehk reaktiivsed meetmed (toetused üksikvanema perele ühiskonnas, kus abielulahutuste arv ja üksikvanemaga perede osatähtsus on suur).

Aktiivsust toetavad meetmed leidsid vastajate hulgas suhteliselt suurt poolehoidu. Enamik vastanuid nõustus viie kuni kaheksa väitega. Arvati, et riik peaks kasutama perepoliitilisi meetmeid, et julgustada peresid lapsi saama ja toetada lastega peresid. Riigi kohustusena nähti ka riskiperede toetamist. Suur osa naisi ja mehi (vastavalt 84% ja 86%) arvas üsna üksmeelselt, et riik peaks sätestama karistused tööandjale, kes ei järgi regulatsiooni lapsehoolduspuhkuse võimaldamisel lapse emale ja isale. Vastustest võib välja lugeda perekondade deinstitutsionaliseerumist esindavaid hoiakuid. Väidetega, mille kohaselt perekond peaks pigem ise oma liikmete toimetuleku eest vastutama või riik pigem toetama registreeritud abielus olevaid inimesi vaba kooselu elavatega võrreldes, nõustus vähem kui kolmandik mehi ja naisi.

Lubavate ja takistavate meetmete rakendamisse suhtuti üldiselt eitavalt. Peaaegu pool vastanuist oli vastu kõigile neljale väitele, mis toob esile vajaduse suure individuaalse valikuvabaduse järele.

Olukorra muutustele reageerivatest meetmetest toetas nelja kuni kuut peaaegu pool (47%) küsitletuist. Suurima toetuse pälvisid väited, et riik peaks toetama eakaid ja puudega inimesi ning üksikvanemaid. Kõige enam oldi vastu ideele, et riik võiks rakendada meetmeid, et paarid abielluksid enne laste sündi.

Üldiselt pooldasid naised riigi sekkumist pereellu rohkem kui mehed. Vanemate vastajate hulgas valitsesid selles küsimuses pigem konservatiivsed hoiakud. Noortega võrreldes

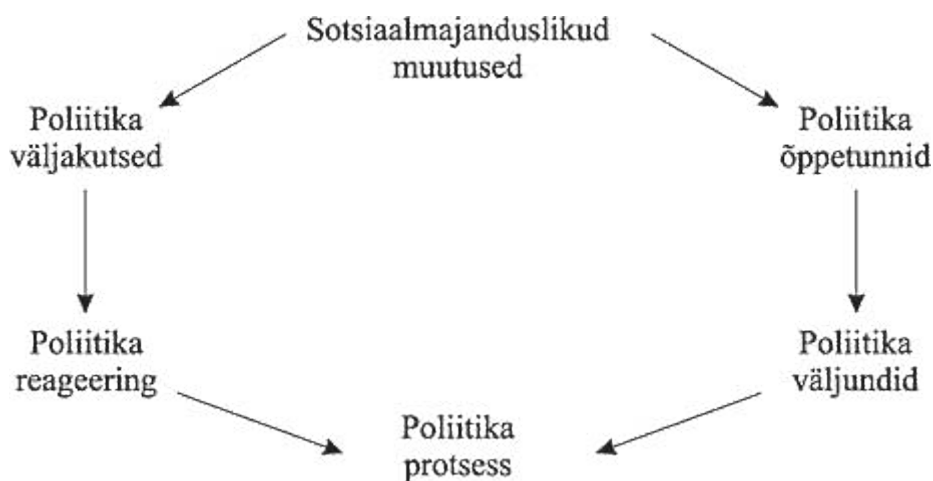
toetasid nad enam mõtet, et riiklikke meetmeid tuleks kasutada abiellumuse suurendamiseks. Samuti tuleb nende arvates julgustada paare rohkem lapsi saama ning muuta seadusi nii, et aborditegemine ja lahutamine oleksid keerukamad. Väiksema sissetulekuga inimesed toetasid majanduslikult hästi toime tulevate perede esindajatega võrreldes rohkem proaktiivseid meetmeid.

Soosituim sekkumise vorm

Poliitikaga saab sotsiaalsetele muutustele kaasa aidata, neid takistada või trende ümber pöörata. IPROSEC-i uuring kinnitab, et soosituim valitsuse sekkumise vorm on see, mis võtab arvesse muutunud perevorme. Tegelikult ei aita keelavad aktid formaalsete abielusuhete lagunemist peatada ka juhul, kui need on kooskõlas ühiskonnas levinud väärtushinnangute ja usuliste veendumustega. Lubavad või reaktiivsed abinõud on üldjuhul vastuvõetavamad (Hantrais, 2003).

Poliitika kujundamisel juhindutakse koalitsioonilepingute põhimõttest. Aeg ja ruum mõjutavad otsustusi, kuid perepoliitiliste meetmete rakendamise seisukohalt on oluline pikaajalise trendi kindlustamine lühiajalise efekti saavutamise asemel. Perepoliitiliste lahenduste tõhusa ülevõtmise ja mõjude hindamise üks võimalusi on kasutada rahvusvahelisi akadeemilisi võrdlusuuringuid. Selline laiaulatuslik uurimus eeldab nii kvantitatiivsete kui ka kvalitatiivsete meetodite kasutamist ning küsitlusi meetmete väljatöötajate ja lõpptarbivate seas.

Joonis 2. Poliitika väljatöötamine



ALLIKAS: Hantrais, 2003.

Vaadeldes joonist 2, mis iseloomustab poliitiliste otsuste formuleerimist, tekib küsimus, millises järgus oleks otstarbekas kaasata sotsiaalteadlasi. IPROSEC-i projekti tulemusi näitena kasutades võib väita, et parima tulemuse saavutamiseks peaksid sotsiaalteadlased olema kaasatud protsessi algusest lõpuni. Üksnes väljatöötamise järgus tehtud sotsiaaluuringud ei taga tulemuslikkust, meetmete rakendamisele peab kindlasti järgnema

monitooring, mis aitab uut süsteemi täiustades elimineerida tegelikkuses ette tulevad kõrvalmõjud, mida poliitika kujundamise käigus ette näha ei osatud.

IPOSEC-i raames tehti sotsiaal-majanduslike muutuste kaardistamiseks statistiliste andmete võrdlev sekundaaranalüüs maade klasterdamiseks sotsiaal-majanduslike trendide alusel ning analüüsiti selles faasis riikide seadusandlust. Sotsiaal-majanduslikest muudatustest tulenevate poliitiliste väljakutsete mõistmiseks kaardistati iga maa kontekstis, mis sisaldas akadeemiliste uurimuste tulemuste, poliitiliste debattide ja meedia analüüsi. Poliitika reageeringute, poliitilise protsessi ja väljundite selgitamiseks intervjueriti nii protsessis osalejaid kui ka lõpptarbijaid. Rahvuspoliitikate reageeringute hindamiseks intervjueriti kõigis projektis osalenud riikides poliitilise, majandusliku ja kolmanda sektori esindajaid.

Poliitika mõjude selgitamiseks sotsiaalvallas korraldati esmalt küsitlus ja hiljem poolstruktureeritud süvaintervjuud eri perestruktuuride esindajatega. Monitooring ning poliitiliste õppetundide jagamine riikides hästi toimivate meetmete näitel on oluline osa skeemist. Selles järgus selgitati projekti partnerriikide eripära ning sotsiaal-majanduslikke arengusuundi, arvestades välja parimad poliitilised reageeringud (ingl *best practice*) ühiskondlikule olukorrale ning analüüsiti vastavate ühiskondade spetsiifikat arvestades efektiivsemaks hinnatud meetmete rakendusvõimalusi teistes riikides. Viimases, kogemuste vahetamise järgus osalesid projektis töötanud sotsiaalteadlaste kõrval kolme eliitintervjuudes küsitletud sektori esindajad.

Kogemuste jagamist toetatakse

Uurijad on seisukohal, et valitsused, kes soovivad kohaldada poliitilisi meetmeid muutunud sotsiaal-majandusliku olukorraga, peaksid teiste maade kogemustest lähtuma mitte ainult parima kogemuse ülevõtmisel, vaid ka vigade vältimisel. Teisest küljest aga ei pruugi üksühene lahenduste ülevõtmine anda soovitud tulemusi. Selles osas, kas demograafilisi suundumusi on võimalik mõjutada perepoliitiliste meetmetega, ühine seisukoht puudub. Vastuväite järgi tuleneb sündimuse tõus ja langus pigem majanduslikest faktoritest ning laiematest kultuurilistest ja sotsiaalsetest teguritest (Hantrais & Letablier 1996). Perepoliitika tulemuslikkuse mõõtmise muudab keeruliseks see, et tulemused ei ole üldjuhul rahaliselt väljendatavad, vaid käitumuslikud. Lisaks kestab efektiivne meede ainult teatud perioodi, mistõttu vajab pidevat täiendamist ja tõhustamist.

Poliitika ülekandmine on kas kohustuslik või vabatahtlik. Kohustuslikud muudatused kaasnesid näiteks vajadusega harmoneerida Euroopa Liiduga 2004. aasta mais ühinevate riikide seadused liidu õigusaktidega. Kuigi Euroopa Liidus puudub ühtne perepoliitika mudel, on tööseadusandluse täiustamine olnud muu hulgas seotud perepoliitika implitsiidse aspektiga (nt töö ja pereelu ühitamist toetavad meetmed töö- ja puhkeaega reguleerivates seadustes). Poliitika vabatahtlik ülekandmine ühest riigist teise toimub olukorras, kus sotsiaalsete muutuste kiirus on riigiti erinev. Seetõttu otsivad valitsused näiteid mujalt, et nende põhjal välja töötada ennetavaid või ühiskonna uutele nõudmistele vastavaid tõhusaid abinõusid. Euroopa Liidu raames toetatakse kogemuste jagamist ja avatust, s.t kehtib nn avatud koordineerimise meetod (ingl *open method of coordination*).

Poliitika tulemuslikuks ülekandmiseks ühest riigist teise on vaja teatavaid eeltingimusi. Esmalt eksportivate ja importivate riikide ühesugust probleemipüstitust, eesmärkide konsensust ja ühtset sotsiaalsete nähtuste definitsiooni. Lisaks sarnased ühiskondlikud väärtused ja elatustase ning sotsiaalkaitstesüsteemi põhimõtted, samuti ei tohi olla väga suuri lahknevusi poliitika kujundamisel ja rakendamisel. Ületoomine jääb muidugi poolikuks, kui valdkonna arendamise vastu pole laiemat avalikku huvi. Riiklikku poliitikasse muudatusi tehes tuleb arvestada ka sotsiaalkultuuriliste aspektidega, pidades eriti silmas perede hoiakuid riigi sekkumise legitiimsusse. Viimase, kuid mitte tähtsusetu tegurina tuleb arvestada poliitikat importiva riigi võimalusi.

Ümberjagamise ohud

See, kuidas ollakse rahul perepoliitiliste meetmetega, sõltub riigist. Erineva heaolutasemega riikide meetmed varieeruvad nii arvu kui ka rahaliste toetuste suuruse poolest. See, mida ühes riigis tunnustatakse n-ö valmis perepoliitikana, võib teises ühiskonnas moodustada üksnes ühe perepoliitika alla kuuluva valdkonna paljudest. Eesmärkide saavutamist mõjutavad suuresti pere väärtustamine ja ühiskonnas valitsev ideoloogia. Lisaks sõltub palju poliitilise, majandusliku ja kolmanda sektori ühisest huvist perede toimetuleku suurendamise vastu. Ühiskonnas valitsevate võistlevate huvide või lennukate ja ressursikatteta valimislubaduste korral muutuvad koordineeritud ja sidusa perepoliitika arendamise võimalused küsitavaks.

Poliitika väljundid võivad erineda sellest, mida seadusandlike muudatuste plaanimisel ette nähti. Ümberjagamisel vabanevate ressursside suunamine elanikkonna vaesema kihi elatustaseme tõstmisele jääb loodetud efektita, kui sissetuleku suuruselt lähtuva toetuse taotlemine on ühiskonnaliikmete jaoks häbistav, nagu on näiteks maininud Kreeka perede esindajad. Poliitiliste meetmete suunamine kindlale vanuse- või sotsiaal-majanduslikule rühmale võib kaasa tuua ohu, et meetmetega tekitatakse nn sõltuvuskultuur või antakse tuge põlvkondadevahelise konflikti tekkimisele. Selline tulemus on kõike muud kui oodatud.

Ootamatud tulemused ei pruugi aga olla alati negatiivsed. Näitena võib siin tuua universaalse lapsetoetuse, mis annab infot selle kohta, et laps ja pere on ühiskonnas väärtustatud. Pere loomise toetamine on samal ajal ka laste vaesuse vastu võitlemise vahend. Samas peredele mõeldud teenuste kvaliteedi ja toetuste tõstmine ei too alati kaasa oodatud positiivset efekti või kutsub esile üksnes trendi lühiajalise muutumise, tuues kaasa pigem laste sündimise edasilükkamise kui uute laste plaanimise perekonda.

Pereliikmete käitumismotiive mõjutab rohkem ühiskonna sotsiaal-majanduslik olukord. Kuna riikide prioriteetide hulka kuulub töjõupoliitika arendamine, mis aitab vähendada tööpuudust ning suurendada tööga hõivatute arvu, on just selle valdkonna poliitikal perekondade heaolule küllalt suur mõju. Seetõttu tuleks peredele suunatud meetmete arendamisega ühel ajal tegelda ka töötururegulatsioonide täiustamisega, võimaldades näiteks töövõtjail paremini ühitada tööd ja pereelu, jagada lapsehoolduspuhkus vanemate vahel ja sellega vähendada tööturul soolist diskrimineerimist.

Meetmed ei mõju ühte moodi

Kahe viimase kümnendi suurt sündimust Rootsis ja Prantsusmaal on seletatud poliitiliste meetmete tõhususega. Järgnevad näited illustreerivad olukorra keerukust. Möödunud sajandi keskpaiku rõhutasid Rootsi poliitikud vajadust tõsta lastetoetuste abil lastega paaride elatustase samaväärseks lastetute paaride omaga. Toetavast poliitikast hoolimata oli Rootsi 1970. aastail üks väiksema sündimusega Lääne-Euroopa riike. 1990. aastate alguseks olid Rootsi sündimusnäitajad teiste Euroopa riikide omadest kõrgemad. Eri sektorite esindajatega tehtud intervjuudest ja perede arvamustest ilmnes, et põhjuseks polnud mitte sünde toetavad otsesed abinõud, vaid hoopis töö- ja pereelu ühitamise võimalused, mis soodustasid korraga nii perede loomist kui ka jätkuvat aktiivsust tööturul.

Seega võib sündimuse kasvu vaadelda hoopis kõrvalefektina meetmetele, mis aitavad kombineerida laste kasvatamist ja töö käimist. Samal ajal selgub uuringutulemustest, et pered tunnetavad üha enam, et sotsiaalkindlustussüsteem piirab nende valikuvabadust. Näitena toodi toetuste taseme säilimine nendele peredele, kus järgmine laps sünnib enne eelmise kaheaastaseks saamist. Ka Rootsis ei soodusta palkade diferentseeritus soo lõikes isade lapsehoolduspuhkusele jäämist. 2002. aastal viidi sisse uuendus, mis määrab kahekuulise lapsehoolduspuhkuse vanemale, kes on vähem aega lapsega kodus viibinud. See kehtib põhimõttel "võta või jäta", s.t seda ei saa kasutada teise vanema lapsehoolduspuhkuse pikendamiseks.

Kui võrrelda ka Taani ja Soomega, siis ei saa väita, et niisugused meetmed avaldavad ühesugust mõju inimeste valikutele. Mõlemas riigis kompenseeritakse heldelt lastega seotud kulutusi ning nagu Rootsiski on levinud naiste töötamine osalise koormusega. Ometi hakkas nendes maades sündimuskõver tõusma märksa hiljem kui Rootsis ning Soomes on lastetute naiste osatähtsus märkimisväärne. Samal ajal püsisid sündimusnäitajad kõrgel liirimaal ja Inglismaal, kuigi kumbki riik ei ole välja töötanud kõigile kättesaadavat lastehoiusüsteemi (Hantrais & Letablier 1996). Saksamaal mõjutavad madalat iivet ühelt poolt endise sotsialistliku piirkonna siirdeprotsessist tulenevad faktorid ja teisalt traditsioonilise peremudeli – kus mees on sissetuleku kindlustaja ja naine kodune – jätkuvalt suur toetus poliitiliste otsustajate hulgas. Madal sündimus näitab naiste reaktsiooni valikuvõimalusele, kas emadus või aktiivsus tööturul.

Millest sõltub poliitika tõhusus?

Seega ei ole olemas ühest otsest seost perepoliitiliste meetmete ja tulemuste vahel ning ühest riigist teise ülekantud abinõud ei pruugi teistes tingimustes tööle hakata. Otsustava tähendusega on kultuuri eripära, väärtushinnangud jms. Samal ajal ei saa tugineda ka ainult väärtustele, mis ei pruugi peegeldada tegelikku käitumist. Näiteks Lõuna-Euroopa riikides väärtustatakse lapsi kõrgelt, kuid sellest hoolimata on sündimus Hispaanias ja Itaalias Euroopa Liidu madalamaid.

Perepoliitika mõju hindamisel on kõigepealt vaja selgeks teha, millele poliitika rõhu asetab. Kas lastele, vanemaks olemisele, vanuritele, solidaarsusele või individuaalsusele, õigustele või kohustustele? Peamised põhjused, miks perepoliitika ei tööta, on eesmärgi ebaselge

püstitus, napid võimalused meetmete rakendamiseks või ühtse seisukoha puudumine, milleks raha kasutada. Poliitika ei hakka tööle ka siis, kui riigi sekkumine pereellu on vähe põhjendatud, poliitika kujundamise ja rakendamise koordineerimine nõrk.

IPROSEC-i tulemustele tuginedes on perepoliitika seatud eesmärkide saavutamiseks vaja täita viis peamist tingimust (Hantrais, 2003b):

1. peresõbraliku ja toetava sotsiaalse keskkonna loomine (võrdsete võimaluste toetamine, sotsiaalne solidaarsus elanikerühmade vahel);
2. majanduslik turvatunne (kõrge tööhõive, eluks vajaliku minimaalse sissetuleku tagamine);
3. võrdne, kokkuleppel põhinev vastutuse jaotus ühiskondlikus vallas tegutsejate vahel;
4. tõhusad mehhanismid kvaliteetsete teenuste ja toetuste rahastamiseks, koordineerimiseks, rakendamiseks ja jagamiseks;
5. muutustele vastavad, kuid mittesekkuvad poliitilised meetmed, mis toetavad valikuvabadust.

Institutsionaalsete abinõude tulemuslikkuse analüüs on seotud ajaga. Mingi nähtuse esilekerkimisest asjakohase poliitika arendamise ja selle rakendamise ning esimeste tulemuste ilmnemiseni kulunud aeg ületab tavaliselt meetmete väljatöötamisega tegelnud valitsuse eluea. Valitsuste vahetumisega kaasnev ideoloogia ja prioriteetide muutus annab perepoliitikale tõsise tagasilöögi, mistõttu selle valdkonna protsesside juhtimine eeldab ühiskonnarühmadevahelise kokkuleppe olemasolu, mis koalitsioonide vahetumisest hoolimata jõusse jääb.

Lõpetuseks lubavad uuringute tulemused arvata, et kõige viljakam on kompleksne ja integreeritud lähenemine perepoliitikale ning mõttekas oleks üle vaadata ka perekonna mõiste. Perepoliitilised otsused tuleks tihedalt siduda tööturupoliitikaga, perepoliitika kitsamast aspektist lähtumine ei too ühiskonnas soovitud muutusi. Pered ootavad riigilt kindlustunnet, mis põhineb kõrgel tööhõivemääral, minimaalse elatustaseme garanteerimisel ning mittesekkuva ja toetava perepoliitika rakendamisel, mis pakub maksimaalset valikuvabadust. Sotsiaal-majanduslikud suundumused Euroopas on sarnased, kuid alguspunktid või lähtepositsioonid riigiti erinevad. Seega ei ole lahendused, mille põhimõte on, et üks suurus sobib kõigile, perede elu korraldamisel tulemuslikud.

Kasutatud kirjandus

Hantrais, L. (2003). Comparing Family Change and Policy Responses in Europe. Cross-National Research Papers 6(7). Loughborough: European Studies Centre, Loughborough University.

Hantrais, L., Letablier, M.–T. (1996). Families and Family Policies in Europe. New York: Longman Publishing.

Reinomägi, A. (2003). Perede hinnangud eesti perepoliitikale ja võimalustele selle täiustamiseks. – D. Kutsar (toim). Millist perekonnepoliitikat me vajame? Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Hägustunud palgapoliitika

Toivo Roosimaa (RiTo 8), Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni esimees, Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud

Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni (TALO) palgakokkulepped valitsusega toimisisid üsna edukalt aastail 1992–1999. Pärast seda hakkas palgapoliitika kujundamine hägustumama.

1980. aastate lõpul kohtusid kahe ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli ja Tartu Ülikooli esindajad, et pidada aru Eesti kõrghariduse ja hariduse olemuse üle. Jõuti ühisele seisukohale, et olemasolev ametiühingute süsteem enam ei sobi, selle sisu ja tegevus on end ammendanud. Ilmnes selge soov diskuteerida hariduse, teaduse ja sotsiaalpoliitika valdkonna tuleviku üle. Arutelude tulemusena asutasid viis Eesti ülikooli 1989. aasta lõpul iseseisva ja sõltumatu kõrgkoolide ühenduse UNIVERSITAS. Sellega oli algus tehtud ning vajadus laiemas ringis arutelude temaatikas kokku leppida omandas konkreetsed piirid.

Mõningane läbirääkimiste kogemus saadi aastail 1990–1991 aset leidnud töötasude küsimuste läbirääkimistel valitsusega. Viie ülikooli ühiskondlike jõudude võimalused laiemat kõlapinda ja tagasisidet saada olid piiratud, seepärast tuli otsida kaasamõtlejaid ja samal ajal suurendada ühiskonda huvitavate teemade ringi. Temaatika ja korraldustöö vallas võeti eeskujuga Soome ja Rootsi samalaadsete organisatsioonide tegevusest. Tänu koostööle välisriikide ülikoolidega said eesmärgid selgemaks ja nende kirjeldus tagas suhteliselt kiire arengu. 1992. aasta sügisel asutati Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon (TALO), kuhu algul kuulus neli üleriigilist hariduse, kultuuritöötajate ja teadlaste organisatsiooni. Praegu on TALO üks Eesti suurim kõrg- ja keskkharidusega inimesi koondav keskliit, kuhu kuuluvad hariduse, kultuuri, meedia, põllumajanduse, spordi, teaduse, tehnika ja tervishoiu valdkonna töötajad.

Ehkki esimesel pilgul tekitab see loetelu mulje üpris kirjust seltskonnast, on tegemist siiski inimestega, kes on võimelised analüüsima sotsiaalseid ja õiguslikke küsimusi ning tegema vastavasisuliselt ettepanekuid, kui olukord muutmist vajab. TALO asutati ja toimib n–ö kahe samba põhimõttel, üks on kompetentsi, teadmiste ja hariduse ning teine sotsiaalküsimuste sammas. Arutelud ei toimu mitte ainult palga ja seadusloome üle, vaid puudutavad ka vastava kutsevaldkonna praegusi ning tulevikuprobleeme, et meie liikmed ei jääks oma teadmiste ja oskustega ajale jalgu.

Hirmusündroomi viljad

Algul koguti sotsiaalsfäärist andmeid töö ja palgatingimuste kohta, hiljem jätkati kutsealase info kogumist ja töötlemist. Üks põhijäreldusi oli: Eestis tuleb üle vaadata ühiskonnas toimunud ja toimuvad muudatused ning hinnata, kas need on kasulikud või kahjulikud. Kas Eesti ühiskondliku elukorralduse käsitus on piisavalt süsteemne ja komplektne? Vaja on jõuda selgusele, kas seni funktsioneerinud ühiskonna ja ametiliitude viimase kümne aasta tegevus on kooskõlas meie soovide ja taotlustega. Ühiskonna seaduste ja nende avaldumise seaduspärasuste tundmine on ühiskonnas toimuvatest protsessidest arusaamise ning järelduste tegemise eeldus. Selleks peab aga tundma objektiivseid seoseid ja sõltuvusi. Üks

on kindel, inimesi ei tohi petta tühjade lubadustega. Inimeste peibutamine loosungitega on vääritud poliitikuile kui ka kõigile neile, kes üritavad mõnda arenguprotsessi suunata endale kõige kasulikumas suunas.

Iga kokkulepe peab omama teatud mõttes riigi hoidmise funktsiooni. See aga tähendab ja eeldab eelkõige sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamist ning töökohtade loomist võimalikult paljudele, eeldades ka olemasolevate ning loodavate väärtuste teatavat ümberjagamist sotsiaalsfääri. Kas me oleme selleks valmis? Kahtlemata on see raske. Kuidas aga tekkivaid raskusi ületada, seda võime ainult ette kujutada. Põhjusi on palju, esile toome neist kaks peamist. Esiteks erinevad meil ametikohtade töötasud kuni kümme korda ning samalaadset tööd tegevate inimeste palgad mitu korda. See puudutab põhiliselt tipp- ja juhtametnikke ning riigi juhtimise funktsioone täitvaid inimesi. Teiseks oleme müünud põhilise osa tööstusest ja transpordist, andes sellega majandussfääri võtmepositsioonid väliskapitalile, keda huvitab ainult kasum. Samasugune olukord on meedias, kus suuremad ajalehed ning suur osa massimeediast on välisinvestorite käes.

Nüüd oleme sageli olukorras, kus omanikud ähvardavad firmad Eestist ära viia, kui kohalik töötajad nõuab töökohal inimväärsemat kohtlemist ja kõrgemat töötasu. Õeldu tekitab töötajates hirmu ning nad nõustuvad madala ja sageli ebaõiglase palga eest edasi töötama. Töökoha kaotamise hirmusündroom on vilja kandnud ning andnud võimaluse tööandjal vanaviisi jätkata. Sotsiaalne ebaõiglus säilib ja süveneb. Et lõhet mõningal määral vähendada, seadsime läbirääkimisteks kindlad eesmärgid, eelkõige töötasu vallas.

Algus oli lootustandev

Vaatamata teatud ideoloogilistele segadustele, arutleti ning otsiti töötasustamise läbirääkimisteks põhiargumente. Võttes kokku senised välisriikide, eriti põhjala regiooni aastatepikkused kogemused töötasustamise valdkonnas, sõelusime neist välja kolm võimalikku varianti. Need on järgmised:

1. võtta aluseks riigi keskmine palk, mis oleks kõrgkooli lõpetanu palga alammäär, kui ta asub tööle kõrgharidust nõudval ametikohal;
2. võtta aluseks oma teadmiste täiendamiseks tehtud kulutused, liita juurde sama aja eest saamata jäänud sissetulekud (kui oleks õppimise asemel töötatud), lisades juurde teatava protsendi nn enesetäienduse soovitatavat rentaablust. Paljudes riikides on rentaablust kujunenud erinevalt, see on 15–20% piirimail;
3. võtta aluseks kõrge kvalifikatsiooniga tööstustöölise keskmine töötasu, milleks paljudes Euroopa riikides on metallitöölise keskmine palk.

Edasi võtsime kasutusele ametikohtade suhtarvud. Eeskujuks olid soomlaste ja rootslaste pika aja jooksul väljakujundatud ametikohtade suhtarvud. Soomlastel on palga alammäärade tabel toodud maatriksi kujul, seejuures jääb ühe või teise ametikoha paigutus maatriksis tavaliselt ülikooli professori ja kõrgharidusega noore palga alammäära vahele. Maatriksisse on paigutatud ka parlamendisaadikute palga alammäär. Maatriksi eelis: kui meil on korralik statistika eri ametikohtadel olevate töötajate arvu kohta, saame läbirääkimistel konkreetselt,

palga alammäära tõusu protsenti teades arvutada kokkuleppe täitmiseks vajalikud summad. Lõpptulemus on selgepiirilised läbirääkimised ja kokkulepete täitmine.

Kirjeldatud põhimõtteid kasutati esimese TALO ja valitsuse vahelise kokkuleppe sõlmimisel. Kolmest eelmainitud variandist kasutati esimest, sest teised oleksid tol korral nõudnud võrdlemisi mahukat tööd. Samal ajal ei olnud usaldusväärsete arvutuste tegemiseks võimalik saada kõrgharidusega töötaja palga alammäära kohta kõiki algandmeid. Muuseas, edaspidi võeti nimetatud palga arvutamise põhimõtte kasutusele Riigikogu liikmete palga määramisel, mis toimib tänase päevani. Esimene palgakokkulepe sõlmiti valitsuse ja TALO vahel 1992. aasta novembris, vähem kui kaks kuud pärast TALO asutamist. Raskustest hoolimata kokkulepe toimis ning pani aluse ka edaspidistele samalaadsetele kokkulepetele.

Väljakujunenud süsteem lõhuti

Ka järgnevad palgakokkulepped valitsusega toimisid üsna edukalt kuni aastani 1999.

Pärast seda hakkas palgapoliitika kujundamine hägustuma. Toimusid muutused riigieelarvest rahastamisel. Rahalised vahendid suunati kindlaid kasutamise reegleid määramata asutustele ja organisatsioonidele. Mõnda aega toimisid veel saavutatud töötasustamise põhimõtted, kuid siis nähti ettevõtetes ja organisatsioonides, et riigieelarveliste vahendite oma äranägemise järgi jaotamine ei too kaasa mingeid sanktsioone. Nende segaduste käigus kujunesid välja praegused ebaloomulikud töötasustamise suhted. TALO ja valitsuse läbirääkimised muutusid ebamääraseks ning väljakujunenud arusaadav ja aktsepteeritud palga alammäärade süsteem lõhuti.

Võib ju vastu vaielda, et praegune töötasupoliitika on vabam ja igaühele saab maksta nii palju, kui otsene ülemus vajalikuks peab. Kuid ka eelnev töötasustamissüsteem ei takistanud palga alammäärast kõrgema palga maksmist. Praegu jääb inimesel puudu kindlustundest: kui suur on ikkagi palga alammäär kindlal ametikohal? Palga tegelik alammäär sõltub asutuse juhi soovidest ja on eri ettevõtteis samalaadse töö tegemisel erinev. Näiteks Eesti Muusikaakadeemias on professori palga alammäär kuni poolteist korda madalam kui teistes ülikoolides. Kaudselt toimivad riigi aktsepteeritud palga alammäärad ka eraettevõtluses. Põhjamaade eraettevõtluses püütakse jälgida riigieelarvest finantseeritavates asutustes makstava palga alammäärasid. Tavaliselt kujunevad riigieelarvest finantseeritavad palgad 10–20% madalamaks kui eraettevõtluses. Inimene teeb ise valiku, kas kõrgem palk ja ebakindlam töökoht või madalam palk ning suurem kindlus töökohta säilitamisel. Riigieelarvest finantseeritavad palgad peaksid Eestis siiski olema määratud enam-vähem ühesuguste reeglitega nii vahendite küsimise, jagamise kui ka kulutamise korral.

Ühelt poolt on riigil loomulikult lihtsam, ta annab teatava summa vahendeid ja igaüks peab sellega hakkama saama. Sellise negatiivse lähenemise protsess on andnud tulemusi: palgad hariduses, kultuuris ja teaduses jäävad märgatavalt alla teistes valdkondades makstavaile palkadele. Seetõttu hakkavad inimesed otsima tasuvamaid töökohti ning loobuvad õpetaja, õppejõu või kultuuritöötaja ametist. Sellist arengut ei märgatud või ei tahetud märgata, ja nüüd oleme jõudnud tagajärgedeni. Meil ei ole piisavalt heade teadmistega õpetajaid, õppejõude, teadlasi. Muudatusi teha on hilja, protsess on pöördumatu. Kogu õppeprotsessi

järjepidevuse uuesti ülesehitamine ning heade õpetajate ja õppejõudude tööle taastoomine on palju kulukam kui järgnevuse põhimõtte säilitamine. Õpetajaks-õppejõuks ei sünnita, vaid kasvatakse enesetäienduse, kogemuste ja analüüside toel. Inimene elab üks kord ja talle ei saa ette heita, kui ta loobub õpetaja või õppejõu ametist ning läheb tööstusse või mõnda välisriiki paremat töötasu ja majanduslikku kindlustatust otsima.

Süvenev keskpärasus

Nimetatud protsess jätkub ja loob võrdlemisi kehva keskpärasuse õpetamises, teadustöös, kultuuris. Keskpärasus ja hallus ühiskonnas süvenevad. Õpetada on vaja häid teadmiste edastajaid, tööle aga tulevad keskpärase võimetega inimesed. Varsti me ei märkagi tekkinud keskpärasust – inimene harjub kõigega. Kui õpetaja või õppejõud teab, et lepitakse keskpärasusega ja teadmiste tase kedagi ei huvita, toimitakse rutiinselt. Seni, kuni meil mõtlemis- ja analüüsivõimet veel jätkub, sellist tulevikku vaevalt tahetakse. Õpetaja osaks on olnud ja jääb õpilaste iseseisva mõtlemise arendamine. Tegelike arengute hindamine ja analüüsimine peab olema vältimatu. Kui kaob analüüsivõime, ei leita ega otsitagi parimat lahendit, vaid keskpärast.

Õpetaja ei pea enam tähtsaks oskuste ja teadmiste edasiandmist ning tema ülesandeks jääb üksnes nn koolmeisterdamine. Tema tegevus muutub ebaefektiivseks ja mõtted ei jõua õpilaseni, mis omakorda suurendab ebavõrdsust teadmiste edastamisel ja omandamisel. Järelejäänud parimad koormatakse üle õppe- ja teadustööga. Kuid ka koormamisel on piirid. Optimaalne koormus säilitab ja arendab professionaalsust. Kui tekib ülekoormus õppetöös, toob see kaasa erialateadmiste ja -oskuste vähenemise. Miks selline arutelu? Praegu töötavad õpetajad, õppejõud ja teadlased mitmel töökohal, et majanduslikult toime tulla. Neid inimesi ei saa ega tohi milleski süüdistada, igaüks soovib oma elu paremini sättida. Kuidas suhtuda? Näiteks on Soomes optimaalset tööaega piiratud töötasuga, maksimaalne palk ei tohi ületada põhipalka 1,5 korda, seda ka äärmuslikel juhtudel. Seega piiratakse töötamist 1,5-kordse tööajaga. See on signaal, et rohkem pole mõtet rabelda, sest palk jääb samaks. Palga juurdekasvuga üldine rahulolu kasvab, kuid kas tulemus on seda väärt või ei, peab huvitama meid kõiki.

Olen kindlalt veendunud, et kui inimesel on teenimisvõimalustest selge ülevaade ja ta teab, kui korralikult tuleb tööülesandeid täita, garanteeritakse talle kindel tasu. Töötasu ei tohi sõltuda erakondlikust kuuluvusest ega vennaskonnast, vaid peab alluma kindlatele ja kõigile arusaadavatele kriteeriumidele.

Üks rahaliste vahendite ilma kindlate reegliteta jagamise tagajärje näide. 2003. aastal eraldati haridus- ja kultuuritöötajatele kohalike omavalitsuste kaudu sada miljonit krooni, et reguleerida suuri töötasude erinevusi regioonides. Tulemus oli vastupidine loodetule: erinevused suurenesid veelgi, sest igaüks toimis oma arusaamade järgi. Puudusid reeglid ning eesmärgistatud tegevus. See on üks osa võimalikest muudatustest Eesti palgapoliitikas. Võib öelda, et tahame tagasi tsentraliseeritud palgasüsteemi. Kui on olemas võrreldav palgamaatriks, milles igaüks näeb oma võimalusi, ja teades, mida ta peab tegema, et sissetulekuid suurendada, tekib paratamatult huvi töötulemuste ja enesetäiendamise vastu. Inimene teab, kui suur on teatud taseme juures töötasumiinimum ning edasine sõltub juba

tema teadmistest, kompetentsist ja tahtest korralikult tööd teha. Ülemmäära ei piira keegi, kui vahendeid jätkub, kuid palga alammäär on tagatud. Selgus palgapoliitikas loob selguse ka vajalikes oskustes.

Võitjad ja kaotajad

Ühistegevus ja kodanikeühenduste tegevus on madalseisus. Inimestel ei ole eelmise iseseisvusaja arusaamu ühistegevuse vajadusest ning loomisest. Välistada ei saa võimalust, et Eestis ei soovitagi Põhjamaade omadega sarnaseid tugevaid ametiliite ja ametiühinguid. Teisalt aga peavad inimesed ise avaldama soovi kodanikuühiskonna liikmed olla.

Tahaksin käsitleda veel üht majanduselu tahku – tehnilise intelligentsi osa majanduses ning tehnika ja tehnoloogia arendamises. Ei saa mainimata jätta, et tehnikakõrgharidusega inimesed on riigi strateegiline varandus, kellel on mõeldamatu nüüdisaegse tugeva tööstuse ja majanduse rajamine. Miks lahkuvad Eestist paljud heade teadmiste ja oskustega noored inimesed? Põhjus on üpris eluline: madal töötasu ei korva õpingutele tehtud kulutusi, elatusaseme inimväärseks muutmisel on perspektiivitu tulevik. Põhjendatud palga- ja sotsiaalpoliitika puudumise tõttu abistame oma tagasihoidlike vahenditega teiste riikide majandust, koolitades neile hästi ette valmistatud kõrgharidusega inimesi. Kui paar aastat tagasi pidasime nõu, kes on kaotajad ja kes võitjad, kui avaneb tööjõu vaba liikumise võimalus, selgus, et kaotajad on need, kes ei suuda luua vastuvõetavat palga- ja sotsiaalpoliitikat, võitjad aga riigid, kes selle ära kasutavad. Välisriikide esindajad nägid võimalust saada Eestist ilma kulutusi tegemata hästikoolitatud tööjõudu.

Kui hiljem nende haritud tööjõu vajaduse ja soovid kokku liitsime, jõudsime järeldusele, et võidakse plaanida kuni kahekümne tuhande siinse noore töölemeelitamist. Eestis sünnib aga aastas ligikaudu 12 000 – 13 000 last. Seega tahetakse siit ära kutsuda rohkem noori, kui lapsi juurde sünnib. Lihtne arvestus näitab, et sellist tegevust jätkuaks aastaks või kolmeks, ning siis võime oma tööstuse sulgeda või tuua lisatööjõudu mujalt. Kas see on Eesti Vabariik eestlastele või säilib üksnes meie riigi kunagine nimi? Ei maksa teha oletusi, vaid tegutseda, et nii ei läheks. Vajame sotsiaalpoliitika selgepiirilist ülesandepüstitust ning selle täitmist.

Ei tahaks kuidagi, et taasiseseisvunud riigis toimiv süsteem muutuks selle loojaile vaenulikuks jõuks. Võõrandumine on halvim, mis ühiskonnas juhtuda saab. Tõsi on, et loovintelligents on oma nišist välja langenud ega leia kohta ühiskonnas. Märku tuleks anda neil, kel on rohkem pädevust ühiskonna protsesse kujundada. Õpetaja-õppejõu ülesanne on koolitada iseseisva mõtlemisega isiksusi, kes suudavad riiki üles ehitada. See on järjepidev protsess, mida saavad ja võivad teostada ainult suurte kogemustega jõulised isikud. Eesti peab välja jõudma iseseisva koolini, hinnates minevikku selle lõpptulemuse seisukohalt. Luua tuleb selge pilt hariduse eesmärkidest, et sünnipärased eeldused ja intellektuaalne ressursid muuta tõeliseks varanduseks. Sellist ülesannet on võimelised täitma inimesed, kellel on ettekujutus Eesti koolist ja sellealased kogemused, õpetamisoskus ning analüüsivõime.

Sotsiaaldialoogi mudel on tugevalt riigi poole kaldu

Kadri Seeder (RiTo 8), Eesti Humanitaarinstituudi magistrant

Sotsiaaldialoog ei ole Eestis veel välja kujunenud, seetõttu ei ole see meie maailmapildi loomulik osa. Ka on sotsiaaldialoogi mudel ebaproportsionaalselt riigi poole kaldu.

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (*International Labour Organization*, ILO) mõistab sotsiaaldialoogi all igat liiki läbirääkimisi, konsultatsioone või lihtsalt infovahetust valitsuse, tööandjate ja töötajate vahel või isekeskis majandus- ja sotsiaalpoliitikaga seotud ühist huvi pakkuvatel teemadel. Euroopa Komisjon määratleb sotsiaaldialoogi kui pidevat vastastikust lävimist sotsiaalsete partnerite vahel eesmärgiga jõuda kokkuleppele majanduslikes ja sotsiaalsetes küsimustes riigi, sektori ja ettevõtte tasandil (Sotsiaaldialoogi areng... 2002). Sotsiaaldialoog on Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika üks koostisosi.

Sotsiaaldialoogi idee rajaneb korporatiivsetel ühiskonnateooriatel, mille kohaselt kodanikud osalevad ühiskonnaelus ja riigi juhtimises korporatsioonide ehk organisatsioonide kaudu. Korporatiivse mudeli abil on ühiskonda kergem juhtida, ühiskond muutub sotsiaalselt stabiilsemaks. Samas võib sotsiaaldialoogi liigne organiseeritus põhjustada huvirühmade liikmete aktiivsuse vähenemist, eriti siis, kui dialoogi institutsioonid tekivad varem kui dialoog ise.

Sotsiaaldialoog on osalusdemokraatia vahend ning selle eesmärk riigi tasandil on muuta töö- ja sotsiaalpoliitikat puudutavad otsused kvaliteetseks, kaasates otsustusprotsessi tööturupartnerid. Tööandjatele annavad kollektiivsed töösuhted võimaluse suurendada oma haldussuutlikkust ettevõtte tasandil ja reguleerida turgu sektori tasandil. Töövõtjatel võimaldavad kollektiivsed kokkulepped organisatsiooni liikmetele või kõigile töötajatele soodsamaid töötingimusi saada.

Ülal loodud raamides

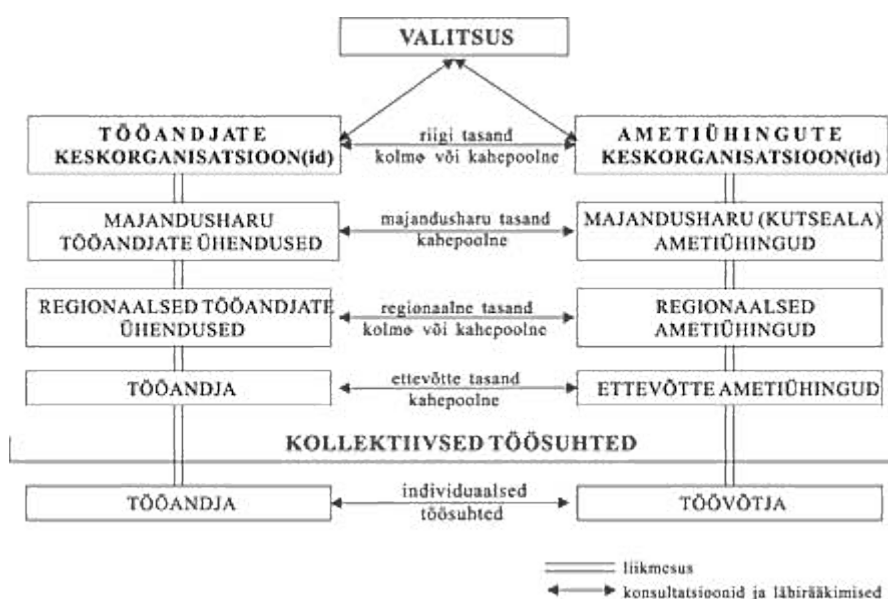
Eestile toob Euroopa Liiduga ühinemine kaasa kohustuse üle võtta Euroopa Ühenduse õigustik, seega on sotsiaaldialoogi edendamine liitumise ettevalmistamise üks osa. Eesti võtab sotsiaal- ja tööpoliitika õigustiku üle täies mahus ja rakendab seda Euroopa Liiduga ühinemise päevast alates. Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika hõlmab eri ulatusega volituste piires paljusid valdkondi: töötervishoidu ja -ohutust, meeste ja naiste võrdseid võimalusi, rahva tervist, sotsiaaldialoogi edendamist, sotsiaalkaitset, sotsiaalkindlustust ja tööõigust.

Töö- ja sotsiaalküsimuste vallas peab Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika tähtsaks partnerite organisatsioonidega konsulteerimist. Nii ametiühinguil kui ka tööandjail on Euroopa tasandil oma katusorganisatsioon, kuhu kuuluvad Euroopa riikide sotsiaalpartnerite keskorganisatsioonid. Euroopa sotsiaalpartnerite organisatsioonid on tihedalt kaasatud Euroopa Liidu töösse, ka Euroopa seaduste eelnõud kooskõlastatakse sotsiaalpartneritega.

Eestis on riik olnud peamine Euroopa Liiduga ühinemise eestvedaja, seetõttu on ka sotsiaaldialoogi edendamise initsiatiiv olnud suurel määral riigi käes. Õigusaktidest

reguleerivad sotsiaaldialoogi kollektiivlepingu seadus, kollektiivse töötüli lahendamise seadus, töötajate usaldusisiku seadus ja ametiühingute seadus, kaudselt ka teised töösuhteid reguleerivad seadused, näiteks töölepinguseadus. Peale selle on käivitatud riigi tasandil kahe- ja kolmepoolsed läbirääkimised, loodud on kolmepoolne valitsust nõustav sotsiaalmajandusnõukogu, ILO konventsioone vaatab läbi Eesti ILO nõukogu, töökeskkonna küsimustega tegeleb Töökeskkonna Nõukoda, töövaidlusi lahendavad regionaalsed kolmepoolsed töövaidluskomisjonid, tööturu küsimustega tegelevad regionaalsed kolmepoolsed tööhoivenõukogud, partnerite organisatsioonid on kaasatud Kutsekoja ning avalik-õiguslike Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa juhtimisse. Loodud on veel mitu koostööorganit.

Joonis 1. Sotsiaaldialoogi mudel



Eesti riik on seadnud sotsiaaldialoogiks nii riigi, regiooni kui ka ettevõtte ulatuses eesmärgid, mida järk-järgult püütakse täita. Eesmärgid on aga seatud lääne eeskujul, mitte kohalikust praktikast või otsesest vajadusest lähtudes, seepärast võivad nad esialgu tühjaks jääda ja dialoog tundub olevat sisulise tähtsusetu. Partnerite organisatsioonid ei ole pidanud oma rolli kätte võitma, initsiatiiv tuleb ülalt, mitte altpoolt.

Tavanimene pole kuulnudki

Mujal Euroopas on sotsiaaldialoog elu lahutamatu osa, ent Eestis nagu teisteski üleminekumaades on see uus, välja kujunemata. Euroopas on sotsiaalpartnerite organisatsioonid kaua olemas olnud, nüüdsed tegijad on sündinud ühiskonnas, kus sotsiaaldialoog toimib ja sotsiaalpartnerite organisatsioonid tegutsevad. Seetõttu ei ole tavaks kahelda sotsiaalpartnerite ühenduste vajalikkuses ega sotsiaaldialoogi mudeli tõhususes. Organiseerumistase ja dialoogi institutsioonid erinevad riigiti, kuid mudeli põhiolemus on sama. Näiteks on mitmes Euroopa riigis ametiühingud ja nende meeleavaldused tavapärased ning eri huvide ja huvirühmade diskussiooni, mida võivad

iseloomustada ka seadustega reguleeritud surveavaldused, peetakse ühiskonnas normaalseks nähtuseks, mitte katastroofiks.

Eesti sotsiaalpartneritele ei ole sotsiaaldialoog tavapärane nähtus, vaid midagi, mis iseloomustab länt ja mis ennekõike sellepärast peaks ka meil olemas olema. See on matkimine ja püüe sarnaneda lääneriikidega. Sotsiaaldialoogi mudeli sisulises väärtuses ei olda enamasti veel veendunud. Sotsiaaldialoogi arendab või peab väike rühm selleks palgatud inimesi sotsiaalministeeriumist ja partnerite keskorganisatsioonidest. Kuigi sotsiaaldialoog ja partnerite kokkulepped riigi tasandil puudutavad harilikult kõiki tööturul tegutsejaid, pole tavainimene sotsiaaldialoogist ega tööandjate ja ametiühingute organisatsioonidest enamasti kuulnudki.

Enamik tööandjaid ja töövõtjaid ei ole ühinenud partnerite organisatsioonidega, kollektiivlepinguid on sõlmitud vähe. Ettevõtetes oli 2000. aastal sõlmitud 570 kollektiivlepingut, tegevusharu tasandil 13 (Eamets, Philips 2003, 32). Riigi tasemel ei ole partnerid sõlminud ühtegi kollektiivlepingut, mis puudutaks töötingimusi. Põhjus võib olla ka see, et praegu kehtivad tööalased õigusaktid on vastu võetud umbes kümme aastat tagasi ja neis on kõik võimalikud läbirääkimisteemad juba reguleeritud. Seadustega ette nähtud tingimustest kehvemaid kollektiivlepingutesse aga kirjutada ei saa. Nii ei olegi kollektiivseks läbirääkimiseks tööandjate ja töötajate vahel ruumi. Teine põhjus, miks sotsiaaldialoog kipub olema marginaalnähtus, on ilmselt see, et sotsiaaldialoogi algatavad enamasti keskorganisatsioonid, kes lääneriikide eeskujul konstrueerivad oma rolli ühiskonnas ja püüavad oma liikmeid kaasa tõmmata. Altpoolt tulevat survet ega huvi pole töösuhete vallas tekkinud ja küsimuse all on, kas üldse tekibki.

Kodanike osalemise tasandid

Ühiskonnaelus osalemise kogemus on endiste sotsialismimaade kodanikel seotud eelkõige opositsiooni ja konfliktiga. Võimulolijate omast erinev arvamus seostub vastuhaku ja dissidentlusega. Lojaalsus riigile tähendab vastuvaidlematut allumist.

Sherry R. Arnstein (Arnstein 1969) räägib kolmest poliitilise otsustusprotsessi osaluse tasandist – osalemine, sümboolne osalemine ja mitteosalemine –, mis omakorda jagunevad alltasanditeks.

Osalemise tasandid:

- kodanike kontroll – täielik osalemine, kodanikud ja nende ühendused võtavad osa oma eluolu puudutavate küsimuste otsustamisest ning juhtimisest ja vastutamisest;
- delegeeritud võim – otsustamine on mingi staadiumini delegeeritud kodanikerühmadele ja neil on võimalik lõpptulemust mõjutada;
- partnerlus – esimene tasand, kus kodanikud osalevad otsustusprotsessis tegelikult. Partnerlus eeldab mõlema poole tahet võimu jagada.
Sümboolse osalemise tasandid on:
- limiteeritud legitiimsus – riigivõim otsustab, keda kaasata, sellele vastavalt kujunevad ka otsused;

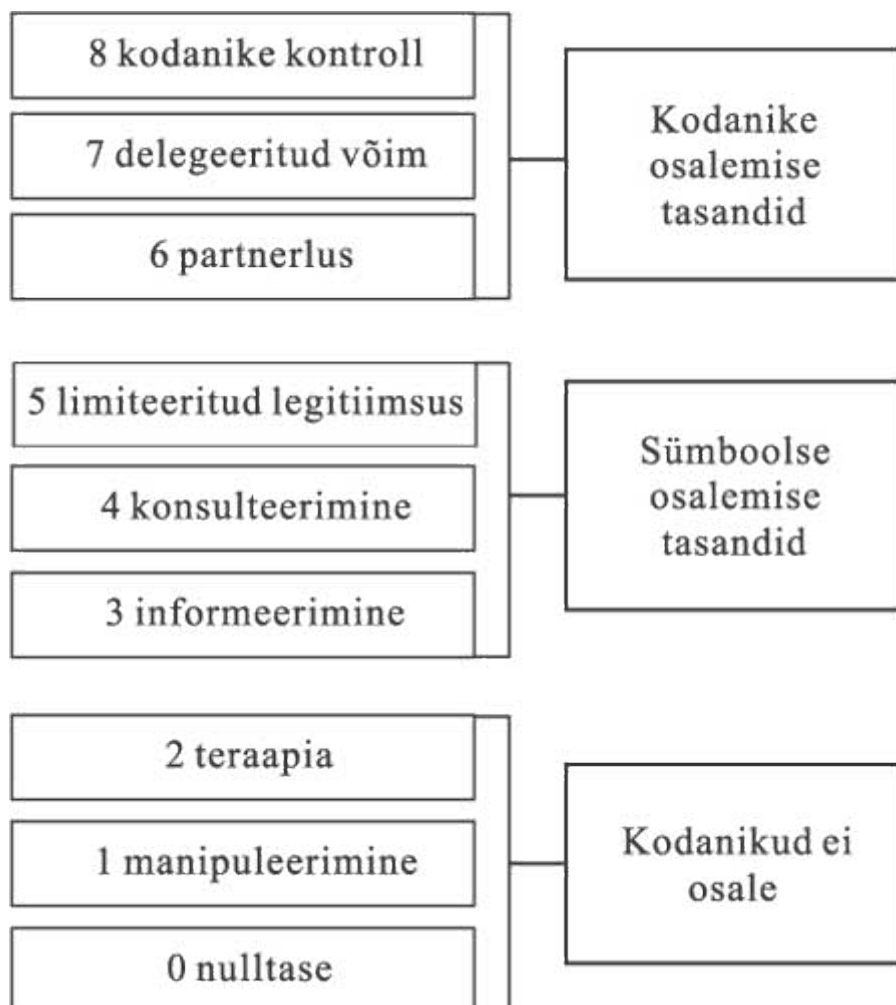
- konsulteerimine – kodanikel on võimalus oma arvamust avaldada, kuid riigivõim arvestab sellega oma äranägemise järgi;
- informeerimine – ühesuunaline tegevus, kus kodanikel ei ole võimalust oma arvamust avaldada.

Mitteosalemise tasandid:

- teraapia – kodanike initsiatiivi käsitletakse haigusena, millele tuleb panna diagnoos ja määrata ravi;
- manipuleerimine – kodanikud selles ei osale, üldsust teavitatakse oma äranägemise järgi, ühenduste huvid suunatakse ja rakendatakse valitseva hegemoonia seadustamiseks.

Erle Rikmann lisab neile tasandele Eesti omapära arvestades veel nulltasandi, kus tunnistatakse küll kodanike kaasamise vajadust, kuid leitakse põhjusi, miks seda siiski ei tehta (Rikmann 2003).

Joonis 2. Kodanike osalemise tasandid



ALLIKAS: Rikmann 2003, kohandatud S. R. Arnsteini artiklist (Arnstein 1969, 217).

Eestis võib loodud sotsiaaldialoogi institutsioonide ülesehituses kohata peaaegu kõiki tasandeid, mis Arnstein on välja toonud. Sotsiaaldialoogis on valdkondi, kus partnerid võtavad osa asutuste juhtimisest, näiteks avalik-õiguslik Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa. Samas piirdub partnerite osavõtt riigieelarve kujundamisest konsulteerimise ja informeerimisega, seadusloomes kõigub nende mõju seinast sein. Iseküsimus on see, kui suur mõju otsustele on või võiks olla huvirühmadel. Sageli on huvid vastuolulised ja lõppotsus peaks sündima poolte kompromissina, mis ei pruugi kedagi täielikult rahuldada.

Esimesed kogemused

Osalusdemokraatia väljakujunemine nõuab aega, Eestis on Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistamisel seaduste harmoneerimine olnud aga kiire. Eelnõude kooskõlastamise tähtajad on olnud lühikesed, mis ei võimalda kõiki küsimusi huvirühmades või huvirühmadega läbi arutada. Nii mõnigi kord on lihtsam olnud otsus jõu ja võimuga vastu võtta, mis jätab partnerite otsustusprotsessi kaasamisest formaalse mulje.

Eestis alles kujuneb arusaam, keda ja millisel määral otsustusprotsessi kaasata (Lagerspetz, Ruutsoo, Rikmann 2001; Ruutsoo, Rikmann, Lagerspetz 2003). Seda näitas ilmekalt ka 2002. aasta algul ametiühingute ja valitsuse vahel puhkenud tüli. Ametiühingud teatasid, et katkestavad kolmepoolsed läbirääkimised ja kutsuvad oma esindajad koostööorganeist tagasi, sest valitsus ei ole täitnud kokkuleppeid töötü abiraha ega tulumaksuvaba miinimumi osas. 2003. aasta jaanuaris arutati Riigikogus esimest korda sotsiaaldialoogi arengut kui riiklikult tähtsat küsimust. Üles kerkisid sotsiaaldialoogi ja kolmepoolsete kokkulepete olemust käsitlevad probleemid, mis on ka 2003. a läbirääkimiste teemad. Üks teema oli ametiühingute seotus Mõõdukate erakonnaga, mis viis aruteluni huvirühma mõjust poliitilistele otsustele – kas ja kuivõrd peaksid huvirühmad kaasa rääkima riigieelarve kujunemisel.

Samal aastal tekkis laiem diskussioon ka tegevusharu tasandil kollektiivlepingu laiendamise üle autotranspordi sektoris: kas Autoettevõtete Liidu ning Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu vahel sõlmitud üldtöökokkuvõtte saab laiendada ka Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsiooni liikmetele? (Vt ka Autoettevõtete Liidu kodulehekülge – <http://www.autoettevoteteliit.ee>.) Analüüsisid seda dialoogi, mis tekkis ebaloogiliselt seetõttu, et ametiühingud katkestasid sotsiaaldialoogi, võib väita, et sotsiaaldialoog on lõpuks väljumas vormilisest ja näitemängulisest jäljendamise faasist. Dialoog eeldab erinevaid arvamusi ja tülid kuuluvad mõttevahetuse juurde. Sotsiaaldialoog on kujunemas tegelikuks osalusdemokraatia vahendiks ning selle sisu hakkab mõjutama raame ja institutsioone (Seeder 2003). Arutledes sotsiaaldialoogi ja kokkulepete olemuse üle, sisuliselt konstrueeritakse sotsiaaldialoogi ja partnerite rolli ühiskonnas, antakse neile tähendusi ja väärtusi.

Millest sõltub esinduslikkus?

Otsustusprotsessi kaasamise üks kriteeriume on organisatsiooni esinduslikkus – millist ja kui suurt osa ühiskonnast organisatsioon esindab. Kuigi esinduslikkuse puhul räägitakse liikmete arvust ja protsentidest, on see kriteerium siiski hinnanguline ja suhteline. Kui palju

ühiskonna vastava osa liikmeist peaks kuuluma organisatsiooni, et see oleks esinduslik? Kas pool või kaks kolmandikku või piisab näiteks kümnest protsendist? Kas mitteorganiseerunud on vaikimisi delegeerinud oma huvide esindamise organiseerunutele? Kõigi nende küsimuste puhul on tähtis organisatsiooni võime ja oskus oma roll välja mängida, sest Eestis määrab partnerite esinduslikkuse suures osas teiste tunnustus. Liikmete arvust lähtuvat esinduslikkuse kriteeriumi kehtestatud ei ole.

Riigi tasandil osalevad meil sotsiaaldialoogis kolm organisatsiooni: Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Ametiühingute Keskliit ja Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon (TALO). Need on katusorganisatsioonid, mille liikmed on alaliidud, kuhu kuuluvad ettevõtted või ettevõtete ametiühingud. Erandiks on suurettevõtted, mis hõlmavad kogu sektorit (näiteks Eesti Energia või Eesti Post) ja mis kuuluvad otse keskorganisatsioonidesse. Ettevõtlusorganisatsioonidest tegutsevad riigi tasandil veel Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ning Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA). Kaubandus-Tööstuskoja ja EVEA-ga konsulteerib valitsus peamiselt ettevõtlust, maksundust, kaubavahetust jms valdkondi puudutavate otsuste korral.

Sotsiaaldialoog alaliitude ja ettevõtete tasandil on tunduvalt nõrgemini arenenud. Sotsiaaldialoogi toimimist mõõdetakse sõlmitud kokkulepete või kollektiivlepingute arvuga, hinnatakse ka organiseerumise taset. Euroopa riikides on sotsiaalpartnerite organiseerumise tase erinev, ulatudes mõnekümnest protsendist Lõuna-Euroopas kuni peaaegu saja protsendini Skandinaavia maades (Bratt 1996; Casale 1999). Selleks, et hinnata organiseerumise taset Eestis, peab mõtlema, milline võiks olla seaduste raamistikku, ettevõtlusstruktuuri, traditsioone, hoiakuid ja väärtusi arvestades maksimaalne organiseeritus. Võttes kriteeriumiks liikmete ja töötajate arvu, võib Eesti puhul rääkida küllalt madalast organiseerumise tasemest. See on muidugi suhteline ja tuleneb võrdlusest teiste riikidega. Võimalik, et Eesti organiseerumistase on praeguse tööjõu ja ettevõtluse struktuuri puhul täiesti normaalne.

Eesti Tööandjate Keskliitu kuulus 2003. aasta kevadel 31 majandusharuliitu ja 25 suurettevõtet, mis katsid peaaegu kõiki tegevusalasid. Haruliitude kaudu kuulus Eesti Tööandjate Keskliitu 1475 ettevõtet, kus töötas kokku üle 145 000 töötaja. Eesti Kaubandus-Tööstuskojal oli samal ajal liikmeid üle 3300, EVEA-l ligikaudu 300 liiget ja 400 püsiklienti. Peale selle on eraldi tegutsevaid majandusharuliite, mis ei kuulu katusorganisatsioonidesse, kuid mille liikmed võivad kuuluda otse Eesti Tööandjate Keskliitu, Eesti Kaubandus-Tööstuskotta või EVEA-sse.

Ettevõtlusorganisatsioonide liikmeskonnad kattuvad, seda eriti suurettevõtete puhul. Ühed ja samad ettevõtted kuuluvad sageli mitmesse organisatsiooni. Organiseerunud ettevõtteid on kokku umbes 4000 (välja arvatud talud), mis annavad tööd hinnanguliselt ca 200 000 töövõtjale (Pärn 2000).

Ametiühingute Keskliidul on praegu 24 alaliitu, mis ühendavad 58 000 töövõtjat (liikmemaksu maksmise järgi). TALO-l on 9 alaliitu, kuhu kuulub ligikaudu 40 000 töövõtjat (Eamets, Philips 2003). Eesti Ametiühingute Keskliidu ja TALO liikmeid on kahe peale kokku umbes 97 000 töövõtjat. Sarnaselt tööandjate organisatsioonidega tegutseb ka ametiühinguid, mis ei kuulu alaliitudesse, ning alaliite, mis ei kuulu

katusorganisatsioonidesse. Usaldusisikutel praegu oma organisatsiooni ei ole. Ametiühinguid ei ole kaugeltki mitte kõikides majandussektorites. Näiteks pole ametiühinguid peaaegu üldse jae- ja hulgimüügis ega panganduses. Rohkem on organiseerunud avalik sektor, riigiasutused, riigile kuuluvad ettevõtted ja endised suured riigiettevõtted.

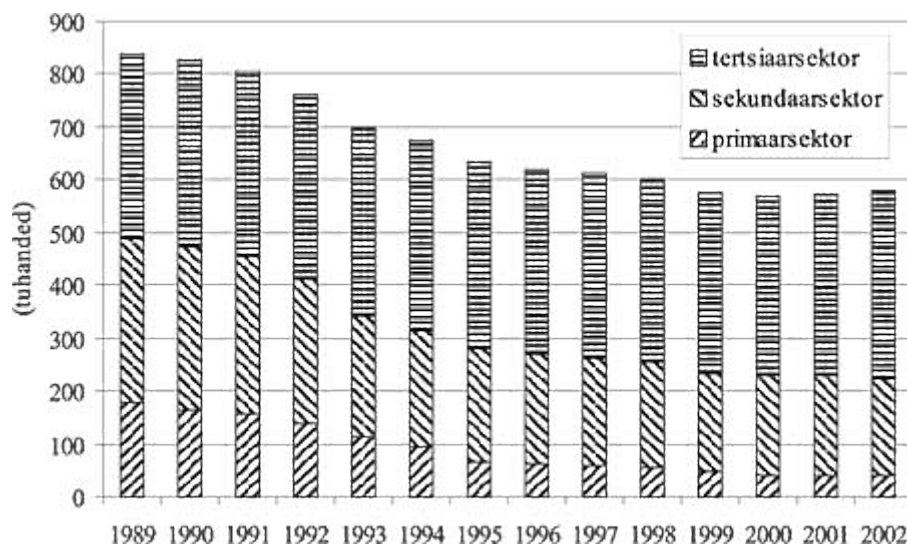
Organiseerumise piduritest

Eestis ühinevad partnerid vabatahtlikult, seadused ja kokkulepped ei anna ühinenutele mingeid erisoodustusi. Seega põhineb organiseerumine puhtalt organisatsioonide enda võimel pakkuda liikmeile teenuseid ja olla neile kasulik, samuti ühiskonna vastavate segmentide huvil, aktiivsusel ja rahalistel võimalustel.

Eesti ettevõtluse praegust struktuuri iseloomustab väikeettevõtete küllalt suur osatähtsus. Teenindussektori osatähtsus on viimastel aastatel primaar- ja sekundaarsektori arvel jõudsalt kasvanud (Eesti Statistikaamet – <http://www.stat.ee>), mis on muutnud Eesti ettevõtlusstruktuuri sarnasemaks Lääne-Euroopa riikide omaga. Tegutsevaid ettevõtjaid on statistilises profiilis 54 000, neist 14 000 on füüsilisest isikust ettevõtjad ning ligikaudu 40 000 ettevõttes töötab alla 5 inimese. Üle 200 töötajaga ettevõtteid oli 2001. aastal ainult 202, neist 89 olid töötleva tööstuse ettevõtted (Eesti Statistika Aastaraamat 2002, 394). Ettevõtlusstatistika (kus ei ole arvestatud füüsilisest isikust ettevõtjaid, finantsvahendusettevõtjaid, asutusi ega organisatsioone) näitab, et rohkem kui 100 töötajaga ettevõtted – neid oli 2002. aasta lõpul 508 – annavad tööd ligi 143 000 inimesele, kuni 19 töötajaga ettevõtted aga 128 000-le (Ettevõtlus 2002, 4, 26). Seega on väikeettevõtted tööandjana sama arvestatavad kui suureettevõtted.

Seejuures on väikeettevõtete ja töökohtade arv seal viimaseil aastail kasvanud, suureettevõtete ja sealsete töötajate arv aga vähenenud (vt joonis 3).

Joonis 3. 15–69-aastased hõivatud majandussektorite järgi



Samuti nagu teised Euroopa riigid ei kipu ka Eesti väikeettevõtteid ega teenindussektor ühinema ametiühingutesse ega tööandjate organisatsioonidesse. Uutest väljakutsetest partnerite ühendustele muutub keskkonnas räägitakse nii ILO-s kui ka Euroopa Liidus. Korporatiivset kriisi ja ümberorganiseerumist on analüüsinud Scott Lash ja John Urry raamatus "Organiseerunud kapitalismi lõpp" (Lash, Urry 1993, 232–233). Seega tuleks sotsiaaldialoogi arendamisel ja hindamisel silmas pidada, et dialoogi mudel muutub. Ametiühingute liikmeskond väheneb ka teistes Euroopa riikides ning seetõttu ei saa loota, et see Eestis suureneks.

Vähese ametiühingutesse ühinemise põhjusena on toodud ametiühingute nõukogudeaegset kehva mainet ja inimeste nappi informeeritust (Eamets, Philips 2003; Antila, Ylöstalo 2003). Analüüsides ametiühingute imago kujundamist ajakirjanduses, ei saa jätta lisamata, et nõukogude aja nn jäänuki imago loomine jätkub: ametiühinguid kujutatakse sageli nii sõnas kui ka pildis proletaarse räuskava organisatsioonina, kes kipub ajale jalgu jääma. Peale eeltoodu piirab Eestis ametiühingute moodustamist ametiühingute seadus. See sätestab, et ametiühingu võivad moodustada vähemalt viis inimest, varem piisas mittetulundusühingute seaduse alusel kahest. Pealegi lubab kollektiivlepingu seadus kollektiivlepingut sõlmida ka töötajate usaldusisikuga, seega ei ole ametiühingu loomine ega sellega liitumine kollektiivsete läbirääkimiste seisukohalt möödapääsmatu.

Rahata on raske

Ettevõtlusorganisatsioonidesse on koondunud peaaegu kõik suured ja mõned väikesed ettevõtteid. Väike- ja keskmistel ettevõtetel on oma ühendus EVEA, siiski on neid kõigis ettevõtjate liitudes, sest suurettevõtteid on Eestis suhteliselt vähe. Esinduslikkuse suurendamiseks on ettevõtjate liitudel ainus võimalus värvata väikeettevõtteid, sest suuremate ettevõtete osas on lagi peaaegu saavutatud. Samal ajal on väikeettevõtjad liitude seisukohalt üsna tülikas seltskond, sest neil on harilikult palju probleeme, raha liikmemaksu tasumiseks aga napib. Ka on väikeettevõtjate lojaalsus ja stabiilsus liikmena suurte ettevõtetega võrreldes suhteliselt väike.

Sellegipoolest on liikmete arv partnerite organisatsioonidele eluliselt tähtis. Esinduslikkuse kõrval määrab liikmete arv ka sissetulekud, sest kulutused kaetakse peamiselt liikmemaksudest. Tööandjate organisatsioonide puhul on liikmemaksud seotud ettevõtete töötajate arvu, käibe, palgafondi jms näitajaga. Ametiühingu liikmemaks on tavaliselt üks protsent palgast. Seega sõltub sotsiaalpartnerite organisatsioonide rahaline seis ka sellest, kui hästi nende liikmeil läheb. Liikmete arvu liiga suureks ajada ei maksa, sest mida abstraktsem on organisatsiooni tegevusväli ja mida laiemat ühiskonnasegmenti ta esindab, seda keerulisem on liikmesust müüa. Üldiste ideede ja solidaarsuse eest maksta ei taheta. Liikmemaksumäära tõstmisega peab samuti ettevaatlik olema, sest see toob tavaliselt kaasa mõne liikme lahkumise, nii et lõppkokkuvõttes ei pruugi tulud suurened. Projektide – koolituste, seminaride, messide, trükiste väljaandmise jms korraldamisel konkureerivad partnerite organisatsioonid turul teiste tegijatega, kellel võib olla selleks tööks rohkem võimalusi ja kogemusi. Pealegi toob kommertsprojektidega tegelemine kaasa ohu, et organisatsiooni põhitegevus jääb unarusse.

Lääneriikide eeskujul üles ehitatud sotsiaaldialoogi mudel eeldab tugevaid sotsiaalpartnerite organisatsioone. Vahendite nappus on Eesti sotsiaalpartnerite organisatsioonide, nii keskkorganisatsioonide kui ka alaliitude tõsiseid probleeme. Ei jätku inimesi ega raha, et muuta sotsiaaldialoog sisukaks ja täita riigi pakutavat partneri rolli. Juba praegu on partnerite organisatsioonid kaasatud Euroopa sotsiaaldialoogi. Euroopa Liiduga ühinemine esitab neile väljakutse osaleda aktiivselt selle tasandi otsustusprotsessis, mis nõuab omakorda lisavahendeid. Tulubaaside suurendamine on lähitulevikus veelgi valusam küsimus nii mitmelegi sotsiaalpartnerite organisatsioonile.

Võtmeroll riigi käes

Sotsiaaldialoogi arendamisel Eestis tekib palju küsimusi. Dialoogiks on vaja kõigi osaliste huvi ja tahet ning ka aega ja raha. Praegu on sotsiaaldialoogi arendamise võtmeroll riigi käes nii sotsiaaldialoogi institutsioonide juhtimise ja majandamise kui ka seadusloome ning tööturu reguleerimise vallas. Seega kipub sotsiaaldialoogi mudel ebaproportsionaalselt kaldu riigi poole ning partnerite organisatsioonid on piltlikult öeldes rohkem kaasalohisejad, mis ei ole ilmselt meelepärane kellelegi.

Ruumi peab olema ka läbirääkimisteks. Läbirääkimiste tulemused peavad mõjutama otsuseid ja otsused olema läbirääkijatele olulised. Lahendust nõuab kindlasti ka harjumuse puudumine arutada ühiskonnaelu korraldust laiemalt ning võtta endale otsustamisel osalemise kohustus ja vastutus. Sellised hoiakud nagu "mind see ei puuduta" või "minu hääl ei otsusta midagi" sotsiaaldialoogi arengule kaasa ei aita. Valmisolek kompromissiks ja teiste seisukohtade mõistmiseks kujuneb diskussioonis pika aja jooksul. Samal ajal seisavad Eesti partnerite organisatsioonid samasuguste küsimuste ees nagu nende Euroopa riikide partnerorganisatsioonid: kuidas jääda ellu muutavas maailmas, kus traditsiooniliste töösuhete kõrvale tekivad uut tüüpi töösuhted, ettevõtluskeskkond muutub rahvusvaheliseks ja kerkivad esile mitmesugused uued kodanikeühendused.

Kuigi sotsiaaldialoogi arendamisel on raskusi, ei ole meil samal ajal pikaajalisi sügavaid läbirääkimiste traditsioone ega praktikat, mis võiksid takistada kohanemist muutavas maailmas. Euroopas räägitakse viimasel ajal kodanike dialoogist (*civil dialogue*) kodanikuühiskonna organisatsioonide ja võimuinstantside vahel. See dialoog on Euroopas tõusmas sotsiaaldialoogi kõrval teiseks tähtsaks osalusdemokraatia vahendiks (laieneva Euroopa konverents "Civil Dialogue and Social Policy" 2003. aasta 23.–24. juunil Budapestis – http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/). Ka Eestis on kodanikeühendused hakanud järjest enam kaasa rääkima ühiskonnaküsimustes. Seda näitab diskussioon kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni vastuvõtmisel Riigikogus ja mõttevahetus ühiskondliku leppe sõlmimise ümber. Tähtis on, et diskussiooni Eesti riigi prioriteetide ja arenguväljavaadete üle püütakse viia nii paljude kodanikuühiskonna organisatsioonideni kui võimalik. Laiapinnaline ja lahkavamus mitte kartev mõttevahetus avardab kindlasti diskussioonis osalejate silmaringi ning aitab kaasa osalusdemokraatia arengule esindusdemokraatia kõrval.

Kasutatud kirjandus

Antila, J., Ylöstalo, P. (2003). Working Life Barometer in the Baltic Countries 2002. Helsinki: Ministry of Labour.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. – Journal of the American Institute of Planners, Vol 35, No 4, pp 216–224.

Bratt, C. (1996). Labour Relations in 18 Countries. Stockholm: SAF.

Casale, G. (toim) (1999). European Works Councils and Industrial Relations in Europe: East–West Comparison. Geneva: ILO, Budapest: ILO CEET.

Eamets, R., Philips, K. (2003). Social Dialogue and EMU in Estonia. – Social Dialogue and EMU in the Candidate Countries: Estonia, Hungary, Malta, Poland and Slovenia. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Eesti Statistika Aastaraamat 2002. Tallinn: Statistikaamet.

Ettevõtlus, 2002, nr 4.

Lagerspetz, M., Ruutsoo, R., Rikmann, E. (2001). Uurimusprojekt "Kodanikeühiskonna edendamise strateegiad Eestis: probleemid ja perspektiivid" uurimusraport. Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinformatsiooniosakond. – http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/korg_tood/ky_uuring.html.

Lash, S., Urry, J. (1993). The End of Organized Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Pärn, K. (2000). Töösuhete areng Eestis: tööandjate ja töövõtjate organiseerumine. Bakalaureusetöö. Tallinn: Eesti Humanitaarinstituut.

Rikmann, E. (2003). Kansalaisosallistumisen kulttuuri Virossa. – Idäntutkimus, nro 1, s 3–14.

Ruutsoo, R., Rikmann, E., Lagerspetz, M. (2003). Süvenev keskustelu: Eesti ühiskonna valmisolek kodanikualgatus arendamiseks. – M. Lagerspetz, A. Trummal, R. Ruutsoo, E. Rikmann, D. Liiv. Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond. Tallinn: Avatud Eesti Fond, lk 46–81.

Seeder, K. (2003). Sotsiaaldialog. Magistritöö. Tallinn: Eesti Humanitaarinstituut.

Sotsiaaldialogi areng tööandjate ja töövõtjate organisatsioonide tasandil (2002). Sotsiaaldialogi definitsioonid. – <http://www.sm.ee>, <http://www.mol.fi/twinning/>.

Lõpp hiilivale haldusreformile

Jaan Õunapuu (RiTo 8), minister, Eestimaa Rahvaliid

Regionaalhaldusreformi peaesmärk on anda regioonidele rohkem otsustamisõigust, raha ja vastutust.

Kui ma regionaalküsimuste eest vastutava ministrina ametisse astudes seadsin eesmärgiks regionaalhalduse ümberkorraldamise, olin juba ette kindel, et reformi elluviimine kujuneb erakordselt keerukaks. Kõigile regionaalküsimustega vähegi kokkupuutuvatele inimestele on ammu selge, et regionaalpoliitika vajab muutmist, kuid nii komplitseeritud küsimuses poliitilisele kokkuleppele jõuda ei ole kerge. Kui kõik oleks olnud lihtsalt kokkulepitav, oleks regionaalhalduse areng juba koalitsioonilepingusse kirja pandud.

Ka Euroopa pikaajaliste demokraatiakogemustega riikides tõstatatakse ikka ja jälle küsimusi, kuidas paremini osutada teenust, korrastada regionaalhaldust ning jaotada funktsioone, raha ja vastutust. Eesti regionaalareng nõuab samuti muudatusi. Erinevused pealinna ja teiste piirkondade arengu kiiruse ja elukvaliteedi vahel püsivad ning on isegi suurenenud. Probleempiirkonnad on viimase kümnendi jooksul jäänud samaks: Kirde- ja Kagu-Eesti ning saared. Üha rohkem inimesi on sunnitud töötama elukohast kaugel. Suuremate linnade roll, kuhu koonduvad teadmised ja oskused, muudkui kasvab. Riigi teenuste kvaliteet on ebahühtlane, nende kättesaadavus hajutatud ja ebaloogiline.

Regionaalhalduse olukorda iseloomustab see, et maavanematel, kellele on seadusega pandud ülesanne tagada maakonna tasakaalustatud ja terviklik areng, pole oma ülesannete täitmiseks raha. Ministeeriumide allüksuste tegevus ei ole seotud maakondade arengukavadega. Riigiasutused on esindatud üle Eesti ebahühtlaselt ja killustatult, sellest tulenevad suured majandamiskulud. Rohketest kuludest hoolimata on asjaajamine aeglane ning järelevalve ja kontroll nõrk, teenuste kättesaadavus ei rahulda ning tegutsemine on koordineerimata. Aset leiab nn hiiliv haldusreform. Kohalike omavalitsuste, maavalitsuste ja riigi ülesannete jaotus ei ole selge maavanematele endilegi, rääkimata elanikest.

Keskvõim vajab partnerit

Regionaalhalduse reformiks muudatusettepanekuid tehes oli minu peaesmärk anda regioonidele juurde otsustamisõigust, raha ja vastutust. Inimeste elukvaliteedi parandamiseks peab riigi teenuste võrdse kättesaadavuse tagama igal pool Eestis. Kuid senise regionaalpoliitika jätkudes ei ole varsti enam kellelegi teenust pakkuda, sest kõik elanikud on siirdunud suurematesse keskustesse.

Riigi regionaalpoliitikat juhtima seatud ministrina tahan luua arengutingimused kõigile piirkondadele, et inimestel oleks igal pool tööd, et lapsed saaksid hariduse ja vanurid hoolduse, et kohaliku omavalitsuse pakutavad teenused oleksid kõikjal võrdselt kättesaadavad. Lahendus oleks igasse valda teeninduspunkti loomine. Inimene peab saama suhelda kõigi ametiasutustega, alates haigekassast ja lõpetades autoregistrikeskusega, oma valla teeninduspunkti kaudu.

Samas olen veendunud, et kui maakonda lisaraha ei tule, siis pole mõtet reformist rääkida. Elu kvaliteeti saab märgatavalt parandada ainult koos tulubaasi loomisega maakonna tasandil. Seetõttu pean maapiirkondadesse investeringute toomise ja Eesti regioonide tasakaalustatud arengu ainsaks võimaluseks detsentraliseerimist ja territoriaalse juhtimise tugevdamist. Keskvõimule on tarvis arvestatavat partnerit, kes seisaks kohalike huvide eest maakonna tasandil.

Reformi ettevalmistamisel peetud kümnete kohtumiste käigus on mul kujunenud kindel veendumus, et inimestele elamisväärse elu tagamiseks riik lihtsalt peab pakkuma võimalikult kodu lähedal kõiki igapäevaeluks vajalikke teenuseid. Inimesed tahavad kodu lähedal tööd saada ja lapsed kooli panna, samuti korraldada bussiuhendust valla- ja maakonnakeskusega.

Seetõttu olen seisukohal, et otsus regionaalhalduse tuleviku suhtes on Eesti arengu jaoks nii tähtis, et see tuleb välja töötada kaalutletult ning koostöös koalitsioonipartnerite, opositsiooni, riigi- ja omavalitsusametites töötavate inimeste ja vastava valdkonna teadlastega.

Ühisomavalitsused

Tänavu septembri esimestel päevadel korraldati Toilas siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonna korraldusel regionaalhalduse konverents. Konverentsi kokkukutsumise initsiatiiv tuli ühel ajal nii poliitilistest, akadeemilistest kui ka omavalitsusringkondadest. Esimest korda regionaalhalduse reformi ettevalmistamise käigus said kokku kõik asjast huvitatud: Riigikogu fraktsioonide ja omavalitsusliitude esindajad, vastava valdkonna teadlased, riigi- ja omavalitsusametnikud. Arutelu oli kindlasti üks tõsisemaid regionaalhaldusteemalisi mõttevahetusi viimase kümne aasta jooksul. Selgus, et minu välja pakutud kontseptsiooni põhimõtted ei erine sisult eriti nendest ettepanekutest, mille esitasid koalitsioonipartnerid, eksperdid ja omavalitsusliidud – erinevus oli pigem terminoloogias.

Töörühmade käivitamise eel sõnastati konverentsiks ettevalmistatud seisukohtade ühisosa põhjal eeldused, millest poliitikutest ja ekspertidest ning omavalitsus- ja riigiametnikest koosnevad töörühmad peaksid lähtuma. Lähtekohaks võeti, et Eestis on otstarbekas jätkata ühetasandilise haldusmudeliga, arendades praeguste omavalitsusliitude süsteemi edasi ühisomavalitsuseks. See tähendab, et kõiki maakonna omavalitsusi hakkaksid maakonna esindusorganid esindama nende enda määratud volikogu saadikud. Toila konverentsil leidsime, et maakonna tasandi juhtimist võiks esialgu tinglikult nimetada ühisomavalitsuseks.

Ühisomavalitsuse esindusorganisse hakkaksid kuuluma kõik vallad ja linnad. Reform peab kaasa tooma lisaraha regioonidele ning parandama regioonide ja omavalitsuste haldussuutlikkust. Ühisomavalitsuse toimimiseks peab riik garanteerima nende pikaajalise stabiilse rahastamise. Reformi üks eesmärke on tugevdada kohaliku omavalitsuse üksusi – valdu ja linnu.

Funktsioonide ja nende rahastamisega tegelnud töörühm arutas läbi, milliseid funktsioone ühisomavalitsus täitma hakkaks. Nimetatud omavalitsus võtaks enda kanda ülesanded, mille omavalitsused ise ühisomavalitsusele delegeeriksid, muidugi koos rahaga nende ülesannete täitmiseks. Üks näiteid võiks olla ehitusprojektide vastavuse hindamine. Ühisomavalitsus hakkaks tegelema omavalitsuste koostöö arendamisega, korraldades näiteks ühishankeid, samuti võtaks enda kanda esindusülesanded ning maakonna ja omavalitsuste huvide esindamise ning kaitsmisega seotud ülesanded.

Peale selle lepidi töörühmas kokku hulk funktsioone, millega ühisomavalitsus kindlasti tegelema hakkaks, näiteks maakondade tasakaalustatud arengu kindlustamine, ühistranspordi korraldamine, rahvakultuuri säilitamine ja arendamine, tööhõiveküsimumuste lahendamine, kutsehariduse korraldamine koos koolide ülalpidamisega, kutsenõustamise korraldamine, täiendus- ja ümberõppe koordineerimine, turismiarendus ja mainekujundus, esmatasandi tervishoiu ja hoolekande korraldus, lastekaitse, vanade erihoolduse ning muud seni maavalitsuse ja muude riigiasutuste pädevuses olnud ülesanded, mida on otstarbekas täita regioonides.

Riik inimese jaoks

Regionaalhalduse reformi kava ühine sõnastamine Toilas oli tähtis samm konsensuse leidmiseks eri huvirühmade vahel. Kõik osapooled tegid seal järeleandmisi, mis näitab, et regionaalhalduse vallas on võimalik leida ühisosa ja koos edasi töötada.

Kuigi regionaalhalduse ümberkorraldamise kavad ei ole siiani valitsuskoalitsiooni heakskiitu leidnud, olen jätkuvalt veendunud, et vanaviisi regionaalhaldusega jätkata ei saa. Kui mingeid muudatusi ei tule, jäävad maakonnad tervikuna üha nõrgemaks, riigiasutused jätkavad hiilivat haldusreformi ja elu kvaliteet maapiirkondades langeb veelgi. Varem või hiljem jõuab kas praegu võimul olev või mõni järgmine koalitsioon tõdemuseni, et regionaalhalduse muutmise on riigi ühtlase arengu huvides vältimatu.

23. septembril aset leidnud koalitsioonipoliitikute kohtumisel lepidi siiski kokku, et kehtima jääb ühetasandiline omavalitsussüsteem, ning tõdeti, et omavalitsuste arv on liiga suur. Toila leppes erinevalt aga otsustati, et avalik-õiguslikku staatust ja oma tulubaasi maakondlikele omavalitsusliitudele ei anta, kuid kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadust täiendatakse selliselt, et liitudele on võimalik anda lisafunktsioone ning üleantavate funktsioonide täitmiseks tulevad vahendid maavalitsuse eelarvest.

Koalitsioonipartnerid otsustasid, et valitsus leiab vahendeid omavalitsuste vabatahtliku ühinemise toetamiseks arvestusega kuni miljard krooni järgmise kolme aasta peale (ligikaudu 330 miljonit krooni aastas) ning otsib võimalusi omavalitsuste ühinemiseks valimistevahelisel ajal. Lepiti kokku ka selles, et töötatakse välja seaduseelnõu omavalitsuste vabatahtlikuks ühinemiseks ning sätestatakse sotsiaalsed garantiid arvestusega, et lahkuvale vallavanemale või linnapeale makstakse lahkumishüvitiseks kuue kuu palk.

Veel otsustasid koalitsioonipoliitikud kohtumisel, et riiklikku haldusjaotust ei muudeta ja riiklikku haldust jätkatakse 15 maakonnas. Samas lepidi kokku, et maavalitsused

kujundatakse ümber regionaalministrile alluvateks regionaalseteks büroodeks, mille ülesanded selguvad koostöös kõigi ministeeriumidega. Otsustati, et maavanemaid hakkab ametisse nimetama valitsus regionaalministri ettepanekul ning maavanema kandidatuuri ei pea kooskõlastama kohalike omavalitsustega.

Valitsuskabineti 30. oktoobri nõupidamisel otsustati, et minister Õunapuu valmistab 2004. aasta 1. aprilliks ette seaduseelnõu omavalitsuste liitumiseks. Eelnõu peaks fikseerima senisest täpsemalt vabatahtliku ühinemise protseduuri reeglid ja rahastamis põhimõtted. See, et võimuliit omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist toetab, on positiivne sõnum eelkõige neile omavalitsustele, kellel liitumisplaanid juba peetud.

Septembris võimuliidu poliitikute vahel kokkulepitu ei ole aga minu hinnangul Eesti tasakaalustatud arengu kindlustamiseks piisav, jättes kõrvale regionaalhalduse muutmise küsimused ja seega ka maakondadesse lisaraha suunamise võimalused. Teen kõik endast sõltuva, et praegune valitsus suudaks päevapoliitilistest küsimustest üle olla ning Eesti arengule nii olulistest regionaalhalduse põhimõtetes kokku leppida ning otsuse langetada. Riik on ju lõpuks inimese jaoks, mitte vastupidi, ja valitsuse ülesanne on need sõnad ka tegelikkuseks muuta.

Ringhääling teel Euroopasse

Andres Jõesaar (RiTo 8), Ringhäälingunõukogu esimees

Igal aastal jääb piiratud võimaluste tõttu igaveseks salvestamata 25–30 teatrilavastust. Väga paljud eesti kultuurile olulised oma heliteosed ei jõua kunagi lindistuseni.

Inimühiskond on 21. sajandi alguses keerukam kui kunagi vanem. Maakera eri paikades kohtab veel korilusega tegelevaid sugukondlikke hõime, feodaale, valgustatud monarhe, kommunistlikke ja muid diktaatoreid. Palju erinevaid nähtusi kuni tänapäeva arenenud kapitalismini välja. Eesti üritab jõuda arenguredeli tippu – tahab olla arenev kapitalistlik demokraatlik vabariik. Tahab olla koos Suurbritanniaga liberaalse maksupoliitika teeraja isegi Euroopa Liidus.

Kõigil inimkonna arenguastmetel ja riigikordadel on omad ühiskonna toimimise mudelid, neis omakorda alammudelitena maksusüsteemid ja kultuurireeglid.

Tänapäeva kapitalismi üks tunnus on massikultuur – kultuuri osa, mis mõjutab märkimisväärselt kogu ühiskonda ja igat inimest. Näiteks elektroonilise meedia mõju: enne kui laps õpib tähti kirjutama ja kooli läheb, on ta näinud tuhandeid tunde teleprogramme. Teleri on temale rääkinud rohkem kui ta vanemad. Koolis veedab laps õppeaasta jooksul ligikaudu 800 tundi (väiksemad vähem, vanemad rohkem), teleri ees aga keskmiselt 3,5 tundi päevas, mis teeb aasta peale kokku mõjusad 1300 tundi. Teleri mõjupiirkonnas oleme kõik, ka täiskasvanud. Töönädalas on harilikult 40 töötundi, teleri ees veedavad inimesed nädalas keskmiselt 25 tundi.

Teletundide mõju

Kas teleri ees veedetud tunnid mõjutavad meid kuidagi? Kas see mõju on hea? Kas seda saaks kasutada keskmisest eurooplasest parema kodaniku kujundamiseks või Euroopa Liidus konkurentsivõimelise Eesti arengule kaasaaitamiseks? Kas seda soosiva kultuuripoliitika arendamine on riigi poliitika küsimus või viivad meid edasi ainult liberaalse turumajanduse mehhanismid?

Liberaalse meediaregulatsiooniga Ameerika Ühendriikides tunnistaks Ülemkohus igasugused reklaami edastamisele seatavad ajapiirangud konstitutsiooniga vastuolus olevaks. Reklaami võib sealses televisioonis nüüd näidata 60 minutit tunnis – turg ise peab ennast reguleerima.

Analoogne iseregulatsiooniprotsess, küll hoopis teises eluvaldkonnas ja teistel põhjendustel, leiab aset ka Lõuna-Itaalias Napoli linna liikluses. Hoolimata fooritulede ja liiklusmärkide ammu minetatud tähendusest liiklus põhimõtteliselt toimib. See on küll aeglane, närvesööv ning pakub autoremonditöökodadele ohtralt mõlkis autode üleslõõmise tööd, kuid toimib siiski.

Kas ohjamata reklaamivoogu jäänud (lapseeas) "mõlkis" televaataja "üleslöömisele" kuluvate psühholoogide, pedagoogide, isegi politsei töötundide kulusid saab vaadelda uute töökohtade loomise riikliku programmina? Ka riikliku rahastamise mõttes.

Niisugune väide võib tunduda ülepakutult irooniline, kuid kahjuks on juba eelmise sajandi keskpaigas tehtud uuringud selgelt näidanud meediasõnumite eriti tugevat mõju eelkõige lastele.

Arutelu võib veelgi teravdada. Kui puuduks teleprogrammide sisu reguleerimine – mis toimub meie liberaalses meediakorralduses üksnes mitteküllaldaselt finantseeritud ja seetõttu vaatajaid kaotavas avalik-õiguslikus ringhäälingus –, võiks illustreeriva paralleeli tuua sisult ja olemuselt lähedasest haridussüsteemist.

Ka siin võiks teoreetiliselt lähtuda eelkõige tarbija enese eelistustest. Õpilane saaks koolis ja vaataja teles ise valida, millega nad täidavad oma tunnid. Milline näeks välja koolilaste endi vabal valikul koostatud õppekava esimesest klassist alates? Küsimuse selline asetus on tavaarusaama järgi kohatu juba kas või sel põhjusel, et ei saa teada kõiki valikuvõimalusi ega ühest või teisest valikust johtuvaid tagajärgi. Ometi on lapsi ümbritsevas massimeedias palju sellist, millest vanemad tahaksid lapsi kindlasti eemal hoida, kui nad teaksid tegelikke tagajärgi.

Turu regulatsioon ja piirangud

Kommertstelevisiooni turg on meil seadusega jagatud kahe suure osalise vahel. Peale nende kahe on televisiooni reklaamiturul veel venekeelse elanikkonna hulgas populaarne, Venemaa rahastatud Balti riikide turule suunatud ning Läti ringhäälinguluba omav Pervõi Pribaltiiski kanal (PBK). Seejuures imestame vahel, miks venekeelne elanikkond ei vaata Eesti telekanaleid. Meie telejaamadel ei ole rahalisi võimalusi võistelda Venemaa telekanalite programmimahtude ja kvaliteediga. Paraku on piiritagused tegijad ka riikliku ideoloogia levitamises tugevad. Kui riigil oleks soov siinsele venekeelsele vaatajaskonnale huvipakkuvat teleprogrammi edastada, siis tuleks avada uus telekanal.

Nüüd tagasi kohalike telekanalite juurde. Peale mainitud kolme tegija on veel mõned üksikud kaabeltelevisioonivõrkude kaudu levivad tunduvalt väiksema vaatajaskonnaga kohalikud teleprogrammid. Kaks üleriigiliste ringhäälingulubade omanikku maksavad riigile turu suletuna hoidmise eest märkimisväärselt suurt litsentsitasu. Täpsustuseks tuleb öelda, et see tasu on siiski tunduvalt väiksem tulude vähenemisest, mis leiaks aset siis, kui turg avataks vabale konkurentsile. (Vabad sagedused, vähemalt ühe televisioonivõrgu jagu, on tegevuseks valmis.)

Milline on õiglane tasu ringhäälinguloa eest? Selle hindamiseks võib kasutada mitut meetodit, aga kui jälgida liberalismi ideoloogiat ja lähtuda ainult maksimaalselt suurest, seekord riigieelarvesse minevast tulust, siis tuleks load panna enampakkumisele.

Kui riigi maksimaalse rahalise tulu kõrvale või isegi asemele seada veel mingeid muid parameetreid, siis ei saa lahendus enam nii lihtne olla. Kuidas arvestada mitterahalisi, näiteks programmi kvaliteeti kirjeldavaid lubadusi?

Vaatajatele edastatava programmi kvaliteedi kriteerium peaks olema riigi seisukohalt kõige tähtsam ringhäälinguloa omadus. Lihtne on oletada, et kui turg oleks suletud ja erakanalite litsentsid tasuta, saaks televaataja parimaid, mitmekesisemaid programme. Paraku on tegelikkus näidanud, et erakapitali (täiesti loomulik) eesmärk on toota maksimaalset kasumit, kulutada nii vähe kui üldse võimalik ja edastada ainult sellist programmi, mis toodab maksimaalset reklaamiraha.

Nii näiteks pole üks erakanal, kuigi teenis 2002. aastal rohkem kui 27 miljonit krooni puhaskasumit, sama aasta ega ka järgmise, veelgi suurema kasumiga tegevusaasta jooksul salvestanud ühtegi Eesti teatrite algupärandit, tootnud ühtegi lastesaadete sarja, teinud ühtegi "eksisammu" hariduse valdkonda.

Võib küsida, kas riik saaks eratelekanalitele litsentsi andes seada neile sellise kohustuse? Või veelgi kaugemale minnes, kas riik saaks oluliseks peetavate asjade jõudmist eratelekanalite ekraanile tellida?

Kuna peamiselt toodavad saateid sõltumatud väiketootjad (erakanalitest on asjakohane pädevus ja tootmisbaas eemaldunud), tuleks nn riiklik tellimus jagada kaheks: kõigepealt tuleb tellida sisu (raha läheb tootjatele) ja seejärel peab riik tellima, täpsemalt öeldes ostma erakanalilt säärase programme edastamiseks eetriaega.

Kui ülesande esimeses pooles muutub tähtsaks tellija asjatundlikkus, sõltumatus ja vajadus lähtuda eelkõige vaataja huvidest, siis otsest, s.t riigiametniku tehtavat riiklikku tellimust võib väga selgelt pidada riigivõimu sooviks teha ja suunata propagandat. Kes maksab, see tellib ka muusika. Vähemalt arenenud demokraatiaga riikides käsitletakse sekkumist avalikkusele suunatud sõltumatu teleprogrammi, sealhulgas ka avalik-õigusliku ringhäälingu sisusse täpselt nii.

Ja kui riigiametnik tellib saateid eratelevisioonilt, siis miks ei peaks tal olema sama õigus või isegi kohustus(!) tellida juhtkirju ja artikleid ka ajalehtedesse?

Eetriaeg riigile müügiks

Kui jätame need äärmiselt tähtsad küsimused hetkeks kõrvale ja tuleme tagasi riikliku tellimuse teise poole, edastamise juurde, siis millise hinnaga saab riik erakanalilt eetriaega osta?

Öisel või keskpäeval ajal on eetriaeg vaatajate puudumise tõttu teadupärast odavam, aga kui siin raha kokku hoida, ei jõua riigi poolt edastamisvajalikuks tunnistatud sisu küllaldase arvu vaatajateni. Seega peaks siiski rõhuma parimale vaatamisajale. Aga see on juba tunduvalt kallim.

Kindlasti ei ole erakanalid huvitatud meelelahutussaadetele publikuhuviga alla jäävaid laste-, haridus- ja kultuurisaateid ise parimal eetria ajal ilma piisava rahalise kompensatsioonita näitamast. Reklaamiandja napima huvi tõttu jääks ju neil suur osa kasumist saamata. Tekib ebavõrdne konkurents muude meediate vahel. Riik peab kompenseerima saamata jäänud tulu.

Kuidas riiklikku tellimust kõigi turupoolte vahel õiglaselt jaotada?

Oletades, et riik peab vajalikuks tellida kahelt erakanalilt poole sellest saatemahust, mida praegu edastab Eesti Televisioon, ja edastada need saated peamiselt parimal vaatamisajal, siis peaks ta ainuüksi eetria aja ostule kulutama poole summast, mida erakanalid teenivad praegu reklaamituludena, ehk ligikaudu 100 miljonit krooni.

Peale selle on vaja maksta ka nende saadete tootmise eest. Vajaliku 2500 tundi kvaliteetse saate tellimine aastas teeb eraettevõtjate praegust hinnataset arvestades (50 000 – 100 000 krooni tund) lisaks veel 125–250 miljonit krooni. Eesti Televisiooni sulgedes seda raha kokku ei hoia.

Ka vaatajale pakutava programmi kogumaht väheneb kolmandiku võrra. Või avatakse tehniliselt vabad sagedused kolmandale ja ka neljandale eratelejaamale? Kumba eelistaksid vanad olijad – kas reklaamivaba Eesti TV-d või uusi kommertskanaleid? Korra on nad sellise valiku juba teinud. Miks peaksid nad nüüd teisiti otsustama?

Keskpärase maitse

Jättes kõrvale tehnilised spekulatsioonid ja hindamata avalik-õigusliku teenuse loodavat efekti, tulen tagasi massikultuuri mõjuvõljas oleva inimese juurde.

Võiks ju spekuloida inimese mudeliga, kes tööpäeva lõpus läheb kaubanduskeskustesse tarbimississiooni ja täidab kõik talle ekraani vahendusel edastatud tarbimiskäsklused. Ülesanne täidetud, asub ta koju jõudes uusi korraldusi endasse imema. Loomulikult ei tahaks enamik inimesi ainult kommertsmeediumi eksistentsi kõige olulisemat osa – reklaami – vabatahtlikult suurtes kogustes omastada. Et asi meile meelepäraseks teha, tuleb meie tähelepanu hajutada, pakkuda midagi sellist, mis annaks ka "midagi hingele ...". Võimalikult paljudele hingedele.

Paraku on kõikjal massikultuuris nii, et mida rohkem on tarbijaid, seda ühtlustatum, et mitte öelda keskpärasem, on maitse. Nii on ajalehtede, raadiojaamade ja ka telekanalitega. Analoogselt n-ö tavamajandusega kehtivad ka meedias lihtsad majandusreeglid: omanikele maksimaalse kasumi tootmiseks on vaja saada maksimaalseid reklaamituluseid võimalikult väikeste kuludega.

Kogu kommertsmeedia tegevus lähtub reklaamiandja soovist/tahtest: tarbimise käsk tuleb võimalikult odavalt ja tõhusalt anda võimalikult suurele tarbimisvõimelisele massile. Aga kas televisioon-raadio ise loovad tarbimisvõimet? Jah, kui edastatud sõnum/saated aitavad vaatajal/kuulajal muutuda järjest konkurentsitihedamal tööturul läbilöögivõimelisemaks; jah,

kui ta annab tööandjale parema töötaja. Head töötajad on heade firmade alustööd. Head, arenevad firmad on hea riigi eksistentsiks vältimatud.

Heas riigis saavad inimesed väarikat palka, pensionärid pensioni, lapsed taskuraha ...

Heas riigis on inimestel, mille eest ja mida tarbida. Sellisest väärtuste ringlusest lähtub ka meie lähima sihtmärgi – Euroopa Liidu – kultuuripoliitika. Euroopa Liidus on juba ammu mõistetud elektroonilise meedia väga tähtsat rolli.

Lubadused ei seo

Tagamaks elektroonilise meedia positiivset mõju, on kõik Euroopa Liidu riigid ühiselt otsustanud panustada avalik-õiguslikku ringhäälingusse. Ükski liikmesriik ei vaidlusta selle tähtsust kultuuris. Küll aga käivad mitmes riigis tulised vaidlused avalik-õiguslike ja eratelekanalite vahel reklaamituru jagamise üle.

Eesti on selles vallas järginud Põhjamaade, eelkõige Soome mudelit, ning tänu poliitilisele tahtele on Eesti Televisiooni programm praegu vaba reklaamiandja survest. Ka Eesti Raadio kaks programmi on reklaamivabad. Eesti Televisioon ja reklaamita Klassikaraadio ning Vikerraadio saavad põhimõtteliselt täita neile seadusega pandud kohustust osutada avalik-õiguslikku teenust. Teenust, mis aitaks kaasa nn hea inimese heaolule.

Säärase teenuse saamisele on suunatud ka ringhäälingulubade konkursid. Paraku peab nentima, et soovitud tulemust pole paljudel juhtudel niisugusel viisil saavutatud.

Tagantjärele kultuuriministeeriumi ringhäälingulubade komisjonile esitatud raadioringhäälingulubade konkursi materjale lugedes on selgelt näha tohutu erinevus toona lubatu ja tegelikult toimuva vahel. Loataotlustes kirjeldatakse tulevase programme kui Eesti elu edasi viivaid, noori harivaid, keeleliselt korrektseid, žanrilt mitmekesiseid kultuurikanaleid.

Nende lubaduste täitmist on igaühel endal väga lihtne raadiot kuulates jälgida. Väljaantud ringhäälingulubade tingimustes pole neist lubadustest kirjas murdosagi. Ja ka nende vähete tingimuste täitmise jälgimine on ebapiisav, et mitte öelda juhuslik.

Loa taotlemisel antud lubadused harilikult loa enda tingimustes ei kajastu, seepärast pole ka lubaduste täitmine enam tähtis. Kas peaks olema? Ei, seadus seda ei nõua. Ringhäälinguluba, mille andmise otsustamisel olid lubadused määravad, ei fikseeri lubatut ja seega olid lubadused jõus ainult loa saamise hetkeni, nende täitmist ei loodetagi. Lubaduste täitmine segaks ju toota võimalikult odavalt, kuid samas massilist auditooriumi haaravat programmi. Võimalikult suur reklaamiraha eeldab võimalikult vähest (kõrg)kultuuri ja haritust, eeldab massikultuuri ja selle tarbijate domineerimist.

Sama konflikt peitub ka Eesti Raadio reklaami edastavas programmis Raadio 2. Tegelikult on Raadio 2 kõigi oma tunnuste poolest täiesti tüüpiline kommertsraadiojaam. Ainult tema juriidiline vorm ja leviala on erakanalitest erinev.

Kuidas aitab Raadio 2 kaasa eelnimetatud hea inimese heaolule? Sama palju kui teisedki sarnase programmiga raadiokanalid. Kas avalik-õiguslik Eesti Raadio peaks sellist programmi üldse edastama? Pigem mitte.

Puudus eesti saadetest

Paraku on aga probleem selles, et parema saatekava jaoks ei ole raha. Ja kui reklaamimüük lõpetada, siis jääks raha veelgi vähemaks. Probleem laheneks, kui riik kompenseeriks reklaamimüügi lõppemise tõttu eelarve paratamatult veelgi suureneva puudujäägi. Nii tagaks riik ka raadioringhäälingus ühele arenenud demokraatiaga riigile kohase avalik-õigusliku teenuse. Teenuse, mis aitaks kaasa tema kodanike heaolule.

Heaolule, mis seisneb ka selles, et enne kooliminekut saaks laps telerist vaadata häid eestikeelseid lastesaateid, mis ei ole üleilmse massikultuuri surrogaat, vaid eesti lapsele mõeldud ja tema arengust hoolivad oma saated. Heaolu seisneb ka näiteks Eesti teatrite algupärandite salvestistes, mängu-, dokumentaal- ja telefilmides, lauluvõistlustes, meie oma tegijate reportaažides maailma eri paikadest ja paljus-paljus muus, millest me viimasel neljateistkümnel aastal oleme ilma jäänud. Igal aastal jääb piiratud võimaluste tõttu igaveseks salvestamata ainuüksi 25–30 teatrilavastust, paljud eesti kultuuris olulised oma heliteosed ei jõua kunagi lindistusteni. Need on ainult kaks näidet väga pikas tegemata asjade reas. Võlg, mida tulevased põlvkonnad meile ette heitma hakkavad, kasvab päevast päeva, aastast aastasse.

Samas peab nentima, et selles valguses ei ole meil Euroopa Liidult mitte alati selget mõistmist oodata. Euroopa Liit küll räägib kultuuride mitmekesisusest ja vajadusest kohalike kultuure toetada, kuid televisiooni reguleeriv direktiiv seab meie telekanalitele kohustuse täita vähemalt pool programmi mahust Euroopa Liidu riikide toodanguga. Direktiiv ei räägi midagi meile olulise Eesti oma toodangu näitamise vajadusest. See piir on jäetud meie endi otsustada. Kui me seda ise ei tee, siis võib kasumi maksimeerimise eesmärgil Euroopast ja mujalt maailmast sisseostetav programm omamaise toodangu erakanalite ekraanilt täiesti välja tõrjuda. Paraku on ju nii, et kohapeal toodetavad programmid on (kümneid) kordi kallimad kui sisseostetavad seriaalid ja filmid. Eriti kui massitarnijad on Hollywood ja Ladina-Ameerika "seebivabrikud".

Rahal on oma kindlad seadused. Eriti olukorras, kus meie teleturg on Euroopa vabaturu põhimõtetele väljakutset esitades uutele tulijatele suletud. See on suur ja sektori majandusliku arengu seisukohalt vajalik piirang. Loodetavasti mõistavad kõik osalised ka selle privileegi omanike vastutust ning aktsepteeritakse hinda, mis selle eest ühiskonnale nii otseselt kui ka kaudselt tasuda tuleb.

Ka avalik-õiguslik ringhääling, mis, nagu juba öeldud, on oma olemuselt määratud teenima eelkõige avalikkust, vajab selle Eesti ühiskonnale nii tähtsa rolli täitmiseks vahendeid. Eraldatavate summade suuruse järgi saab otseselt hinnata, kui tähtsaks peavad otsustajad heale inimesele hea riigi loomist. Eraldatavate vahendite vähesus on aga märk sellest, et seni on riiklik elektroonilise mediakultuuri poliitika suunatud eelkõige erasektori kasumi ja massikultuuri leviku maksimeerimisele.

Digitaalringhäälingu areng

Avalik-õigusliku ringhäälingu teenuse tagaja kohustusele (Eesti oludes tähendab see ka rahastamist) lisaks on riigil tähtis roll ka digitaalringhäälingu arengus nii Eesti Ringhäälingu Saatekeskuse enamusaktsiate omaniku kui ka vedava jõuna.

Maailmapraktika näitab üheselt, et ainult avalik-õigusliku ringhäälingu eestvedamisel toimuv digitaalajastule üleminek saab olla edukas. Erakanalid ei soovi investeerida alles kauges tulevikus raha tagasi toovatesse tehnoloogiatesse.

Digitaalringhääling pole odav ega jõua ka kiirelt massidesse. Vähemalt mitte loomuliku arengu korral. Ainult rikkad riigid on võtnud endale julge kohustuse lõpetada analoogringhääling seaduse jõudu kasutades, USA näiteks juba aastaks 2006.

Eestil selliseid ressursse praegu ei ole, samas ei tohi me ka tehnoloogia arengus liiga kaugele maha jääda. Tegelikult on see juba juhtunud – Eestis ei ole maailma tootmisstandardile vastavat teletehnikat ja see on juba saanud takistuseks välismaise programmi impordile ning omamaise toodangu ekspordile. Meie televisioonides kasutatav tehnoloogia on liiga palju ajast maas.

Loodame, et on saabumas tasakaalukas ja tulevikku suunatud arenguga uue poliitika ajajärk.

Parlament ja ringhääling

Gunnar Paal

Riigikogu pressisekretär, pedagoogikakandidaat

Eesti vajadustest ja võimalustest lähtudes tuleb läbi arutada ja välja töötada parlamendiülekannete ja –saadete tegemise kontseptsioon.

Ajakirjandus täidab olulist rolli rahva informeerimisel, aga ka avalikkusele andmete kättesaadavaks tegemisel. Ajalooliselt iseloomustasid analüütikud meedia rolli järgmiselt: "Veidi aega pärast seda, kui press oli saavutanud oma neljanda võimu esindaja staatuse, hakati küsima, milline on pressi suhteline võim parlamendi üle. Võrreldes oma päris väikese võimuga üsna alguses, on press nüüdseks kõik teised võimud varju jätnud ja neid mõjukuselt ületanud" (Schultz 2002a, 2).

Ajakirjandusteoorias on tuntud reegel: fakt on püha – kommentaar vaba. Kuid just faktide ja teemade valikul lähtutakse meedias valitsevast suunast: "Head uudised on halvad uudised." Nimetatud kallak on Eesti ajakirjandusele iseloomulik ka Riigikogu tegevuse käsitlemisel.

Uuringu põhjal, kuidas Eesti meedias kajastatakse Riigikogu tööd, on järeldatud, et väljaanded otsivad parlamendiga seonduvast materjalist markantseid üksikjuhtumeid ega süvene seadusloome sisse. Toimetused ei telli riigiametnikelt kommentaare, sest väljakujunenud kolumnistide sõnavõtted on mahlakamad. Ajaleht haarab kinni kõrvalisest ning teeb selle kaudu maha või pisendab Riigikogu tööd ja mainet (Rull 2002, 119). Selline lähenemine pole aga suurendanud ka ajakirjanduse enda usaldusväarsust. Vastupidi, koos erakondade ja Riigikogu mainega on seesugune suhtumine kahandanud ka ajakirjanduse usaldusväarsust, sest meedia kisub üldisest tegevusest välja üksikuid fakte ning kommenteerib neid vaba mõttelennu ja sageli ühehäälse suhtumisega.

Samal ajal näitavad uurimistulemused Riigikogu meediasuhtluse head taset. Küsitletud ajakirjanikud toovad oma hinnangutes esile teabe usaldusväarsust ning valmisolekut ja avatust infot jagada. Keskmisest tasemest kõrgemalt on hinnatud ka meediaga suhtlemise oskust, teavitamise pidevust, pressiesindaja kättesaadavust ja päringutele vastamise kiirust (Ajakirjanike küsitlus 2003,15).

Eeltoodust saab teha järelduse, et avatuse kõrval on avaliku arvamuse kujundamise seisukohalt väga tähtis anda objektiivselt adekvaatne pilt riigi institutsioonide tegevusest.

Internet parlamendi töö vahendajana

Interneti võimas areng on märgatavalt parandanud Riigikogu töö valgustamise tehnilisi võimalusi. Riigikogu koduleheküljelt on võimalik saada ülevaadet nii arutusel olevate

eelnõude kui ka seletuskirjade kohta. Samuti on võimalik jälgida Riigikogu istungeid reaalajas – kas Interneti–televisiooni vahendusel või raadioülekannete kaudu.

Kogu maailma parlamendid kasutavad laialdaselt niisugust praktikat. Interneti kanali kaudu saavad parlamendi istungeid jälgida muidugi need, kellel on selleks tehnilised võimalused. Uuringute järgi kasutatakse Eestis seda võimalust väga palju. Edaspidi lisab nimetatud kanalile populaarsust ja tähtsust kindlasti ka Interneti–televisiooni ülekannete pildi parandamine ning kanali läbilaskevõime ja info edastamise kiiruse suurendamine. Mainitud kanal on tähtis veel sellegi poolest, et on Interneti vahendusel kättesaadav kogu maailmas. Kuid avaliku arvamuse kujundamise seisukohalt ei maksa Interneti rolli üle hinnata. See on tähtis kitsamale sihtrühmale, kuid vaatamata oma tehnilisele kättesaadavusele ei hõlma laiemat avalikkust.

Televisioon ja raadio parlamenditöö vahendajana

Riigi institutsioonide tegevuse kohta raadio, televisiooni ja uue meedia vahendusel antav vahetu ja tasakaalustatud teave aitab kõige objektiivsemalt suunata avalikku arvamust, vahendada poliitikute seisukohti üksikuid aspekte kontekstist välja kiskumata.

Riigivõimu institutsioonide senisest usaldusväärsemaks muutmise parimaks võimaluseks peetakse riiklikke programme käsitlevate infosaadete edastamist avalik-õiguslikus ringhäälingus. Seda seisukohta jagab 57% Eesti elanikkonnast (Meisalu 2002, 122).

Tuntud massikommunikatsiooni teoreetik Denis McQuail on rõhutanud: "Televisiooni peetakse peamiseks uudiste ja info allikaks inimeste jaoks ning peamiseks kommunikatsioonikanaliks poliitikute ja kodanike vahel, eriti just valimiste ajal. Selles mitteametliku avaliku informeerija rollis on televisioon jäänud üldiselt usutavaks ja usaldusväärseks" (McQuail 2003, 24).

Parlamentide tegevuse adekvaatne kajastamine ja avalikkuse informeerimine on probleem kogu maailmas. Austraalia parlamendi meediasuhteid ja parlamendi teleülekandeid analüüsinud dr Julianne Schultz jõudis järeldusele: "Mulle tundub, et parlamenditöö televisiooniülekanded pole enam küsimus valitud parlamendiliikmete või senaatorite jaoks, see on oluline meie maa kui terviku tervisele." Silmapaistev Ameerika ajakirjanduse kriitik Walter Lippmann on kirjutanud: "Press pole institutsioonide asendaja, parimal juhul heidab ta üksnes uurivat valgust ja selgitab mõningaid sündmusi" (Schultz 2002a, 11–12).

Teleülekannete kasuks räägib ka silmapaistva poliitiku, diplomaadi ja praeguse hinnatud konsultandi Henry Kissingeri arvamus analüütiku ja poliitiku staatuse võrdluse kohta: "Analüütiku ning riigimehe vaatenurk on äärmiselt erinev. Analüütik võib ise valida probleemi, mida ta soovib uurida, riigimehele aga surub tegelikkus probleemid peale. Analüütik võib selgele järeldusele jõudmiseks kulutada nii palju aega, kui iganes vajab; riigimehe peamiseks probleemiks on aja halastamatu surve. Analüütik ei riski millegagi. Kui tema järeldused osutuvad vääraks, võib ta rahumeeli asuda uut uurimust kirjutama.

Riigimees tohib mõistatada ainult üks kord; tema eksimused pole heastatavad" (Kissinger 2000, 26–27).

Arenev ühiskond, riikidevaheliste suhete laienemine, eri maade tegevuste süvenev lõimumine on tegurid, mis nõuavad rahva informeerimist. Seda aspekti peetakse väga oluliseks ka praeguses laienevas Euroopas. "Infoühiskonnas on poliitilise maailma kontrollimine rahva poolt ikka veel üsnagi utoopiline ning kindlasti ennatlik kujutelm. Ja ometigi võib mingit ülepingutatud kinnitust otsimata väita, et elektroonilised võrgud on osutunud uueks võimekaks vahendiks, mille abil saab pidada poliitilist debatti või alustada järgmist väitlust või puhuda sellesse demokraatlikku süsteemi uut elu, mis seda hädasti vajab" (Hubert 2000, 107).

Parlamendiülekannetel on mõju ka trükiajakirjandusele, kus sageli valitseb faktide piiratud valik ja vaba kommentaar, mille puhul üsna tihti ei süveneta ei asja sisusse ega tagamaadesse: "Mahukale informatsioonile kerge juurdepääsu omamine on omamoodi väljakutse ajakirjanduse toimetamise püramiidile – väljakutse ajakirjanduses kehtivale nõudele esitada materjal lühidalt, selgelt ja lihtsalt." Silmas tuleb pidada ka elektroonilise pressi abil sündmustest ja debattidest vahetu pildi saamise võimalust. "Emotsioon ega üherealised kiiruudised ei asenda loogikat ega poliitikategemise või avalike debattide keerukust" (Schultz 2002a, 10).

Kuigi eespool on toodud hulgaliselt näiteid televisiooni tähtsuse kohta parlamenditöö kajastamisel, ei tohi loomulikult mingil moel alahinnata raadioülekanndeid, sest nende abil saab edastada teavet palju suuremale auditooriumile ning nendel ülekannetel on hoopis laiem leviku diapasoon.

Ringhäälingu rahvusvaheline praktika

Riigid on kujundanud välja erineva praktika oma parlamendi tegevuse kajastamiseks. Saateid teevad nii avalik-õiguslikud kanalid kui ka erakanalid. Nagu on teatavaks saanud kohtumistel parlamentide esindajatega, on mitmes riigis oma parlamendi töö edastamiseks erikanalid. Parlamendi erikanalid toimivad viies riigis (USA, Korea Vabariik, India, Suurbritannia ja Rootsi). Suurt tähelepanu pööratakse parlamendiülekannetele USA-s, kus töötab kaks kaabelkanalit (C-SPAN), selleks et kanda täielikult, ilma kommentaarideta üle Esindajatekoja ja Senati plenaaristungeid. Tegu on erakanalitega. Soomes ja Rootsis tehakse parlamendiülekanndeid tähtsamatelt istungitelt ja olulisemate teemade käsitlelustelt. Lähitulevikus planeerivad parlamendiistungitelt teleülekanndeid teha veel mitu riiki. Edastamise seisukohalt võimaldavad raadioülekannded loomulikult paindlikumat lähenemist.

Rahvusvahelist praktikat analüüsid selgub, et enam levinud on plenaaristungite ülekannded. Osa riike teeb ülekanndeid aga valikuliselt – tähtsamatest poliitilistest sündmustest, debattidest ja aruteludest. Samas tuleb rõhutada, et üldjuhul ei tee parlamendid ise televisiooni- ega raadioprogrammi, neid teevad lepingute alusel kas avalik-õiguslikud või erakanalid. Parlamendid on arendanud välja sisetelevisiooni ja –raadio

translatsioonisüsteemid, mis võimaldavad toota ja salvestada televisiooniprogrammi. Samuti pole rahvusvahelises praktikas levinud, et parlamendid kaasfinantseeriksid teleprogramme.

Teleülekannete kõrval toodavad telejaamad uudisteprogrammidele parlamendi aruteludest ja sündmustest lühiülevaateid, kuid on selge, et need ei korva ülekandeid.

Eesti ringhäälingu praktika

Eesti Televisioon ja Eesti Raadio kajastavad Riigikogu tegevust regulaarselt. Viimaseil aastail on vahelduva sageduse ja intensiivsusega kantud üle Riigikogu istungeid ning tehtud dokumentaalseid ülevaateid. Nende aastate praktikasse kuuluvad parlamendi tegevust kajastavad ülekanded, saated ja uudislööd. Mainitutele lisanduvad probleemsaadet Riigikogus arutatud küsimustest saadikute osavõtul.

Nagu juba märgitud, kuuluvad Riigikogu istungite korrapärased ülekanded nii Eesti Televisiooni kui ka Eesti Raadio praktikasse. Kahjuks on aga viimaseil aastail märgata tagasitõmbumist, et mitte öelda ignoreerimist.

Massikommunikatsiooniteoreetik Denis McQuail märgib: "Raske on vältida kommertslikku loogikat, sest üha suurem osa meediat käivitavatest teguritest tundub järgivat pigem turu nõudmisi kui sotsiaalseid ja kultuurilisi asjaolusid. See ei puuduta üksnes struktuuriküsimusi (nt avalik-õigusliku ringhäälingu tähtsuse langust), vaid mõjutab ka sisu väärtust ja norme ning meedia üldisemat rolli ühiskonnas" (McQuail 2003, 431).

Analüüsides Eesti ühiskonna arengusuundi ja vajadusi, parlamendiülekannete rahvusvahelist praktikat, avalik-õigusliku ringhäälingu ülesandeid ja programmi võimalusi, võib järeldada, et otstarbekas on läbi arutada ja välja töötada kontseptsioon parlamendiülekannete ja parlamendisaadete tegemiseks, lähtudes seejuures Eesti vajadustest ja võimalustest.

Loogiline oleks, et avalik-õiguslik televisioon ja raadio annaksid võimaluse jälgida adekvaatselt reaajas riiklikult tähtsate küsimuste arutamist Riigikogus ja riigile tähtsate küsimuste käsitlemist (nt riigieelarve, majanduspoliitika, sotsiaalpoliitika, välispoliitika, infotunnid, arupärimistele vastamine). Paindliku programmipoliitika korral on seadusandja istungitelt võimalik muidugi teha ka rohkem ülevaatlikke videosalvestusi.

Maailmapraktikale tuginedes rõhutas parlamentide töö avalikustamise uuringutega rahvusvaheliselt tuntuks saanud Julianne Schultz, et näiteks Austraalias on aeg kaaluda parlamenditegevuse ülekandmise taaslustamist televisioonis ja teha seda nüüd juba hoopis ambitsioonikamalt, kasutades ära selle võimaluse kogu demokraatlikku potentsiaali (Schultz 2002b, 16).

Eesti võimalusi ja praktikat silmas pidades on otstarbekas pöörata teleülekannetes enam tähelepanu riiklikult tähtsate probleemide kajastamisele. See oleks usaldusreitingu tõstmise kõige tõhusam vahend nii erakondadele, Riigikogule kui ka meediale endale.

Sellest tulenevalt oleks otstarbekas fikseerida avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuskavas kontseptuaalselt, milline on nende organisatsioonide roll riigi institutsioonide tegevuse vahendamisel avalikkusele. Ringhäälinguseaduses on kirjas põhinõuded Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni saadetele ja programmidele, mis peavad kaasa aitama nii eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamisele ning arendamisele kui ka Eesti riikluse tugevdamisele (ringhäälinguseadus, § 26). Nimetatud eesmärki saab täita riigi võimuorganite tegevuse adekvaatse kajastamisega ning nende tööst täieliku ülevaate andmisega. Märgitud kontseptuaalse seisukoha järgimist saab kõige paremini teha Ringhäälingunõukogu, kellele on seadusega pandud kohustus teostada järelevalvet avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse üle (ringhäälinguseadus, § 32 lõige 9). Järelevalvet kontseptuaalsetes küsimustes ei saa pidada ringhäälinguseaduses toodud sätte avalik-õigusliku ringhäälingu toimetusklikku sõltumatusse sekkumisena (ringhäälinguseadus, § 28).

Rahva poliitiline aktiivsus

Riigi võimuorganite ja seadusandliku kogu reiting on otseselt seotud rahva poliitilise aktiivsusega, mis väljendub reljeefselt nii kohalikest kui ka Riigikogu valimistest osavõtuga. Taasiseseisvunud Eestis väljakujunenud olukorda kajastavad tabelid.

Tabel. Osavõtt (%) Riigikogu ja kohalikest valimistest

Riigikogu valimised			
1992. a	1995. a	1999. a	2003. a
67,84%	69,6%	57,43%	58,24%
Kohalikud valimised			
1993. a	1996. a	1999. a	2002. a
52,6%	52,5%	49,8%	52,5%

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon. – www.vvk.ee.

Tabelites toodud näitajaid analüüsides võib märgata, et mõningasest langusest hoolimata on osavõtt kohalikest valimistest olnud stabiilne. Riigikogu valimistel on aga näha osavõtuaktiivsuse langust, kuigi eelmiste aastatega võrreldes võib 2003. aastal täheldada tõusu.

Silmas pidades seda, et ajakirjanduses kõneldakse võimu võõrandumisest rahvast, on ülim aeg läbi arutada tegevuskava, kuidas riigi võimuorganite töö rahvale lähemale tuua. Eeltoodud seisukohtade põhjal soovin rõhutada, et avalik-õiguslikul ringhäälingul on selles protsessis täita oluline roll.

Kasutatud kirjandus

Ajakirjanike küsitlus 2003. aasta jaanuaris. Ettevõtete ja asutuste suhted meediaga 2002. Valitsusasutused, Riigikogu. ES Turu-uuringute AS.

Hubert, A. (2000). Democracy and the Information Society in Europe. Office for Official Publications of the European Communities.

Kissinger, H. (2000). Diplomaatia. Tallinn: Varrak.

McQuail, D. (2003). McQuaili massikommunikatsiooni teooria. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Meisalu, M. (2002). Rahva informeeritus Riigikogust. – Riigikogu Toimetised 5.

Riigikogu Kantselei ja ES Turu-uuringute AS-i küsitlus 2002. – <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/MSI>.

Ringhäälinguseadus. – Riigi Teataja I 1994, 42, 680.

Rull, I. (2002). Riigikogu töö kajastus Eesti meedias. – Riigikogu Toimetised 5.

Saar Poll. Baromeeter. 2003. aasta september.

Schultz, J. (2002a). Two Cultures: Parliament and the Media. Senate Address, 15 February. – www.aph.gov.au.

Schultz, J. (2002b). A Parliament Channel – Must See TV? – About the House. Liaison and Projects Office. Australia's House of Representatives. Ed 11, May/June.

Valimistulemused. Vabariigi Valimiskomisjon. – www.vvk.ee.

Võimu ja vaimu dialoog

Raivo Juurak
ajakirja Haridus toimetaja

Juba pikka aega on Riigikogu liikmed ja haridusministeeriumi töötajad osalenud ajakirja Haridus ja Õpetajate Lehe meililisti aruteludes. See on parandanud arutelude kvaliteeti ning vähendanud barjääri "võimu ja vaimu" vahel.

Suure tööpinge tõttu on õpetajail keeruline Riigikogu ja haridusministeeriumi töötajatega sageli kohtuda, et üheskoos haridusega seonduvat arutada. Selle võimaluse annab meililist. Listi ei pea kella pealt kohale jõudma – loed ja kirjutad siis, kui selleks aega on. Õpetajate Lehe ja ajakirja Haridus listi liikmed (listi aadressid: <http://lists.ut.ee:8888/www/info/ajakiri.haridus>, <http://lists.ut.ee:8888/www/info/opleht>) teevad seda enamasti siis, kui tunniplaanis on auk. Suur osa listikirju saadetakse hilistel õhtutundidel. Elav mõttevahetus käib ka puhkepäevadel ja pühade ajal. Erandiks ei ole olnud isegi vana-aastaõhtu. Möödunud aasta 31. detsembril pidas Ülo Vooglaid listi liikmetega elegantset väitlust haridusparadigmade teemal kuni kella üheksani õhtul – perekondlikku pidulauda istumiseni.

Kõnealusesse listi saabub pidevalt kirju Hiiu- ja Saaremaalt, Võrust, Pukast, Sõmerpalust, Põltsamaalt ja muudest "kaugetest paikadest". Lugejaid on Ruhnus, Pranglil ja Vormsil, aga ka Dublinis, Princetonis, Oulus, Helsingis ja Peterburis.

Kokku võttes pakub infotehnoloogia areng uusi võimalusi ja haridusrahvas kasutab neid. Õpetajate Lehe ja Hariduse listil on kokku üle 750 liikme (1. nov 2003). Kolme ja poole aasta jooksul on nad omavahel vahetanud rohkem kui 15 000 (!) kirja. Ministeeriumist on saadetud meililistile üle 300 kommentaari ja selgituse, Riigikogust ligikaudu 500, ülejäänud 14 200 kirja on tulnud õpetajatelt, koolijuhtidelt, haridusosakondade juhatajatelt, kasvatusteadlastelt, üliõpilastelt, õpilastelt, lapsevanematelt jt. Ajal, kui räägitakse kahest Eestist ja rahva kaugenemisest võimust ning püütakse asja parandada ühiskondliku leppega, annavad mainitud arvud julgust mõelda, et mõistlik dialoog "võimu ja rahva" vahel on siiski võimalik ja kodanikuühiskond ei pea jääma ainult unistuseks.

Mida hariduslistis arutatakse?

Järgnevalt väike ülevaade Õpetajate Lehe ja Hariduse listi iseloomulikumatest teemadest, et kõrvalseisja saaks aimu, mis suunas on mõtted listis liikunud.

Põnevaimaid teemasid, mida kolme aasta jooksul on arutatud, on kahtlemata haridusstrateegia "Õpi-Eesti". Sõna võeti palju. Selgitusi andsid strateegia väljatöötajad, Eesti Haridusfoorumi liikmed. Aktiivsed esinejad olid Raivo Vilu, Olav Aarna, Krista Loogma, Jüri Ginter jt. Haridusministeeriumist kirjutas "Õpi-Eestist" Heli Aru. Riigikogu

kultuurikomisjonist osalesid Peeter Kreitzberg ja Andres Taimla, Pedagoogikaülikoolist Tiiu Kuurme, Tõnissoni Instituudist Agu Laius, Viljandi waldorfkoolist Sulev Ojap. Oma sõna ütlesid sekka emakeeleõpetajate ja teiste ainete pedagoogide ühendused.

Arutelu kulminatsiooniks kujunes kahtlemata kahe tippeksperti, Peeter Kreitzbergi ja Ülo Vooglaiu diskussioon selle üle, kuidas üldse tuleks niisuguseid strateegiaid koostada. Professorid ei olnud rahul "Õpi-Eesti" tekstiga, kuid pakkusid põhimõtteliselt erinevaid lahendusi. Ülo Vooglaiu arvates on Eesti haridussüsteemi uuendamist vaja alustada uuringutest ja teooriatest. Peeter Kreitzberg toonitas, et alustada tuleb poliitiliste erakondade ja huvirühmade mõttevahetusest – ja mitte teadusest. Strateegia pole teaduse, vaid kokkuleppe küsimus. Vastandusid süsteemteoreetiline ja poliitiline vaatenurk. Kreitzbergi–Vooglaiu mõttevahetus kujunes listi liikmeile tõeliseks haridusfilosoofia- ja täienduskoolituseks.

"Õpi-Eesti" arutelu osalejatele sai peagi selgeks, et nii Vooglaiu kui ka Kreitzbergi kriitika oli õigustatud ja arengustrateegiate koostamise põhimõtteid hakati mõistma uut moodi. Hea näide uuest käsitusest on haridusfoorumi rahva suhtumine president Arnold Rüütli algatatud ühiskondlikku leppesse. Haridusfoorum tunnustas leppe koostajate tööd erinevate huvirühmade dialoogi algatajana, kuid leppele alla ei kirjutanud, sest nägi selles neidsamu vigu, mis haridusstrateegia "Õpi-Eesti" Riigikogus läbi kukutasid. (Huvitav on see, et ühiskondliku leppe teksti koostaja Agu Laius oli olnud "Õpi-Eesti" koostamispõhimõtete aktiivsemaid kritiseerijaid, kuid ei suutnud samu asju vältida enda juures.)

Õpetaja kui teenindaja

Teine põhjalik arutelu on olnud kooli kui teenindusorganisatsiooni teemal. Siingi oli listi liikmeil kuus–seitse eri arusaamist kooli ülesannetest ühiskonnas. Ühe äärmusena väideti, et õpetaja peaks olema õpilase ja tema vanemate teenindaja. Kui lapsevanemad annavad juhtnööre oma lapse hoidjale, miks ei võiks nad juhendada siis ka algkooli ja põhikooli õpetajaid? Umbes nii on asjad korraldatud Uus–Meremaa haridussüsteemis, kus kooli eelarve antakse hoolekogu kätte ja hoolekogu palkab endale koolijuhi ja õpetajad, rääkides suurel määral kaasa ka kooli õppekava koostamisel.

Teine äärmuslik seisukoht oli, et kool on "tarkuse tempel", mis tuleb tänapäeva ühiskonna negatiivsetest mõjudest isoleerida. Õpetaja on selles mudelis midagi auväärse preestri sarnast. Teenindavat õpetajat nimetasid selle suuna pooldajad lakeiks ja teenindavat kooli hariduslikuks saapavabrikuks.

Kummagi seisukoha esindajad väitluse käigus oma põhimõtetest ei loobunud. Lõpuks kaldus listi liikmete enamiku arvamus selles suunas, et kool peaks olema teenindusorganisatsioon, mis arvestab lapsevanemate (kooli hoolekogu) soovidega, kuid õpetaja valib oma klassitoas siiski sellise pedagoogilise rolli, mis "töötab": mõne õpilase puhul on mõnikord vaja olla ka autoritaarne, mõne puhul "tarkuse preester". Parim variant on muidugi see, kui õpetaja on nagu treener, kes aitab õpilasel oma eesmärged saavutada.

Tüdrukute õppekava

Õppekavast on juttu olnud peaaegu kogu aeg. Siingi on vaatepunktid vastandlikud. Osa listi liikmeid on pidanud vajalikuks üksikasjadeni täpsustatud ja kogu riigile ühtset õppekava. Asja on kujutatud ette nii, et kõigis Eesti koolides õpitakse ühel ja samal nädalal üht ja sama teemat. Nii on õpetajal selge pilt, mida ta peab klassis tegema, ja õpilastel lihtne ühest koolist teise üle minna. See mudel mingil määral praegu toimibki. Näiteks alternatiivsed waldorfkoolid peavad töötama tavalise, mitte alternatiivse riikliku õppekava alusel.

Teine osa listi liikmeid süüdistab poiste koolist väljalangemises õppekava ja sellest õppekavast tuletatud riiklike eksameid. Praegune riiklik õppekava ja riigieksamite testid olevat naisõpetajate koostatud ja soosivat varjamatult tüdrukuid – mille muuga selgitada poiste kehvemaid hindeid nii riigieksamil kui ka kooli kõigis astmetes. Selle suuna esindajad nõuavad, et õpetaja saaks lähtuda eelkõige sellest, milleks tema õpilased on võimelised ja mida nad oma arenguks vajavad.

Hinneteta kool

Õppekava ja eksamitega on otseselt seotud õpilaste hindamise teema. Osa listi liikmeid nõuab hinneteta kooli: kuni põhikooli lõpuni pole vaja panna ainehindeid. Põhjenduseks tuuakse, et hinne on eelkõige piits õpetaja käes ning surve ei suurenda õpilaste huvi õppimise vastu. Kuna kõige lihtsam on hinnata faktide tundmist, viib numbriline hindamine kohe faktikesksele õppele ja seosed jäävad tagaplaanile. Numbriliste hinnete asemele pakutakse arenguestlusi.

Paljud listi liikmed peavad täiesti valeks, et riigieksamite tulemuste alusel koostatakse koolide pingeridasid. Ainehinded ei näitavat mingilgi määral seda, kui palju on õpetajad õpilastega vaeva näinud, sest õpilased on ande poolest väga erinevad. Listis on korduvalt nõutud riigieksamite kaotamist ja riikliku eksamikeskuse sulgemist.

Teised soovivad traditsioone mitte lõhkuda ja revolutsioonidega oodata. Aga ainehinne on ju ometi traditsioon. Eestlane olevat mitusada aastat piitsa saanud ja hinne kui piits käivat eesti koolikultuuri juurde. Hindamine käivat ka karmi turumajandusliku konkurentsi juurde, sest pärast kooli hakkavat elu noori palju rangemalt hindama. Hinnete pooldajad leiavad, et riigieksamite põhjal saab ka suhteliselt objektiivse ülevaate koolides toimuvast. Sellist ülevaadet on kindlasti vaja.

Religiooniõpetus

Religiooniõpetuse teema on kasvanud alati üldisemaks filosoofiliseks aruteluks. On küsitud, kas inimene peaks piirduma ainult teadusliku tunnetusega või tasuks tugineda ka teistele tunnetusviisidele: kunstile, filosoofiale, religioonile. Listis on nõutud, et kirik hoitaks rangelt koolist lahus, teisalt on aga nõutud ka teaduse lahutamist koolist. Peamiseks põhjenduseks

tuuakse, et praegu õpetatakse lapsi juba algklassides nagu tulevasi teadlasi, see aga vaesestab laste maailmapilti ja pidurdab nende arengut.

Palju tähelepanu on osutatud ka laste koolist väljalangemise probleemile ning toonitatud sellega seoses koolieelse ettevalmistuse parandamise vajalikkust. Koolieelsest ettevalmistusest lirmaal on andnud listile põhjaliku ülevaate Dublini ülikooli kasvatusteaduste õppejõud Merike Darmody. On arutatud ka ühiskonna-, meedia- ja kunstiõpetuse kohta kooli õppekavas. Korduvalt on olnud arutuse all õpetajate organisatsioonide ülesanded Eesti hariduspoliitikas ja kodanikuühiskonna kujundamisel.

Haridusministeerium

Haridusministeeriumiga kujunes välja eriti viljakas dialoog listi algusajal, kui ministeeriumis koordineeris koostööd Kai Võlli. Ta võttis oma ülesandeks informeerida kolleege sellest, mis teemad on listis päevakorras. Kui ta ise ei osanud tõstatatud probleemi kommenteerida, saatis ta küsimuse asjaomasesse osakonda ja edastas sealt saadud vastuse listi. Ta saatis listi ka väljavõtteid seadustest, määrustest ja otsustest, kui need vaidlustesse selgust töid. Koordineerimistööst venitas ta tööpäevad tihti hilise õhtuni. Üldse on listis kaasa löönud üle kümne ministeeriumi töötaja, teiste hulgas kantsler.

Märkida tuleb ka Tõnis Lukast, kes oli tol ajal haridusminister. Ta pidas ministeeriumi tihedat suhtlemist avalikkusega väga vajalikuks ja innustas ka oma meeskonda listile kommentaare saatma. Lukas pani üldse suurt rõhku suhtekorraldusele, suurendades näiteks tunduvalt ka ministeeriumi suhtekorraldusosakonda.

Usun, et listiga suhtlemine aitas ministeeriumil n-ö rahvale lähemale pääseda. List oli siis ja on praeguseni nagu klubi, kus osalejad pöörduvad üksteise poole eesnimedega. Ametitiitleid kasutatakse ainult siis, kui vestlus teravama tooni võtab. Üldiselt on aga listis professor ja murdealine koolitüdruk võrdväärsed vestluspartnerid.

Pärast ministeeriumi Tartusse kolimist jäi dialoog napimaks. Kai Võlli lahkus ministeeriumist, Kalmar Kurs läks üle teise osakonda, Tõnis Lukas siirdus Riigikogusse. Tegelikult pole me üleminekutega kaasnenud mõõnaperioodist tänini üle saanud. Listis on vilksatanud väljend "vaikiv ajastu". Ei süüdistaks selles ministeeriumi, sest muudatused on olnud kiired ja neid on olnud palju. Ilmselt on vaja aega, et ministeeriumi uute inimeste ja listi vanade olijate vahel jälle ladius infovahetus toimima hakkaks. Kasu oleks sellest mõlemale poolele.

Listil on olnud seega väga intensiivseid tööperioode. Paraku küsivad mõnevõrra kärsitumad inimesed aeg-ajalt ikkagi: "Mis sellest kõigest kasu on?!" Kasu all mõeldakse tavaliselt kahte asja. Esiteks tahetakse teada, kas Eesti haridussüsteem on hakanud tänu hariduslistile tõhusamalt toimima. Teiseks uuritakse, kas listi liikmed on jõudnud mingis küsimuses ühisele platvormile. Lihtsustatult öeldes: kas "valesti" mõtlevad inimesed on hakanud "õigesti" mõtlema?

Listi tõhusus

Algusest peale on olnud neid, kes on soovinud tõhusamat listi. Esimesel aastal oli korduvalt juttu hariduslisti kõrvale uue, võitlevama listi asutamisest. Selle pooldajad leidsid, et tõeliselt hea listi mõjul hakkab Eesti hariduses kohe ja kiiresti midagi paremaks muutuma. Mõned kutsusid aktiivseimaid liikmeid enda juurde kokku ja arutasid nendega silmast silma (mitte virtuaalselt), kuidas peaks "mõjuv list" töötama. Aja jooksul kasvaski meie listist välja uusi, väiksemaid liste, kuid need ei omandanud väga suurt mõjujõudu.

Pärast pikki ja põhjalikke arutelusid listi mõjuvuse teemal jõudsime seisukohale, et meie peamine ülesanne on inimeste harjutamine uute ideedega ja nende selgemaks vaidlemine. Selles mõttes sarnaneb list haridusklubiga, mingil määral ka täiendusõppega, mitte aga Eesti haridusreformi staabiga, nagu soovis osa listlasi.

Mulle kui hariduslisti moderaatorile meeldib võrdlus haridusklubi ja täienduskoolitusega. Kui arvestada, et saadetud on ligikaudu 15 000 kirja ja iga kirja kirjutamine on võtnud umbes 15 minutit, siis tuleks kolme aasta kohta kokku 3750 tundi virtuaalset täiendusõpet. Seejuures pole tegemist akadeemiliste loengutega, vaid eluliste probleemide eriti elava analüüsiga. Üks Lõuna-Eesti koolijuht kirjutas mulle, et nii põnevat koolitust nagu Õpetajate Lehe ja Hariduse listist ei saa mujalt isegi miljoni krooni eest.

Küsitlesin hiljuti sel teemal riigikogulastest listi-liikmeid. Valdav osa neist on hariduslisti pidevalt jälginud. Nad on endale olulisi kirju välja printinud ja eraldi kataloogi salvestanud, et kasutada neid näiteks arutelude piltliku lähtematerjalina. Nad on viidanud oma ajaleheartiklites listile. Andres Taimla on saatnud Õpetajate Lehele mõeldud artikli põhiteesid kõigepealt listi ja teinud vastukajade põhjal artiklis täpsustusi ja parandusi ning muutnud rõhuasetust. Mingi mõju on seega listil siiski olemas. Kui ligikaudu 750 inimest püsib listis mitu aastat, siis näitab seegi juba midagi. Hariduskantsler Rein Ratas on öelnud, et tegemist on arvamusbarmetriga. Missugune on baromeetrinäidu mõju meie käitumisele?

Ülo Vooglaid kirjutas 2003. aastal ankeedivastuses: "Eestis hakkab kujunema tänu meie listiaruteludele teatav kultuur mõtlemiseks hariduse kui probleemi üle. Need arutelud loovad ka haritud inimeseks ja taas kord haritud rahvaks kujunemise eeldusi. Valmistugem haridusreformiks!"

Tähelepanu liigub isikult probleemile

Teine küsimus oli, kas list on pannud kedagi "õigesti" mõtlema, kas on jõutud mingi ühise platvormini? Vastus oli ette teada, kuid küsisin riigikogulastelt siiski, kas nad on listi jälgides oma hoiakuid põhimõtteliselt muutnud või mingis asjas ümber mõelnud. Kõik eitasid seda ja see on paistnud välja ka arutelude käigust. Piltlikult öeldes, kes pooldas reformpedagoogikat kolm aastat tagasi, pooldavad seda ka praegu. Tsentraliseerijatega neil ühist platvormi tekkinud ei ole ja ilmselt ei tekigi. Seda, et põhimõtted pole muutunud, kinnitasid ka ankeedile vastanud õpetajad ja koolijuhid. Arvan, et demokraatliku ühiskonna mõte polegi ühine platvorm, vaid pidevalt jätkuv dialoog eri huvirühmade vahel.

Samal ajal on mõningaid väiksemaid hoiakumuutusi listi liikmete juures siiski märgata: lisandunud on sallivust.

Näiteks protesteeris algul osa liikmeid selle vastu, et professor Vooglaid ja murdeeline "halva lastetoaga" Pärnu koolitüdruk Kristi on ühes ja samas listis. Nõuti, et eksperdid oleksid eraldi. Säärane list sai ka asutatud, kuid see ei hakanud tööle. Eksperdid tundsid üksteise seisukohti niigi. Nüüd, 2003. aastal, võetakse õpilaste osalemist "professorite listis" täiesti loomulikuna. Küsimusi tõstatava liikme kõrge või madal positsioon ei tule enam arvesse, keskendutakse probleemile.

Kaks korda on arutatud kooli religiooniõpetust. Listi alguspäevil ilmutati religiooniõpetuse pooldajate vastu suurt antipaatiat. Neile meenutati inkvisitsiooni ja muid ristiusu ajaloolisi sündmusi. Kui sama teema tuli uuesti päevakorda kaks aastat hiljem, keskenduti sellele, mis mõttes võiks religiooniõpetus õpilase vaimsele arengule kasuks olla.

Listi alguspäevil saatis üks haridusministeeriumi töötaja kirja, mis kandis kurja pealkirja "Mis listis toimub?". See töötas sõnasõda, mis ei jäänud ka tulemata. Asi vaibus alles siis, kui olin temaga ministeeriumi puhvetis kaks kannu õlut ära joonud ning listi ja ajalehe põhimõttelised erinevused läbi arutanud. Pärast seda läks ministeeriumiga kõik juba rahulikumalt.

Algul oli osa liikmete hulgas tunda ka Riigikogu vastu teatavat "klassiviha". Kui Andres Taimla oli kirjutanud listile oma esimesed kirjad, vastati talle ägeda rünnakuga. Teda süüdistati koolielu halvas tundmises, demagoogias ja sajas muus patus. Aga juba poole aasta jooksul muutus suhtumine kardinaalselt. Ühes lühiankeedis vastasid paljud õpetajad, et nad osalevad just Taimlalt tuleva kiire ja aruka info pärast. Kui Taimla korraldas 2003. aasta kevadel listiperele Järvamaa koolieluga tutvumise õppepäeva, sõitis Eesti eri paikadest Paidesse kokku üle kahekümne liikme. Ilmekas näide vastastikusest koostööst?

Seega on list inimeste hoiakuid muutnud küll. Kui algul tehti ettepanekuid selle kohta, keda tuleks "lahti lasta" või "kinni panna", siis nüüd keskendutakse probleemidele.

Muidugi võib väita, et kogu Eesti ühiskond on sallivamaks muutunud. Seda kindlasti. Kuid listis võib täheldada seda, et mõni alles hiljuti liitunu on algul üsna sallimatu ja võtab Riigikogu ja ministeeriumi nimel karedalt sõna ning nimetab olemasolevat olukorda kaoseks jms. Listi staažikamatele liikmetele on see läbitud etapp.

Millest suurem sallivus on tulnud? Pikkade ja põhjalike ühisarutelude põhjal on aru saadud, et probleemid on suured ja kompleksed ning midagi kiiresti paremaks muuta ei suuda parimgi ministeerium, rääkimata diskussionilistist. Selle arusaamise põhjal on toimunud teatav "võimu ja vaimu" lähenemine (mis ei tähenda, et aeg-ajalt vastastikku ei nagistata).

Samal ajal on trükiajakirjandus keskendunud endiselt võimu ebakohtade otsimisele. Ilmselt on seegi vajalik, sest vaba ajakirjandus peab olema ühiskonna valvekoer, temale on ainus tõeline info negatiivne info. Samal ajal võiks Õpetajate Lehe ja ajakirja Haridus listi nimetada pigem ühiskonna sillaehitajaks. Mulle tundub, et sedagi on vaja.

Hariduslist on olnud paljudele kodanikujuulguse harjutamise koht. Üks õpetaja rääkis meie Tartu kokkutulekul, et kui ta tahtis oma esimest kirja saata, pidi ta selleks kaks nädalat julgust koguma (seejuures pidi tema perekond käima kogu aeg kikärvul). Alles pärast neljandat kirja hakkas listile kirjutamine talle tavalisena tunduma. Nii mõnigi uustulnukas saadab oma esimesed kirjad tänini algul minule kui moderaatorile lugeda ja alles hiljem hakkab listiga otse suhtlema.

Aktiivne osalemine

Inimestele tundub, et hariduslistile kirjutajad kulutavad selleks väga palju aega. Kui listist juttu tuleb, hüüatab alati keegi: "Kust nad selle aja võtavad?! Kas nad tööd ei teegi!" Kolme aastaga on meile saadetud 15 000 kirja. Kui iga listikirja kirjutamine võtaks keskmiselt 15 minutit, oleks sellele kulutatud üle 3750 tunni. Kui kirjutada iga päev 10 tundi, siis kuluks kirjutamisele üle aasta. Tõepoolest, kust nad selle aja võtavad?!

Lähemal vaatlusel selgub siiski, et midagi astronoomilist 3750 tunnis pole. Kaks kõige aktiivsemat kirjutajat on saatnud kolme aastaga listi üle 800 kirja, see on mõlema kohta ligikaudu 25 kirja kuus ehk 15 minutit päevas. Pole ju mingi ime? Nn keskmine kirjutaja on saatnud ainult ühe või kaks kirja kuus. Teisest küljest, ega 3750 tundi kokku nüüd vähe ka ole. See on ikkagi päris tõhus panus Eesti kodanikuühiskonna arengusse.

Mihkel Mutt on öelnud, et list on nagu ajaleht – vähesed kirjutavad, paljud loevad. Päris nii see vist ei ole. Hariduslistis on tõesti kaks inimest kirjutanud väga palju – kolme ja poole aastaga mõlemad üle 800 kirja. Kuid 25 inimest on kirjutanud sama ajaga üle 100 kirja. Üldse on pooled liikmetest listile midagi ka kirjutanud. Missugune ajaleht saaks aga uhkustada, et pooled tema lugejatest on ajalehes midagi avaldanud? Isegi koolilehed vist mitte?

Statistikat

Riigikoguga kokku puutunud inimesed on 2003. aasta 1. novembri seisuga hariduslistile kirjutanud kokku 519 kirja. Kõige rohkem on kirjutanud Andres Taimla (440 kirja), Peeter Kreitzberg, Olav Aarna, Helmer Jõgi, Tõnis Lukas, Mihhail Stalnuhhin, Mart Meri, Andra Veidemann ja Jaanus Betlem. Ülo Vooglaid on saatnud 614 kirja, kuid 99% neist enne Riigikogusse minekut.

Haridus- ja teadusministeeriumis töötanud või praegu töötavad inimesed on saatnud kolme ja poole aasta jooksul listi 303 kirja, kommentaari ja selgitust. Kõige rohkem on kirjutanud Kai Võlli (97) ja Kalmar Kurs (96), aktiivselt on kaasa löönud ka Olav Kruus, Heli Aru, Kai Kukk, Liina-Jaanika Seisler ja Marja Kuusk.

Tegin väikese analüüsi meiliaadresside kaupa. Järelduste tegemisega peab siin olema väga ettevaatlik. Aadressiosa edu.ee viitab õppeasutusele, kuid ei näita listis osalevate õpetajate arvu, sest paljud neist ei saada oma listikirju kooli meiliaadressilt. Selle aadressi põhjal näeme pigem seda, kui palju kirju on teele saadetud õppehoonetest. Aadressiosad ut.ee ja

tpu.ee näitavad aga põhiliselt õppejõudude osalemist, sest listis osalevatel üliõpilastel on väga tihti teistsugused e-aadressid. Jne. Kuid vaadake huvi pärast siiski, mitu kirja missuguselt aadressilt tulnud on.

2003. aasta 1. novembri seisuga on tulnud aadressilt edu.ee hariduslisti 2146 kirja, mis peaksid olema õppehoonetest tulnud kirjad. Aadressidelt ut.ee on tulnud 749, tpu.ee 741 ja ttu.ee 42 kirja. Siin on tegemist põhiliselt Tallinna Pedagoogikaülikooli, Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli õppejõudude kirjadega. Tiigrihüppe aadressilt on saadetud 432, aadressilt mv.ee 292 (maavalitsused), aadressilt ngonet.ee 277 (mittetulundusühingud), escu.ee 27 (õpilasmavalitsused) ja eyl.ee 3 kirja (üliõpilasmavalitsused). Aadressidelt hot.ee, mail.ee ja hotmail.com on listi saadetud 5198 kirja. Võib oletada, et suur osa viimati nimetatutest on tulnud kodudest, Interneti-kohvikutest ja mujalt. Kuigi – ka kooli aadressiga kirju saab kodust teele saata. Seega ei tohi siin toodud arvude põhjal kaugeleulatuvaid üldistusi teha.

Kriminaalpreventsiooni võlu ja valu

Eduard Raska

Audentese Ülikooli õppejõud, õigusteaduse doktor

Kriminaalpreventsioon on kujuneva ühiskonnakorralduse ajal ajalooline paratamatus ja teatavas mõttes väljakutse, mida ei saa tagasi lükata.

Üheteistkümne iseseisvusaastaga on Eestis kuritegevus saja tuhande elaniku kohta aastas kasvanud 2033 kuriteost 4288 kuriteoni (Kuritegevus Eestis 1991–2001, 55). Pidades silmas näiteks tõsiasi, et esimesel iseseisvusperioodil (aastail 1918–1940) oli kuritegude arv Eestis vaadeldava kümnendiga võrreldes tunduvalt väiksem (keskmiselt 1250 registreeritud kuritegu saja tuhande inimese kohta aastas) ning see arv pigem kahanes kui kasvas, võiks arvata, et meil on aset leidnud midagi erakordset, midagi niisugust, mis on kutsunud esile kuritegevuse plahvatusliku kasvu. Säärane järelendus tundub olevat põhjendatud seda enam, et kommunistliku okupatsiooni aastakümneil registreeriti Eestis saja tuhande elaniku kohta vaevalt 200 kuritegu aastas (Raska 1997, 16–20).

Lähemal vaatlemisel selgub, et kirjeldatud kuritegevuse dünaamika on erandlik üksnes teatavas taustsüsteemis. Eesti riikliku iseseisvuse vägivaldne katkestamine NSV Liidu okupatsioonivägede sissemarsiga 1940. aastal tõi muu hulgas kaasa aastakümnetepikkuse eraldatuse Eesti ühiskonnale ajalooliselt omasest Euroopa kultuuriruumist. Range isolatsioon loomupärasest arengukeskkonnast ühelt poolt ning totalitaarse režiimi kehtestatud lauskontroll inimeste eluolu ja käitumise üle teiselt poolt surus igasuguse sotsiaalse aktiivsuse, sealhulgas kuritegevuse kindlatesse ning kitsastesse raamidesse. Ilmselt seetõttu oligi kuritegude arv uskumatult väike mitte ainult okupeeritud Eestis, vaid kõigis Ida–Euroopa nn sotsialismileeri riikides. Alles siis, kui kommunistlik totalitarism oli jõudnud agooniasse, muutus olukord kiiresti ka kuritegevuse vallas. Seni madalal püsinud kuritegude arv hakkas peadpöörivas tempos suurenema. Vahetult enne Eesti taasiseseisvumist (1980–1990) kuritegevus peaaegu kuuekordistus, kasvades aastas saja tuhande elaniku kohta 200 kuriteost 1200 kuriteoni.

Mõistmaks paremini totalitaarse režiimi peegeldusi kuritegevuses, on kasulik uurida kuritegevuse dünaamikat Lääne–Euroopa demokraatlikes riikides. Vastav statistika näitab, et pärast Teist maailmasõda on kuritegevus Lääne–Euroopas kasvanud keskmiselt 1500 kuriteost saja tuhande inimese kohta 1950. aastal 7000–8000 kuriteoni 1990. aastal (Heidensohn, Farrell 1993, 28). Olgu siinkohal öeldud, et 19. sajandi lõpust kuni 1950. aastateni kasvas kuritegevus ka Euroopa riikides, saavutades eri hinnanguil juurdekasvu kogumahuks 300–500 protsenti. Kokkuvõetult on 20. sajandil Euroopa demokraatlikes riikides kuritegude arv kümne aastaga kahekordistunud.

Tagasi õigetele rööbastele

Nagu eespool öeldud, on kuritegevuse sama kasvutempo iseloomulik ka taasiseseisvunud Eestile. Eesti kuritegevuse dünaamika iseärasusi käsitledes näib olevat õigem rääkida pigem tagasipöördumisest normaalse arengu rööbastele kui käsitada siin toimunut ja toimuvat raskesti seletatava ekstreemsusena. Kui üldse, siis oli ekstreemne Eesti kuritegevuse dünaamikas okupatsiooniperioodi madalseis. Nii omariikluse 1920.–1930. aastail kui ka taasiseseisvunud Eestis näeme kuritegevuse arengus laiemalt Euroopa kultuuriruumile eriomaseid suundumusi.

See asjaolu on ühelt poolt meeldiv, sest kõneleb meie ühiskonna tegelikust vabanemisest kommunistliku totalitarismi painest, teisalt aga tekitab muret, sest lubab prognoosida jätkuvat kuritegevuse kasvu mitte ainult lähiaastail, vaid aastakümnete jooksul. Tõepoolest, kui veel mõni aasta tagasi taasiseseisvumise eufoorias arvasime ja uskusime, et kuritegevuse tõusulaine on tingitud üleminekuaja kasvuraskustest ja möödub seetõttu suhteliselt kiiresti, siis praegu Euroopa Liidu lävepakul seistes ning sealse kuritegevuse aastakümnetepikkust kasvu nähes pole niisuguseks optimismiks enam alust. Küll aga tuleb valmistuda aasta-aastalt kasvava kuritegude hulga käitlemiseks ühiskonnale käepäraste, kuid samal ajal humanistlikke põhimõtteid väärtustavale õigusriigile sobilike vahenditega. See tähendab just seda, millega viimased kümnendid on pidanud tegelema peaaegu kõik Euroopa heaoluriigid.

Juba mõnda aega on arenenud Euroopas mõistetud, et traditsiooniline (politseiline) kuritegevuse kontroll on oma võimalused ammendanud. Kuritegevuse tõkestamise vaatevinklist on osutunud väheviljakaks ka kontrollmehhanismide moderniseerimine politseitöö reformimise ning ajakohastamise teel. Pakkumaks põhimõttelist alternatiivi varem tõhusalt toimunud, kuid nüüdseks hambutuks muutunud kuritegevuse kontrollmehhanismidele, hakati 1960. aastail rääkima kriminaalpreventsioonist kui uuest suundumusest kriminaalpoliitikas, kui süsteemist, mis riigi institutsioonide ja elanikkonna omaalgatuslike organisatsioonide ühistegevuse jõul piltlikult öeldes lõikab läbi kuritegevuse juured. Küllap on tänaseks kõigis Euroopa riikides loodud kriminaalpreventsiooni toimimiseks vajalik õiguslik alus ja arendatud välja vastav infrastruktuur, mis hõlmab tavaliselt riiklikke, kohaliku omavalitsuse ja elanikkonna omaalgatuslikke institutsioone.

Moodsa ühiskonna kuritegevus

Eesti üritab astuda Euroopaga ühte jalga. Taasiseseisvunud riigi algusaastail suhteliselt tagasihoidlikus analüütilises ja nõustavas rollis käivitatud preventsiionitöö on kujunemas kriminaalpoliitika keskseks koostisosaks, isegi sedavõrd keskseks, et kriminaalpoliitika arvatakse ammenduvat kuritegude ennetamise eritasandiliste meetmete kompleksis. Vähemalt osutavad niisugusele võimalusele eelmise Riigikogu menetluses olnud kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010, mis kinnitavad sõnaselgelt, et kriminaalpoliitika on "eesmärgistatud tegevus, mille sisuks on kõigi ühiskonna käsutuses olevate vahendite koordineeritud kasutamine, mis võimaldavad takistada süütegude levikut, vähendada nende raskust ja toimepanemise võimalusi ning nendega tekitatavat kahju, samuti mõjutada potentsiaalseid õiguserikkujaid ja üldsust ning suurendada turvalisust ühiskonnas". Sääraselt defineeritud kriminaalpoliitika teostamiseks nähakse ette konkreetsed

vahendid – esmane, teisene ja kolmandane preventsoon ning kogukonnakeskne ennetustöö (vt http://www.just.ee./oldjust/krim/krimpol_2010.htm).

Et tegemist oli eelnõuga, mida Riigikogu ei jõudnud arutada, pole praegu mõistlik süüvida selle üksikasjadesse. Küll aga ei saa vaikida tõsiasi, et eelnõu koostajad asetasiid raskuspunkti teguritele ja tegevustele, mille vähene tulemuslikkus kuritegevuse mõjutamisel on preventsoonitöö maailmapraktikas juba ammu selgeks saanud (Sherman, Gottfredson jt 1998).

Ettevaatlikuks vaadeldava eelnõu sisu ja taotluse suhtes teeb asjaolu, et eelnõu koostajaile näib kriminaalpoliitika ning selle raames preventsooni objektiks olevat inivid ja kuritegu, mitte ühiskond ja kuritegevus kui sotsiaalne (ühiskondlik) protsess. Räägitakse süütegude, mitte kuritegevuse ennetamisest, samuti investeringutest inimestesse ja selle kaudu ühiskonda.

Teatavasti on poliitika üldse, sealhulgas muidugi ka kriminaalpoliitika, taotluslikult ühiskonna (riigi) asjade korraldamine ja alles selle kaudu suunatud inimes(t)e individuaalsete probleemide lahendamisele. Sama kehtib ka poliitika teostamise vahendite (antud juhul kriminaalpreventsooni) kohta.

Mis puutub süütegude ennetamisse, siis niivõrd, kuivõrd süüteo näol on tegemist tõenäosusliku ehk juhusliku (üksik)sündmusega, pole selle ennetamise ülesande püstitamine korrektne ei teoreetiliselt ega praktiliselt. Küll oleks aga teoreetiliselt mõeldav ning praktiliselt lahendatav ülesanne ära hoida kuritegevuse kui ühiskonna toimimisega seaduspäraselt seotud protsessi teatav areng, niivõrd kui mõistetakse nende olemust ja kujunemise asjaolusid. Asjade ja suhete pööramine jalgadelt pea peale arengustrateegilise tähtsusega riikliku dokumendi puhul ajendab paratamatult küsima, kas dokumendi koostajad on ikka vaevunud süüvima käsitletavate nähtuste ning neid peegeldavate mõistete sisusse.

Küsitav on dokumendi koostajate taotlus siduda kuritegeliku käitumise tõenäosus üksnes nn marginaalsete isikutega, eriti alkohoolikute, narkomaanide ja teiste asotsiaalsete tegelastega. Siit jääb mulje, et kuritegevus arvatakse ammenduvat sedalaadi kontingendile iseloomulike üldkriminaalsete ehk traditsiooniliste kuritegude hulgas. Aga kuhu jäävad sel juhul moodsa ühiskonna uued, mittetraditsioonilised kuritegevuse liigid nagu "valgekraede" kuritegevus, korruptiivne kuritegevus, organiseeritud kuritegevus ehk kriminaalne ettevõtetus, arvutikuritegevus jms?

Muidugi pole välistatud, et vaadeldava dokumendi koostajate arvates ei vääri nimetatud uued kuritegevuse liigid mingil põhjusel tõsisemat tähelepanu. Või arvatakse, et neist lähtuv oht ühiskonnale on tühine? Või leitakse, et nende osatähtsus kuritegude hulgas on kaduvväike ning kriminaalpoliitiliste abinõude kavandamisel võib neist põhjendatult mööda vaadata? Võib-olla peetakse neid kuritegevuse vormideks, mis ei allugi preventsoonile?

Antud juhul pole meie asi mõistatada, mida silmas peeti. Vajalikum on juhtida tähelepanu asjaolule, et moodsa ühiskonna kuritegevuses tõusevad järjest jõulisemalt esiplaanile just

uued, mittetraditsioonilised vormid (Garland, Sparks 2000, 1–22). Sellepärast on ilmselgelt lubamatu ka preventsoonitöös neid ignoreerida. Eriti siis, kui väljaspool preventiooni muid kriminaalpoliitika meetmeid ja tegevusvõimalusi ei nähtagi.

Mis on kuritegevus?

Osutades dokumendi koostajate mõningaile näpuvigadele, peab kohe ütleva, et nemad pole esimesed ega ilmselt ka viimased, kes on kriminaalpreventiooni problemaatika käsitlemisel lasknud end eksitada kuritegevuse pealispindsetest ilmingutest, olemuse asemel kinni haaranud nähtumusest ning seetõttu sattunud iseenda kujutluspiltide ja soovunelmate meelevalda. Nähtavasti ma ei eksi, kui ütlen, et kriminaalpreventiooni senine teadaolev nullilähedase efektiivsusega praktika kõneleb ennekõike sellest, et vastavate tegevusprogrammide aluseks on võetud kujutlus kuritegevusest ja selle liikumapanevatest jõududest, mitte aga kuritegevus särasena, nagu ta ühe sotsiaalse protsessina eksisteerib. See on suuresti tingitud asjaolust, et kriminoloogia ei ole suutnud anda kriminaalpreventiooni praktikale selget teoreetilist kuritegevuse olemuse käsitlust.

Tõepoolest, kriminoloogid on üksmeelel selles, et kuritegevus on sotsiaalne nähtus, kuid pole samal ajal jõudnud kokkuleppele määratluse sotsiaalses sisus. Osa kriminoloogidest on seisukohal, et tegemist on kuritegevuse kvantitatiivse karakteristikuga, iseloomustamaks nähtuse massilisust. Kui nii, siis tulekski tunnustada, et kvalitatiivselt, tegelikkuse iseseisva nähtusena on määratletav üksnes kuritegu, kuritegevus on aga mõisteline abstraktsioon, mis tähistab (suurt) hulka kuritegusid. Kriminoloogia kui teaduse kujunemisloos algusperioodil peeti mõnikord vajalikuks rõhutada kuritegevuse sotsiaalset kvaliteeti, eristamaks sellega kuritegevust looduslikest nähtustest ja protsessidest. Juriidilise tausta ja mõttelaadiga kriminoloogid kalduvad uskuma, et sotsiaalsus on kuritegevuse vormiline tunnus, kuivõrd formaaljuriidiliste hinnangutega, s.o sotsiaal-õigusliku protseduuri kaudu, defineeritakse kuritegu ja raamistatakse kuritegude hulk ehk kuritegevus.

Alles päris viimasel ajal, seoses ühiskonna ja sotsiaalsete protsesside süsteemteoreetilise käsitlusviisi levikuga, on ennekõike sotsioloogid, aga ka paljud kriminoloogid hakanud mõistma, et sotsiaalsus kuritegevuse karakteristikuna pole hoopiski mitte vormiline ega pelgalt statistiline tunnus. Järjest enam poolehoidjaid leiab seisukoht, mille järgi kuritegevus on ennekõike sotsiaalne nähtus ja peamiselt selles mõttes, et ta on orgaaniliselt seotud ühiskonna kui süsteemi toimimisega, tekib selle süsteemi kontekstis, näitab talle eriomasel viisil süsteemi seisundit, dünaamikat ja kvaliteeti ning eristub nimelt sellega põhimõtteliselt (kvalitatiivselt) kuritegude mehaanilisest kogumist. Paraku jääb ikkagi vastuseta küsimus, mida kuritegevus kui nähtus näitab, missugustest ühiskonna seisunditest, arengust või kvaliteetidest ta signaliseerib.

Leidmaks sellele küsimusele vastust on kõigepealt mõistlik uurida, miks üldse on saanud võimalikuks kriminoloogide eksirännakud kuritegevuse sotsiaalse probleemi käsitlemisel. Et antud küsimuse kõigekülgne analüüs kallutaks meid liialt kõrvale käesoleva arutelu põhiteemast, piirdugem põhilise metodoloogilise lapsuse esiletoomisega, mis mõnikord sõnaselgelt, sagedamini siiski varjatult sisaldub enamikus kuritegevust käsitlevates töedes.

Jutt on kuritegevuse kui nähtuse asetamisest väljapoole nn normaalset olemist, mis sisuliselt tähendab, et kuritegevust nähakse ning käsitatakse mitte sotsiaalse, vaid pigem antisotsiaalse ehk sotsiaalsele vastanduva nähtusena. Koos sellega omistatakse kuritegevusele teispoole, tavalisele ühiskonnaelule vastanduva fenomeni funktsioonid, mille raames ta vaenuliku destruktiivse jõuna ründab normaalseid protsesse ja kooslusi. Kuna tegemist arvatakse olevat antisotsiaalse ehk normaalsele sotsiaalsele olemisele vastanduva nähtusega, usutakse ka, et seda esile kutsuvad tegurid (tingimused, põhjused jne) peavad olema sama kvaliteediga ehk antisotsiaalsed.

Just sedalaadi tegurite otsimisele ongi pühendunud enamik kuritegevuse teoreetilisi ja empiirilisi käsitlusi. Et seejuures keskendutakse valdavalt indiviidile, tema konkreetsele elukeskkonnale (pere, sõprus, jmt) ja neid iseloomustavate (eeldavalt paheliste, ühiskonnastaste) asjaolude seostele kuriteoga, on ilmselt seletatav empiirilise käepärasusega, samuti sellega, et indiviidi ja mikrokeskkonna tasandil nähtuste puhul on nii ratsionaalselt kui ka emotsionaalselt vastuvõetavam neilt eeldada või neile omistada ühiskonna vaenulikkust. Samal ajal on ühiskondliku olemise kõrgemate organisatsiooniliste tasandite puhul väga raske isegi mõtteliselt kujutada vastava kvaliteedi olemasolu.

Kuritegevus kui ühiskonna eluavaldu

Lausa silmanähtav on see, et kriminaalsust (kuritegelikkust) iseeneses, normaalse sotsiaalse olemise kvalitatiivse antipoodina pole olemas ega saagi olla. Ja tõesti ei ole mitte ükski inimene, tegu ega olemise viis kuritegelik väljaspool vastavat (kriminaal)õiguslikku hinnangut ega sellest sõltumata. Viimane omakorda kasvab (täpsemalt: peaks kasvama!) välja teatavast üldisemast laadi aksioloogilis-normatiivsest süsteemist, mis teatavasti reflekteerib kultuuri süvakihistusse kuuluvaid (sotsiaalseid) tähendusi nende ajalooliselt kujunenud ning arenevas kontinuumis. Kuna normatiivsus on kultuuri sügavalt olemuslik, et mitte öelda eksistentsiaalne vorm, tuleb asuda seisukohale, et selle vormi kontekstis defineeritav (määratletav) hälbimus, sealhulgas kriminaalselt karistatav hälbimus (kuritegu), on samuti kultuuri, inimese ühiskondliku olemise eriomane peegeldus ehk vaieldamatult sotsiaalne nähtus.

Tegemist on normatiivse määratlusega, mitte asjaga, seepärast pole sisuliselt õige küsida, mis on kuritegu ja kuritegevus. Metodoloogiliselt korrektne oleks näha probleemi hoopis selles, miks üldse on peetud vajalikuks tunnistada teatavad teod kuritegudeks, missugustest kaalutlustest ja eesmärkidest lähtudes on ühiskond (riik) kuriteoks tunnistamisel, laiemalt kriminaalpoliitika kujundamisel juhindunud. Niisugune küsimuse asetamine on põhjendatud seda enam, et kaugelki mitte alati ei peeta kriminaalpoliitika kujundamisel ja kuriteoks tunnistamisel silmas ühiskonna enda olemusse kätkevad olemise ja toimimise seaduspärasusi ning neid kehtastavaid objektiivseid norme, mida siinkohal nimetaksime antud sotsiaalse süsteemi kontekstis õige ehk adekvaatse olemise algoritmideks. Enamasti seatakse esiplaanile subjektiivsed hetkehuvid ja eesmärgid. Nii võib näiteks juhtuda, et ühiskonnaliikmete kohanemist muutunud tingimustega püütakse subjektiivse regulatsiooni ning karistusahvardusega tõkestada. Samuti on võimalik, et kriminaalseaduse abil püütakse

lämmatada ühiskondliku olemise vastuolusid, majanduslikku, sotsiaalset vms lahendust nõudvaid probleeme.

Ekki ajaloolise protsessi vääramatu jõud sedalaadi puhtsubjektiivselt aluselt lähtuvad regulatsiooninormid varem või hiljem kõrvale heidab, tuleb enne seda nende eest maksta ränka hinda vohava kuritegevuse või muu hälbimuse (alkoholism, narkomaania, suitsiid jne) näol. Seevastu regulatsioonid, mis peavad silmas ühiskonna olemise ja toimimise seaduspärasusi ning juhinduvad neist, aitavad inimestel kohaneda sotsiaalse terviku objektiivsete tingimustega ehk piltlikult öeldes, aitavad neil siseneda isereguleeruva ühiskonna toimimise ajaloolisse protsessi. Kui subjektiivsed regulatsioonid kujundatakse ühiskonna eneseregulatsiooni objektiivsete tingimuste mõistmise pinnalt, saab ühiskonnas mitmesuguseid destruktsioone, näiteks sotsiaalse sidususe vähenemist, ära hoida või ületada. Vahetult käitumuslikus plaanis tähendab tasakaal ja harmoonia inimlike ambitsioonide ning ühiskondliku olemise objektiivsete tingimuste vahel hälbimuse vähenemist kõigis selle avaldumisvormides.

Eelöeldu pinnalt saame konstateerida, et nii olemuslikult kui ka konkreetsete empiiriliste karakteristikute vaatevinklist seondub kuritegevus otseselt ühiskonna (objektiivse) eneseregulatsiooni ja inimeste sotsiaalse olemise (subjektiivse) regulatsiooni protsessidega nende vastastikusel seoses. Selles mõttes on kuritegevus ühiskonna kui sotsiaalse süsteemi avaldus, mille intensiivsus ja muutumine ei sõltu mitte üksikindiviidide käitumuslikest otsustest ega neid tingivaist olukorrast lähtuvaist keskkonnategureist, vaid nimelt vaadeldava süsteemi ehituse ja toimimise iseärasusest.

Kuna antud juhul vaatleme sotsiaalset süsteemi – ühiskonda – regulatiivsete protsesside vaatevinklist, pakuvad peamist huvi need ühiskonna iseärasused, mis kogemuslikult või teatava teoreetilise eeldusena võiksid neid protsesse mõjustada.

Riigist mööda

Siirdeühiskonna ajalooline kogemus lubab öelda, et mitmed kuritegevuse jooned (intensiivsus, kasvutempo, struktuurimuutused jne) on seotud ühiskonnaelu organisatsioonilise korraldusega. Siirdeühiskonnale iseloomulik vana organisatsioonilise korralduse kiire asendumine uuega toob harilikult kaasa suuri muutusi inimeste käitumises, sealhulgas kriminaalses aktiivsuses. Määramatus, sotsiaalne ja majanduslik ebakindlus, teadmatus homse päeva suhtes, kuid samal ajal vanast lahtiütlemise euforia sünnitab ühelt poolt kaitsereaktsioonile põhinevat agressiivsust, teisalt vallandab seni kontrolli all olnud ambitsioonid, näiteks võimuiha, omamiskire jms kõigis nende vormides. Paljudele tähendab siirdeühiskonna kaootiline struktuur sotsiaalsete pidepunktide täielikku kaotamist. Neist saavad (ühiskonna) heidikud, vaevalisele vegeteerimisele määratute mass (Raska 2002, 129 jj).

Olemuslikku seost kuritegevuse ja ühiskonna organisatsioonilise korralduse vahel näeme ka igati normaalse ühiskondliku arengu puhul, kuid seda üksnes pikemas ajaloolises tagasivaates. Euroopa kultuuriruumis on inimeste sotsiaalse kooselu organisatsiooniline

korraldus läbinud teatavasti mitu arenguetappi, alates lõdvalt sidestatud kaootilisest struktuurist varafeodaalse killustatuse perioodil enne tsentraliseeritud riikluse tekkimist ja lõpetades tänapäevase korrastatud, kuid ometi desintegratsioonile, korrastatuse vähenemisele kalduva struktuuriga. Nimetatud kahe arenguetapi vahele jääb pikk ajalooline periood, mil (organisatsioonilisest) kaosest sai kõigepealt seisuste hierarhiale rajatud monarhia, veidi hiljem ülimusliku riigi idee tuginev korrastatud riiklik struktuur, kus iga kihi (seisuse), rühma ja indiviidi asend ning vabadusaste oli suhteliselt täpselt piiritletud ja vastavate regulatsioonide abil formaliseeritud.

Iseloomustades kuritegevuse kasvu tagamaid Lääne kultuuriruumi riikides pärast II maailmasõda, tuleb kahtlemata osutada siin juba 19. sajandi lõpus alanud ning eriti viimaseil aastakümneil õige hoo sisse saanud muutuste protsessile ühiskonna organisatsioonilises korralduses. See on protsess, kus (totaalne) riik tõrjutakse tema seniselt ainuobjekti aujärjelt sootuks tagasihoidlikumasse, inimese ühiskondlikku olemist teenindavasse rolli. Eesmärgist iseeneses muutub riik vahendiks inimese kui ülimusliku väärtuse ja kõrgeima eesmärgi teenimisel. Seni riigile kuulunud funktsioonid ja pädevus lähevad järjest suuremal määral üle uuel organisatsioonilisel alusel kujunevale inimesekesksele kodanikuühiskonnale.

Inimesekeskse ühiskonnakorralduse ja kodanikkonna demokraatliku omavalitsuse kujunemist soosib ilmselgelt tehnoloogiline progress ning globaliseerumine. Uued kommunikatsioonitehnoloogiad avavad inimestele seniolematuid perspektiive vahenditaks suhtlemiseks, isiklike ja ettevõtlustoimingute tegemiseks peaaegu kogu maailmas. Riike ja rahvaid eraldavad halduspiirid on minetamas senist tähendust või isegi muutumas arengut takistavaks teguriks. Valdav osa sellest, mida inimesed said varem teha üksnes vastavate riigi institutsioonide kaudu, abil või loal, on nüüd tehtavad riigist mööda minnes.

Esimesel pilgul väga inimsõbralikud ühiskonnakorralduse muutused on toonud kaasa ebameeldivaid kõrvalnähtusi. Riikluse väljatõrjumine on vähemalt esialgu tekitanud ühiskonnas teatava organisatsioonilise ja regulatiivse kaose. Kujuneva kodanikuühiskonna struktuur ei ole veel sedavõrd selgepiiriline ja stabiilne, et asendada regulatiivses plaanis ühiskonna riikliku korralduse sajanditega kujundatud ja viimistletud organisatsiooni. Sellega seoses on hakatud rääkima ühiskonna sidususe nõrgenemisest. Ja tõesti, formaalse, kuid seda enam püsikindla riikliku struktuuri hajumine on muutnud ähmaseks või olematuks inimeste sotsiaalse kooselu eri komponentide ning (organisatsiooniliste) tasandite vahelised seosed. Varem üsna täpselt piiritletud ning juba sellega reguleeritud tegevusruum tundub täna olevat juhuse mängumaa, kus valitseb tugevama voli (Fukuyama 2001).

Konkreetsete inimeste ja rühmade jaoks tähendavad niisugused struktuursed muutused identiteedi ning käitumuslike piirangute hägustumist. Varem selged pidepunktid ja kriteeriumid, mis määrasid iseenda seisundit teiste suhtes, samuti teiste võimalikke ootusi ja reaktsioone, on kas osaliselt või täielikult kadunud. Selle tulemuseks on nii ühiskonna eneseregulatsiooni võime kui ka subjektiivsete regulatsioonide efektiivsuse kahanemine. Nagu süsteemi eneseregulatsioon lähtub teatavast organisatsioonilisest alusest ja sõltub selle iseloomust, on ka subjektiivsed regulatsioonid mõeldavad üksnes organisatsiooniliselt

korrastatud keskkonnas. Mida suurem on korrastatuse aste, seda efektiivsem on regulatsioon ja vastupidi (Wheatley 2002).

Sotsiaalne taust

Juba põgus pilguheit kuritegevuse sotsiaalse tausta varjatud protsessidele lubab küsimust kriminaalpreventsioonist ehk kuritegevuse ennetamisest käsitada tunduvalt eesmärgikindlamalt ja ühtlasi sotsiaalselt adekvaatsemalt, kui see on tavaliselt kombeks või nagu seda tehakse eespool nimetatud Riigikogu otsuse eelnõus. Olgu siinkohal öeldud, et valdav osa abinõudest, mida kuritegevuse ärahoidmiseks (kuid pigem siiski tõkestamiseks) kõrvuti traditsioonilise politseilise kontrolliga või selle täienduseks võetakse, pole sisuliselt ennetuslikud, kuritegevuse võimalust elimineerivad, vaid suunatud tagajärjele, mis antud juhul tähendab konkreetsete kuritegude toimepanemise võimaluste piiramist. Selle nimel püütakse laiendada formaalse kontrolli haaret (nt naabruskonna valve vormis), pannakse võimalikele ründeobjektidele (hoonetele, autodele vms) täiendavaid kaitsevahendeid (turvalukke ja -seadmeid, valgustust, valvekaameraid jms), otsitakse ja püütakse rakendada muid võimalikku ründajat heidutavaid abinõusid. Laiemas sotsiaalses plaanis nähakse mõnikord ette "süütegusid põhjustavate faktorite mõjustamist sotsiaal-, haridus-, noorsoo-, kultuuri-, majandus-, liiklus- jms poliitika kaudu, eesmärgiga luua vajalikud eeldused ja optimaalsed tingimused kõigi ühiskonnaliikmete sotsialiseerimiseks vastavalt ühiskonnas püstitatud eesmärkidele", jättes samal ajal täpsustamata, mida konkreetselt taotletakse või mida tähendavad näiteks "sotsialiseerimise ... optimaalsed tingimused" (http://www.just.ee/oldjust/krim/krimpol_2010.htm).

Sedalaadi arusaamine kuritegevusest, seda põhjustavatest teguritest ning nende tõkestamise võimalustest näitabki, et põhimõtteliselt uue (kriminaalpoliitilise) lähenemisena väljakuulutatud kriminaalpreventsioon on üksnes mõneti uude kuube rüütatud ja varasemast veidi laiemale alusele viidud vana traditsiooniline kriminaalse käitumise kontroll. Kuid traditsiooniliste kontrollabinõude rakendamine uues mittetraditsioonilises ühiskondlikus olustikus on juba ette määratud läbikukkumisele, nagu kinnitab väga ühemõtteliselt ka kriminaalpreventsiooni senine praktika.

Kuritegevuse olemuslik seos ühiskonna organisatsioonilise struktuuriga lubab öelda, et preventsiooni võimalikkus ning efektiivsus sõltub mitte niivõrd formaalsete, inimeste ja sotsiaalsete kihtide kriminaalset aktiivsust väliselt pärssivate meetmete iseloomust, kuivõrd ühiskonna organisatsioonilise struktuuri laadist ning korrastuse määrast. Sellest teadmisest on lihtne tuletada kriminaalpreventsiooni kaasaega sobiv strateegia. Kõige lühemalt öelduna on selleks sotsiaalse ühiselu organisatsiooniline korrastamine kõigil tasanditel, alates inimeste vahetust elukeskkonnast ja lõpetades makrotasandi struktuuridega. Seda strateegiat põhistab vajadus toetada ning võimalust mööda kiirendada inimesekeskse kodanikuühiskonna organisatsiooniliste aluste ja regulatiivsete struktuuride kujunemist.

Sotsiaalse süsteemi organisatsioonilis-struktuurne teisenemine on kahtlemata objektiivne protsess, mille raames inimese ühiskondliku olemise vorm kohaneb muutunud sisuga. Seda protsessi ei saa peatada, tagasi pöörata ega ilmselt mitte ka arvestataval määral juhtida. Küll

aga on põhimõtteliselt võimalik ette näha ja kompenseerida (või neutraliseerida) vaadeldava protsessi destruktiivseid väljundeid inimeste igapäevasesse elutegevusse. Seda muidugi tingimusel, et vaevutakse uurima, mis tegelikult toimub ja missuguseid ohtusid toimuv endas kannab.

Kriminaalpreventsiooni paratamatus

Indiviidi positsioonilt vaadates nähakse ühiskonda ruumina, teatava kvaliteediga elukeskkonnana. Ehkki seosed inimese ja (sotsiaalse) ruumi vahel on lõpmatult mitmekesised ja keerulised, saame antud juhul, s.o kriminaalpreventsiooni probleematika kontekstis, esile tõsta kaht olulist aspekti: esiteks inimese ruumilise identiteedi, ja teiseks vaadeldava identiteediruumi integratsiooni määra.

Inimese ruumilisest identiteedist rääkides peame silmas tema subjektiivset enesemääramist ühiskonna teatava ruumilis-territoriaalse allsüsteemi kaudu. Ruumilist identiteeti markeerib määratlus minu (kodu, asum, linnaosa, linn jne). Mida konkreetsemalt ja intensiivsemalt seostab inimene end mingi ühiskonna allsüsteemiga, seda tugevam on tema ruumiline identiteet. Käitumuslikus ja regulatiivses mõttes on inimese ruumiline identiteet kui tunnetatud kuuluvus mingisse suuremasse kooslusse enesekindluse ja turvatunde allikas ning alus, millest lähtudes hinnatakse iseenda ja teiste käitumist. Kuna identiteediruum on alati ühel või teisel viisil struktureeritud, on põhjust arvata, et vastav struktuur kui objektiivne tegur seab inimese käitumisele teatavad piirid ja mõjutab nende kaudu valikuid.

Inimese identiteediruumi integratsiooni määr on käsitatav sotsiaalse allsüsteemi kvalitatiivse omadusena, mis iseloomustab ruumi kujundavate tegurite (elementide) selgepiirilisust ja nende vastastikuse seose (toime) tugevust. Pole ilmselt raske arvata, et terviklik, hästi sidustatud ja inimese vaatevinklist mõistuspäraselt korrastatud (struktureeritud) keskkond pakub ruumilise identiteedi kujunemiseks hoopis rohkem võimalusi kui hägus, raskesti piiritletavate elementidega korrastamata sotsiaalne ruum.

Kindlasti ei saa inimese identiteediruum olla füüsiliselt kuigi ulatuslik. Näiteks on raske uskuda, et keegi võiks tõsimeelselt samastuda näiteks Eestiga või Tallinnaga.

Pigem tuleb identiteediruumina silmas pidada suhteliselt tagasihoidliku territoriaalse (miks mitte ka demograafilise, etnilise vms) ulatusega ruumi. Et tegemist on inimese enesemääramise ning eneseteostamise vahetu keskkonnaga, siis kujundab seda ennekõike ja peamiselt inimene ise oma igapäevase tegevusega. Teisalt ei saa ignoreerida tõsiasja, et inimese identiteediruum kuulub osakesena, allsüsteemina suuremasse kooslusse ja viimas(t)e kaudu ühiskonda kui metasüsteemi tervikuna. Järelikult vormib inimese konkreetset identiteediruumi ka kõik see, mis on omane ning iseloomulik sotsiaalse olemise kõrgemat järku süsteemidele. Kuna produkti kvaliteet sõltub märkimisväärselt seda vorminud tegurite kvaliteedist, on põhjust arvata, et ühiskonna kui terviku organisatsioonilis-struktuurne seisund realiseerub lõppastmes inimeste identiteediruumi kvaliteetides ja viimaste kaudu käitumise iseärasustes.

Sellepärast osutub ka esmapilgul väga individuaalne, vahetult isikulistest või mikrokeskkonna mõjudest tingitud käitumine süvenenumal vaatlemisel hoopis laiemas sotsiaalse kandepinnaga mõjufaktorite tulemiks. Reaalne, tulemuslikkusele orienteeritud kriminaalpreventsioon peaks oma tegevusprogrammide ja meetmete kavandamisel seda asjaolu tingimata silmas pidama. Muidugi väärib eraldi uurimist küsimus, kuidas ja mis rollis "sisenevad" ühiskonna organisatsioonilise struktuuri eri tasandid ja elemendid individuaalse käitumise protsessi.

Teatavasti on saanud erialases kirjanduses tavaks kõnelda ühiskondliku olemise kolmest tasandist (makrokeskkond – mikrokeskkond – indiviid) ja sellele vastavalt kriminaalpreventsiooni kolmetasandilisest mudelist. Kuid probleem pole mitte selles, kui palju tasandeid osatakse preventsoonitöö korralduses esile tuua. Kriminaalpreventsiooni süsteemse ülesehitamise nimel peaks kõigepealt lahti mõtestama (kas või üldjoontes!) ühiskonna kui süsteemi, selle struktuuri ja toimimise ning alles seejärel vastava analüüsi tulemustest lähtudes kavandama preventiooni tasandeid ja elemente (meetmeid).

Lõpetuseks tahan rõhutada, et kriminaalpreventsioon on praegu – ühiskonna struktuurse teisenemise ajastul – tõepoolest ajalooline paratamatus, teatavas mõttes väljakutse, mida ei saa tagasi lükata. Meetmed, mis sobisid inimeste sotsiaalse olemise reguleerimiseks ja kontrollimiseks riigikeskses, rangelt struktureeritud ühiskonnas ei toimi enam tänapäeval suhteliselt lõdva dünaamilise struktuuriga, õieti alles kujunevas kodanikuühiskonnas. Uuelt aluselt kujunev ühiskonnakorraldus nõuab põhimõtteliselt uusi lähenemisi ka regulatsiooni ja kontrolli valdkonnas. Uute lahenduste otsimises peitubki kriminaalpreventsiooni võlu. Teisalt oleks kergemeelne uskuda, et vastused lahendamist nõudvatele probleemidele on siinsamas käeulatuses.

Nendeni viib pikk ja vaevarikas tee. Olgem siis vaprad selle tee vaevu ja valusid kandma. Jätkem illusoorsetest eelarvamustest ajendatud tühikargamine, kujutluspiltidele rajatud tegevuskavade katseeksimuslik rakendamine uue kriminaalpoliitika uhke ja paljutootava sildi varjus.

Kasutatud kirjandus

Fukuyama, F. (2001). Suur vapustus. Inimloomus ja ühiskondliku korra taastamine. Tallinn: Tänapäev.

Garland, D., Sparks, R. (2000). Criminology, Social Theory and the Challenge of Our Times. – Criminology and Social Theory. Oxford: Oxford University Press, pp 1–22.

Heidensohn, F., Farrell, M. (eds) (1993). Crime in Europe (1993). London: Routledge.

Kuritegevus Eestis 1991–2001 (2002). TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, Justiitsministeerium. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Raska, E. (1997). The Sociodynamics of Crime. A Synopsis. – Crime and Criminology at the End of the Century. IX Baltic Criminological Seminar 1996 May 22–25. Tallinn: Estonian National Defence and Public Service Academy, pp 8–20.

Raska, E. (2002). Kriminoloogia. Sissejuhatus ainesse. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J., Reuter, P., Bushway, S. D. (1998). Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Research in Brief, July. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Wheatley, M. J. (2002). Juhtimine ja loodusteadus. Korra otsinguil kaootilises maailmas. Tartu: Fontese Kirjastus.

Uue kriminaalpoliitika otsingul

Ando Leps

VIII ja IX Riigikogu liige, õigusteaduse doktor

Uue kriminaalpoliitika väljatöötamiseks ei piisa üksnes kuritegude ja kurjategijate lihtsast statistilisest iseloomustamisest, vaid tuleb otsida seoseid kuritegevuse ja teiste sotsiaalsete protsesside vahel.

Oleme juba tosin aastat elanud demokraatlikus Eesti Vabariigis. See on parajalt pikk aeg, et heita pilk tagasi – tõsta esile saavutusi ning anda hinnang vigadele ja tegematajätmistele. Kuigi tavatsetakse öelda, et ajalugu on halb õpetaja, võib ometi loota, et kriitiline tagasivaade olnule lubab kindlamalt seada teetähiseid edasiminekuks ja vähemalt mõtteski hoiduda vigade kordamisest.

Eesti, nii nagu ka teiste totalitaarse impeeriumi rõhuvaist kammitsaist vabanenud Euroopa riikide puhul on säärase vahekokkuvõtte tegemine seda õpetlikum ja vajalikum, et taasiseseisvumisega on kaasnenud põhimõtteline muutus ühiskonnakorralduses. Sellepärast peame olema tänulikud, et ajalugu ise mängis analüütikuile kätte suurejoonelise sotsiaalse eksperimendi, mille käigus on võimalik välja selgitada ühiskonnakorralduse eri tüüpide mõju inimeste sotsiaalsele aktiivsusele, sealhulgas kuritegevusele kui meie teema seisukohalt olulisele nähtusele.

Niisugust harvaesinevat võimalust saab edukalt ära kasutada just teooria arendamiseks, mitmesuguste inimese ühiskondlikku olemist käsitlevate hüpoteeside kontrollimiseks. Seda enam, et kuritegevus on kahtlemata neid nähtusi, mille seletamiseks hea teooria siiani puudub.

Pöörane kasvutempo

Olgu lisatud, et taasiseseisvuse aastail on kuritegevus Eestis kasvanud ümmarguselt kaks korda ehk arvestatuna saja tuhande elaniku kohta 2033 kuriteost 1991. aastal 3911 kuriteoni 2002. aastal. Juurdekasv avaldab seda enam muljet, et kommunistliku režiimi tingimustes pandi Eestis saja tuhande elaniku kohta toime keskel läbi 200 kuritegu aastas. Tõsi, kuritegevuse kasvukõver hakkas järsult tõusma juba 1980.–1990. aastail, s.o kümnendil vahetult enne Eesti taasiseseisvumist, kui impeerium tervikuna vaevles läheneva lõpu agoonias. See ei jäänud kajastumata ka kuritegevuses, mis kümnendi lõpuaastal jõudis piirini 1200 kuritegu saja tuhande elaniku kohta aastas.

Sellise pöörase kasvutempo taustal on põhjust küsida, mis on lahti, miks tormavad inimesed vabas ühiskonnas arutult kuritegevuse hukutavale rajale? Kas tegemist on vabanemise eufooria ebardliku avaldumisvormiga? Või sunnivad järsult muutunud elutingimused, uued, seniolematud väljavaated ja nendega seotud ahvatlused inimesi tegudele, millest midu

hoidutakse? Võib-olla on põhjus hoopis aegunud regulatsioonides, ajast ja põhjalikult muutunud oludest maha jäänud seadustes, iganenud kriminaalpoliitikas, mis ei suuda adekvaatselt reageerida ühiskonna regulatiivsetele nõudlustele? Neile ja ilmselt veel paljudele säärasele küsimustele tulebki otsida vastust läbikäidud tee kogemustest.

Läinud aastal Juura Õigusteabe AS-i vahendusel trükivalgust näinud kogumik "Kuritegevus Eestis 1991–2001" tahab ilmselgelt olla üks tagasivaadetest, mis hindab kuritegevuse kaudu Eesti riigi ja ühiskonna arengut kümne aasta jooksul ning siin ilmnunud positiivseid ja negatiivseid suunitlusi.

Kuna koostaja Jüri Saar ja raamatule saatesõna kirjutanud eksjustiitsminister Märt Rask loodavad sedalaadi tagasivaatavast analüüsist abi peamiselt uue, demokraatlikule õigusriigile kohase kriminaalpoliitika kujundamisel, vaatleme meiegi, missuguste probleemidega tuleb kriminaalpoliitika reformimisel kokku puutuda ja kui edukalt on neid probleeme lahendatud nimetatud raamatus. Lähtume seejuures raamatu eesmärgisest ja käsitlusviisist, kuid mõnevõrra vabamalt, kui seda lubaksid retsensiooni kitsad raamid.

Kurjategijaks ei sünnita

Oma saatesõnas arvab Märt Rask, et autorite kollektiivi suur töö annab muu hulgas selge vastuse küsimusele, miks kuritegevus Eestis ikkagi kasvab. Samas esineb ta ise huvitava seisukohavõtuga, avaldades lootust kuritegevuse kasvu peatumiseks, sest "et ... seaduskuulekaid inimesi sünnib iga päev juurde". Ilmselt tahab eksminister öelda, et vastavalt sellele, kuidas (talle teadaoleval põhjusel) sünnib järjest rohkem seaduskuulekaid inimesi, väheneb tulevaste seadusrikkujate ja kurjategijate osatähtsus uute ilmakodanike hulgas ning järelkult peatub ka kuritegevuse kasv.

See omamoodi kummaline, vormilt optimistlik arvamused väljendab sügavat pessimismi nüüdisaegse kriminaalpoliitika võimaluste suhtes. Tõepoolest, kui kurjategijaks sünnitakse, kui seaduskuulekus ja kuritegelikkus on kaasasündinud omadused, looduse and, siis milleks mitmekülgsete kasvatus- ja sotsiaalprogrammidega eurovangel, milleks karistusseadustik ja kriminaalpoliitika? Sünninud kurjategijat pole ju võimalik ümber kasvatada ja kurjast isegi mitte karistustega eemal hoida. Ainus, mida looduse poolt kurjategijaks määratud teiste inimeste turvatunde kindlustamiseks teha saab, on nende füüsiline likvideerimine või eluaegne isoleerimine. Eks seda ole ajaloos korduvalt ka praktiseeritud ning näib, et vastavad ideed pole kuhugi kadunud. Vähemalt mitte Eestis.

Tegelikult pole seaduskuulekus nagu kuritegelikkuski inimese sünnipärane, bioloogiliselt omandatud kvaliteet. Rääkides seaduskuulekusest, eriti aga kuritegelikkusest kui selle antipoodist, peetakse praegusaja kriminoloogia teoorias inimese sotsiaalset, s.o elupuhuselt omandatud võimet olla ühiskonna liige ning mõista ja käitumises järgida ühiskonnaelu tavasid ja norme, sealhulgas seadustega kehtestatud regulatsioone.

Kuna nimetatud tavad, normid ja regulatsioonid on ise sügavalt sotsiaalse iseloomuga ja väljendavad üksnes ühiskondliku olemise kontekstis (mitte bioloogiliselt!) tähenduslikke

hinnanguid, ei saa nende järgimist või eiramist kuidagi seostada inimese bioloogiliste iseärasustega. See asjaolu lubabki kõnelda inimeste käitumise korrigeerimisest sotsiaalsete regulatsioonide abil, sealhulgas kriminaalpoliitilist laadi meetmetega.

Kuidas uurida kuritegevust?

Nagu öeldud, on vaadeldav raamat koostatud just kriminaalpoliitika edasiste arengusuundade täpsemaks piiritlemiseks. Nii vähemalt on ettevõetud töö eesmärgistanud koostaja. Kuna kriminaalpoliitika kuulub lahutamatu osana riigi poliitikasse üldse ehk teisisõnu ühiskonnaasjade korraldamisse, pidanuks uurimise vahetu objekt olema ühiskond ning sealsed sotsiaalsed protsessid ja nähtused niisugusena, nagu me neid näeme kuritegevuse kaudu. Seega need nähtused ja arengud inimesi kujundavas, eneseavaldamisele (aktiivsusele) motiveerivas ja käitumisele regulatiivseid piiranguid seadvas sotsiaalses keskkonnas, mis kõige vahetumalt, kõige otsustavamalt on seotud kuritegevusega, selle tekkimise, laadi ja dünaamikaga.

Ilmselt ei pea eraldi rõhutama, et uurimisobjekti määramine ühiskonna toimimise, mitte inimese individuaalse elu tasandil seab kuritegevuse käsitlemisele samuti selged raamid. Rääkides kuritegevusest sotsiaalsete protsesside koosluses ning vastastikusel toimes, tuleb seda vaadelda sotsiaalse protsessina, mitte üksikute kuritegude ja kurjategijate mehaanilise summana. See on meetodiline nõue, mida tihtipeale paraku ignoreeritakse. Ka vaadeldavas raamatus, pealegi ülima järjekindlusega.

Ehkki pealkirjas, samuti saatesõnas ja sissejuhatuses lubatakse lahkelt analüüsida kuritegevust eesmärgiga jõuda uudsete kriminaalpoliitiliste järeldusteni, pakutakse lugejale üksnes segasevõitu statistilist ülevaadet toimepandud kuritegudest ja kurjategijatest. Seda raamatu esimeses peatükis esitatud nn teoreetilistest lähtekohtadest alates kuni kokkuvõtte viimase silbini välja. Kuritegevusest kui eriomases sotsiaalsest protsessist ei räägita sõnagi, hoolimata koostaja lubadusest anda vähemalt kuritegevuse definitsioon.

Seevastu otsekui selleks, et kriipsutada alla kogu käsitluse suunitlust individuaalsele kriminaalsele käitumisele, on raamatu lõppu paigutatud mõned kriminaalse karjääri kirjeldused. Usutavasti püütakse nende abil lugejale tutvustada tüüpilist Eesti kurjategijat või kriminaalse enesemääramise (allakäigutee) tüüpilisi mudeleid.

Pealiskaudne ja süsteemitu

Olgu öeldud, et kriminaalse karjääri uurimise meetod on leidnud kriminoloogias laialdast kasutamist. Vastavate uuringute tulemusel on loodud nii mõnedki kriminaalset käitumist ja inimeste kuritegevusse kaasamise protsessi seletavad teooriad. Kuid just nende teooriate taustal torkab valusalt silma kriminaalse karjääri käsitluse pealiskaudsus ja süsteemitu Jüri Saare koostatud raamatus. Aga et tegemist pole kriminaalse karjääri tõsiseltvõetava teadusliku käsitlusega, jääb üle nentida, et vaadeldava osa ainus eesmärk ongi nähtavasti lugeja pilgu ja ootuste kinnistamine kriminaalse käitumise ja kurjategija probleemistikule lubatud kuritegevuse analüüsi asemel.

Vaevalt on niisugused rõhuasetused juhuslikku laadi. Pigem tundub, et tegemist on (autorite) teadliku positsiooniga, mis omakorda võib sugeneda kas (a) veendumusest, et kurjategija ning tema kriminaalne käitumine ongi kuritegevuse probleemi ja selle lahendamise seisukohalt otsustava tähtsusega või (b) suutmatusest näha mõistes *kuritegevus* midagi enam kui abstraktsiooni, (statistilist) üldistust teatavale kuritegude ja kurjategijate hulga.

Kui esimene nimetatud võimalustest seondub sageli sünnipärase kurikalduvuse ideega (mida näib mingil määral toetavat ka Märt Rask) või paremal juhul taandab kuritegevuse probleemi inimese kõlbelisele väärustumisele, siis teisel juhul on enamasti tegemist uurija(te) mõttelaiskusega, mis ei ärgita otsima puude tagant metsa ehk siis käesoleval juhul kriminaal- ja kohtustatistikas vahetult antud kuritegude ja kurjategijate hulga tagant kuritegevust kui sotsiaalset protsessi. Kuid välistatud pole seegi, et tegemist on teoreetilise küündimatusega, vaadeldavate probleemide tegeliku olemuse mittemõistmisega.

Muidugi ei saa võtta tõsiselt teoreetilist seisukohta, et kõik see, mida kätkeb endas mõiste *kuritegevus*, ammendub kuritegude ning neid toime pannud isikute omadustes või siis statistilistes seaduspärasustes, mis ilmnevad teatavas kuritegude/kurjategijate hulgas. Kuid põhimõtteliselt sama küündimatu ja sisutühi oleks piirduda kuritegevuse iseloomustamisel paljasõnalise määratlusega *sotsiaalne*.

Statistika pole asi iseeneses

Selleks, et tõusta kuritegevuse uurimisel tõeliselt sotsiaalsele tasemele ning kirjeldada kuritegevust kui sotsiaalset protsessi, on vaja lahti mõtestada vaadeldav määratlus ning anda sellele adekvaatne empiiriline sisu. Kõnealusel raamatus lubab koostaja teha seda kõike esimeses peatükis, mis peaks lugejale andma Eesti kuritegevuse analüüsi teoreetilised lähtekohad.

Lähemal tutvumisel aga selgub, et kuritegevuse mõiste ja olemuse teoreetilise analüüsi asemel pakutakse suhteliselt teaduskaugelt, teoreetilise kandvuse mõttes abitut kompilatsiooni välisautorite juhuslikult valitud ning lõdvalt kokku traageldatud seisukohavõttudest isiku kriminaalse käitumise põhjuste kohta. Sealjuures pole isegi mitte üritatud siduda neid seisukohti Eesti tegelikkusega. Seetõttu ei saa ka kõige heatahtlikum ja püüdlikum lugeja mõista, kuidas need nn teoreetilised lähtekohad haakuvad järgneva empiirikaga ning selgitavad (mõtestavad) viimast.

Kuritegude ja kurjategijate hulga statistiline iseloomustamine nõutava teoreetilise tõlgendusega, ilma vähimagi katseta otsida seoseid kuritegevuse ja teiste sotsiaalsete protsesside vahel vajutab käsitlusele tervikuna erilise pitseri. Niisuguses käsitluses muutub kriminaalstatistiline andmestik asjaks iseeneses, suletud ning laiema sotsiaalse kandvusega nähtuseks, tervikust suvaliselt väljarebitud, kuid paljudes uudishimu tekitavaks mosaiigikilluks.

Täpselt nagu kohtustatistika või ohvriuringute andmed, pälvib ka kriminaalstatistika sageli tähelepanu. Asjakohaseid andmeid avaldab meelsasti ajakirjandus, nendega manipuleerivad

isikliku populaarsuse võitmiseks poliitikud. Samal ajal ei mõelda enamasti üldse sellele, millest need andmed tegelikult räägivad ja missugust infot nad kannavad. Seetõttu tõlgendab iga asjahuviline neid enamasti oma isiklike tõekspidamiste ja eelistuste kohaselt: kes näeb kriminaalstatistikas inimeste sünnipärase kurjuse kajastust, kes nende kõlbelist allakäiku, kes veel midagi muud. Sellepärast ei saagi kriminaalstatistika kirjeldamisele ja kommenteerimisele rajada uut kriminaalpoliitikat ega üldse mingeid kuritegevuse ohjeldamisele (kontrollimisele, ennetamisele jm) orienteeritud tegevuskavasid.

Hinnatav teatmeteosena

Kuritegude ja kurjategijate hulga lihtsa statistilise kirjeldamise asemel on vaja kas või statistiliste seoste vormis uurida kuritegevuse sõltuvust teistest sotsiaalsetest protsessidest, selgitada välja, missugustes seostes peegelduvad kuritegevuses ühiskonna kui süsteemi omadused, kuidas kuritegevus mõjutab ühiskonna enda toimimist. Asjakohane analüüs Eesti ühiskonna seisundit ja arengut iseloomustava andmestiku põhjal võiks anda usaldusväärse uurimusliku aluse mitte ainult uuele kriminaalpoliitikale, vaid ühiskonna sotsiaalse arengu kavandamisele laiemaltki.

Kahjuks on vaadeldava raamatu autorid läinud kergema vastupanu teed. Nad ei ole vaevunud uurima kuritegevust sotsiaalses kontekstis, vaid on piirdunud statistiliste andmete pealiskaudsete kommentaaridega. See määrab ka raamatu väärtuse ning võimaliku kasutusala.

Nagu juba öeldud, ei saa kogumikku "Kuritegevus Eestis 1991–2001" võtta aluseks, millele ehitada uus kriminaalpoliitika. Ammugi ei saa seda raamatut hinnata teoreetilise kandvuse mõttes epohhiloovaks ja Eesti kriminoloogias uue etapi avajaks, nagu kinnitab koostaja. Pigem väärib teos esiletõstmist nõukoguliku statistilis-kirjeldava kriminoloogia musternäidisena.

Samal ajal oleks autorite suhtes ebaõiglane öelda, et nende vaev on tühja läinud. Hoopiski mitte! Ühte raamatusse koondatud kümme aastat hõlmav kriminaal- ja kohtustatistika koos eriuuringute andmetega on kahtlemata väga väärtuslik materjal nii kriminoloogiliste analüüside jaoks kui ka lihtsalt asjahuvilisele lugejale. Sellepärast ongi vaadeldav raamat hinnatav peamiselt teatmeteosena, kuritegevust statistiliselt iseloomustava käsiraamatuna, mis võib pakkuda huvitavat ning kasutamiseks käepärast infot paljude elualade inimestele.

Uuele põlvkonnale mõeldes

Lõpetuseks jääb soovida tuult tiibadesse Eesti ärkavale kriminoloogiale. Kui põgusaltki jälgida kuritegevuse arengut nüüdisaja ülimalt dünaamilises, globaliseerumisele kalduvas maailmas, pole raske mõista, et ühiskond on jõudnud kvalitatiivse teisenemise perioodi. Sellega koos on kadumas ajalukku paljud traditsioonilised, seni tõhusalt toimivad sotsiaalse elukorralduse vormid ja regulatsioonimehhanismid, uued on aga alles kujunemisejärgus ja seetõttu vähe tõhusad.

Võimalik, et siit tulekski otsida kuritegevuse ning sotsiaalse hälbimuse teiste liikide plahvatusliku kasvu, samuti hälbimuse sotsiaalse baasi kiire laienemise põhjusi. Loomulikult seab ühiskonna niisugune areng sotsiaalteadlaste, sealhulgas kriminoloogide ette ülesanded, mis ühelt poolt on uudsed, teisalt nõuavad kiiret lahendust. Sest ühiskonna dünamismist johtuvalt pole üha kuhjuvate probleemidega tegelemisel võimalik loota suurele ajavarule.

Järelikult pole ilmselt vaja kahelda selleski, et ühiskonna seisund ja arengusuutlikkus hakkab järjest rohkem sõltuma probleemide lahendamise kiirusest ja lahenduste kvaliteedist. Sellepärast tasub praegu tõsiselt kaaluda, kui valmis on Eesti kriminoloogia uuteks väljakutseteks. Selle valmisoleku nimel on kõigepealt kindlasti vaja senisest märksa intensiivsemalt tegelda kriminoloogide uue põlvkonna ettevalmistamisega ning luua neile uue riikluse ülesehitamise tuhinas peaaegu lammutatud uuringulise infrastruktuuri asemele uus, tänapäevasem alusstruktuur.

Sotsioloogilised uuringud kui peegeldus parlamendile, turule ja kodanikuühiskonnale

Aare Kasemets

Riigikogu Kantselei nõunik

Riigikogu sotsioloogiliste ning avaliku arvamuse uuringute tellimise seitsmeaastane kogemus on Euroopa parlamentide seas üsna erandlik nii parlamendi põhiseaduslike ülesannetega seotud sisu kui ka uuringute ettevalmistuse konsensusprotseduuri poolest.

Neid uuringuid võib käsitleda tänapäeva demokraatia ja õigusriigi põhimõtete ulatuses parlamendi ja ühiskonna tagasisidena, mis on seotud seaduste sotsiaalsete mõjude hindamise, riigieelarve prioriteetide ja elanike ootuste võrdluse, institutsioonide usaldusväarsuse ja täitevvõimu tegevuse hindamise, rahva hoiakute, murede ja infovajaduse selgitamise, samuti avaliku elu probleemide ning huvide määratlemisega Riigikogu aruteludeks. Võib väita, et ühiskonnauuringud loovad parlamentaarse demokraatia edendamise ja teadmispõhise poliitika eeldusi, rajavad teabesildu seadusandja ja ühiskonna vaikiva enamuse suhtluseks, laiendavad osalusdemokraatiat valimistevahelisel ajal ning aitavad nii kaasa seaduste kolme kehtivusnõude (juriidilise, sotsiaalse ja kultuurilise) kooskõla taotlemisele, teades, et parlamendil on ainsa võimuinstitutsioonina õigus muuta läbiräägitud seisukohad, sotsiaalsed faktid ja väärtushoiakud juriidiliselt konstrueeritud normideks, mis laienevad kõigile, kes konkreetse seaduse mõjuulatusse kuuluvad.

Artikli esimeses osas on mosaiik Riigikogule uuringute tellimise sotsiaalteoreetilisest tagamaast 1996–2003, teises uuringute korraldusest, põhiteemadest¹ ja probleemidest ning viimaks jõuame poliitika, seaduste ja uuringute eksperimentaalse iseloomu juurde.²

Parlamendi ülesanded ja uuringute tellimise teoreetiline väli

Põhiseaduse tähendusruumis on parlamenti valivate kodanike poliitilised, sotsiaal- ja kultuurilised ja majanduslikud õigused seotud. Demokraatia toob endaga kaasa ühiskonna, kus inimeste vahel valitseb teatav poliitiline võrdsus (Held 1996, 1–5). Demokraatlikus riigis peaksid avaliku võimu tehtud olulised otsused taotlema kooskõla ühiskonna enamuse arvamuste, võimaluste ja õiguspäraste ootustega. Ühel või teisel viisil määratleb Euroopa riikides põhiseadus rahvast (kodanikkonda) kõrgeima võimuna, demokraatiat parima valitsemisvormina ja põhiseaduses sätestatud väärtusi ning pädevusi ühiskondliku kokkuleppena. Jürgen Habermas rõhutab seejuures: kui soovime olla kindlad, et ühiskondliku kokkuleppe mudel töötab, siis tuleb süstemaatiliselt kaitsta üksikisiku autonoomiat ja võrdõiguslikkust tema osalemisel ühiskonnas ning turu toimingutes (Habermas 1996, 44–45). Seega kuulub poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvus ja inimeste teadlikkus oma õigustest ning võimalustest riigi ja turu suhetes selle arusaama juurde (vt ka Stirton, Lodge 2001). Kui selle normatiivse vaate raames nõustuda kolme järgneva väitega, peaks nõustuma ka järeldusega, et nii parlament, valitsus, ärieliit kui ka kodanikuühiskond

vajavad ratsionaalsemaks toimimiseks pidevalt refleksiivset teavet (peeglit), mida saavad ühiskonna kohta süstemaatilisel viisil pakkuda sotsiaalteaduslikud uuringud. Kolm väidet:

1. Demokraatia kui rahva võim ja otsustamine ei piirdu valimistel osalemise õigusega.
2. Põhiseadus sätestab vabaduse, õigluse ja õiguse põhimõtte, kõik isikud peavad olema seaduse ees võrdsed ning avaliku võimu kandjad peavad tegema otsuseid seaduste alusel.
3. Parlamendis hääletatud seadused ja riigieelarve on avalike hüvede suurendamise, hoidmise või ümberjaotamise vahend, mille otsustamisele ja kasutamisele ligipääsemise võimalused ei jagune ühiskonnas objektiivsetel põhjustel ei võrdselt ega õiglaselt.

Avaliku võimu kandjate otsuste kvaliteedi ja legitiimsuse kasvatamiseks on teadlikel kodanikel võimalik kasutada mitmesuguseid poliitilisi õigusi ja infokanaleid, kuid kokkuvõttes ei ole kogu ühiskonda mõjutavate otsuste puhul elanikkonna enamuse arvamuste, ootuste ning eelistuste selgitamiseks kuigi palju teisi meetodeid kui üldvalimised, referendumid ja piisavalt suure valimiga avaliku arvamuse küsitlused.

Mõelgem, kui keeruline on poliitikutel juba praegu konstrueerida avalikke väiteid oma valijate huvide esindamise kohta (kui uuringud näitavad täpselt ka parteide toetajate ootusi)³ või kinnitada näiteks, et otsus lähtub rahva õiglustundest (kui seda pole uuritud).⁴

Poliitikute otsuseid mõjutavad teistest enam domineerivad aramusliidrid ning ärieliit, kellel on paremad eeldused ja privilegeeritud juurdepääs valitsusele, parlamendile ja meediale. Selles olukorras on parlamendi tellitud sotsioloogiliste uuringute üks ülesanne ühiskonna enamust esindava valimi arvamuste, hoiakute, ootuste ja eelistuste selgitamine ning kaasamine kogu ühiskonda mõjutavate poliitiliste valikute arutellu.

Uuringute tellimises ja kasutamises on Riigikogus tekkinud 6–7 aastaga harjumus, mis aga ei tähenda, et parlamentaarsed uuringute rakendamise võimalused oleksid ammendunud. Põhiküsimuseks on kujunemas, kuidas sotsioloogilised ja avaliku arvamuse uuringud saaksid süsteemsemalt kaasa aidata demokraatia täiustamisele (vrd OECD 1998b). Esmalt tuleb vastuseid otsida teooriate hulgast, millele on rajatud praktilised poliitika, osalusdemokraatia ja hea õigluse mudelid. Faktide tõlgendamisel ei pääse me teoreetilistest küsimustest.

Interdistsiplinaarne taustsüsteem

Järgnevalt mosaiikpilt teoreetilistest lähenemistest, mis on olnud interdistsiplinaarseks taustsüsteemiks Riigikogus aastail 1996–2002 tellitud uuringute sisu kujundamisele.

1. Sotsioloogilised uuringud võimuinstitutsioonide, kodanikeühenduste ja seaduste suhetest on oma sisult demokraatia uuringud. See on üks põhjusi, miks nad ühiskonda ja poliitikat peegeldades on seaduste ja õigusinstitutsioonide vaatlemisel loomupäraselt kriitilised (Munger 1993). J. Habermas väidab: kui seadus ei taha olla sotsioloogiliselt tühi ja normatiivselt pime, siis peab seadus sisaldama mõlemat perspektiivi kui teadmiste ja

tegevuste süsteeme, mis on kinnistunud sotsiaalses kontekstis, sest ainult need normid on kehtivad, millega kõik ratsionaalses diskursuses osalejad on nõus olnud (1996, 107).

2. Seadus üksi ei saa sõltumatult toimida ühiskonnas, seaduse tõhusus ja mõju sõltuvad muude tegurite kõrval sellestki, mil määral seadus leiab toetust ühiskonna traditsioonides, jagatud väärtustes ja avalikus arvamuses (Black 1989; Evan 1990). Mittesubjektne avalik arvamus on olulisemaid avaliku sfääri parameetreid, milles seadusandjad töötavad. Avalik arvamus ei saa kujuneda vaakumis, vaid ennekõike teatavas liberaalses poliitilises kultuuris, kus eksisteeriv õiguste süsteem võimaldab poliitilise tahte kujundamist (Habermas 1996, 183). J. Carbonnier (1978, 319): seaduse mõju sõltub paljuski spontaansest ootusest, millega ühiskondlik arvamus seda vastu võtab, näha ja mõista seda ootust – see on seadusloome kunsti olemus. Seadused on parlamendi tooted ja seepärast on seadusandja sunnitud arendama ka oma turu-uuringu, avalike suhete ja seaduste tarbimise organisatsiooni (vrd Käärik 2000).

3. Parlament peab nägema rahvast ja riiki tervikuna ning analüüsima seaduste mõjusid kogu ühiskonnale, sest just parlamendi ülesanne on tasakaalustada vajadusel valitsuste sageli pealinna- ja eelarvekeskset lähenemist (Schick 1991; Robinson 2002). P. Harti ja M. Kleiboeri (1995) arvates on läbirääkiva riigi poliitikate aruteludes moonutuste põhjus sageli see, et poliitiline eliit kasutab oma võimu osalejate arvu ja nn mõistlike argumentide piiramiseks poliitilisel areenil. Hulk argumente lükatakse enne sisulist arutelu kõrvale, muutes need majanduslikeks küsimuseks. Nii kõrvaldatakse arutlust ka hulk kodanikke ning ringi jäävad peamiselt poliitikud ja ametnikud.

4. Kultuuris ja keeles domineerivad teatud ratsionaalsuse ja suhtlemise tüübid. J. Habermas mõistab inimelu monetariseerumist ja bürokratiseerumist elukeskkonna koloniseerimisena. Kitsalt spetsialiseeritud ametnikud on sageli kaotanud kontakti ühiskondliku tegelikkusega ega mõista enamikku inimesi mõjutavaid protsesse. Kui seadus on mõne domineeriva grupi, turu või riikliku huvi nimel sekkumiseks, siis on inimeste eluilm koloniseeritud süstemaatiliselt moonutatud kommunikatsiooni tõttu (Habermas 1976; 1996, 342; vrd Bourdieu 1992).⁵

5. Sageli saab sotsiaalteadus seaduste väljatöötamisel selleks vahendiks, mis pakub tulemusele suunatud otsust, sest analüüsib seaduste ja muutuva ühiskonna suhteid. Sotsiaalteaduste panus seadusandluse kaudu toimuva riigijuhtimise uurimisel jaguneb üldjoontes kaheks: esiteks on sotsiaalteadused ideede ja teooriate süsteemid ning teiseks uurimismeetodite süsteemid (Adler 1986; Munger 1993).⁶ R. Cotterrell väidab, et müüdid sotsioloogia kõrvalisest rollist õigusest arusaamisel on sama levinud kui juristide triviaalsed debatid õigusdoktriinidest (1998, 173). Demokraatia ja õiguse probleeme analüüsiv J. Habermas peab antud kontekstis sotsioloogiat pettekujutlustest vabastajaks (1996, 43). Viimasel ajal näib kasvavat siiski arusaam, et sotsioloogia on oluline õigushariduse ja – praktika osa, sest hea õiguse kujundamiseks on vaja teada, kuidas seadused ühiskonnas toimivad (Cotterrell 1998, 171; Nelken 1998, 412).

6. Seadus pole teadus, mõistmine pole õigusemõistmine. Õigussüsteem on kognitiivselt ühiskonnale avatud seadusloome kaudu, kus tõlgitakse sotsiaalse keskkonna info sellele

keskkonnale vastavasse õigusnormide keelde. See tõlkimine on spetsiifiline põhiseadusest tulenev tehnika (Luhmann 1985; Wintgens 1999).⁷

7. Seadused täidavad oma ülesannet, kui neid täidetakse. W. Evan eristab seaduste tõhususes seitset momenti, millest tähtsamad on ühiskonna teadmiste, väärtuste konsensuse ja seaduste usaldusväarsuse tase. Kodanike usaldus õigussüsteemi ja seaduste vastu sõltub paljus sellest, mil määral nad tunnevad end seaduse ees võrdsena ning kas õiguskuulekus on nende jaoks moraalselt ja ratsionaalselt õigustatud (Evan 1990, 66–69; vrd Käärik 2000). Evan rõhutab, et seaduse jõustumine saab olla mõjutatud teaduslikest teadmistest, kuid enamasti ei mõista seadusandjad, kohtunikud ega administratiivjuhid, et nende loodavad seadused vajavad empiirilist hindamist. Õigussüsteemile on eluliselt vajalik õppida nii oma edust kui ka ebaedust, seadusloomega tegelejad peaksid arendama välja eksperimentaalse suhtumise õigusse, mõistes õigust sotsiaalset muutust esile kutsuda võiva strateegilise instrumendina (Evan 1990, 232; vrd Dorbeck–Jung 1999).⁸

8. Poliitikutel jt otsustajatel on vajadus kasutada uuringute infot seda enam, mida suurem on poliitilise keskkonna määramatus ja mida enam kerkib muutuste käigus esile uusi probleeme (Rich, Oh 1993). Uuringud näitavad ka, et teemakohaseid hästi struktureeritud uuringute kokkuvõtteid kasutatakse kiiresti muutuvast poliitilises olukorras seda enam, mida rohkem uuringuid käepärast on (Schick 1991; Hirschmoller, Hoppe 1995; Vaughan, Buss 1998).

9. Kodanikuõiguste ning osalusdemokraatia printsiipide arvestamine reformide (seadusemuutuste) plaanimises, ajastamises ja avalikus kommunikatsioonis on probleemiks paljudes riikides. Avaliku arvamuse uuringud aitavad mõista, milline on seaduste sihtrühmade informeeritus, hoiakud ja valmisolek muutusteks. Neli poliitika(a)jamisega seotud küsimust: 1) Millal on valitsus valmis uue regulatsiooni (seadused, välislepingud) rakendamiseks? 2) Millal on avalikkus ja sihtrühmad piisavalt informeeritud, et mõista poliitilise otsuse tähendust ja osalusvajadust oma huvide esindamiseks? 3) Millal on ühiskond (sh sihtrühmad) valmis poliitiliste otsuste elluviimiseks? 4) Millal on parlament ja valitsus valmis poliitilise otsuse langetamiseks ehk millal on parlamendil ja valitsusel kasulik otsus langetada? (Kasemets 1999; vrd Popkin, Dimock 1999; OECD 1998b; EC 2001).

10. Ühiskonnagruppide majandusliku ning inim- ja kultuurilise kapitali kõrval on keskne ühiskonna sidususe ja koostöövõime kindlustaja sotsiaalne kapital. R. Putnam järgi defineeritakse ja mõõdetakse sotsiaalset kapitali üldise usalduse, vastastikuste normide ja koostöövõrgustike kaudu. Võrgustikud on ühiskonna ühistegevustes struktuursed ning usaldus ja vastastikused (vahetus)suhted suhtumistega seotud tunnetuslikud elemendid. Kui inimkapitali võib mõista hariduse, väärtuste ja oskustena, siis sotsiaalne kapital viitab inimeste kontaktidele, millest kasvavad välja võrgustikud ja vastastikused normid ning usaldusväarsus (Putnam 1993, 2000; vrd Bourdieu 1986; Ruutsoo 2001). Sotsiaalse kapitali institutsionaalne külg haakub õigusriigi mõistega. Õigusriik tähendab usaldusväärsete institutsioonidega ühiskonnakorraldust, kus kõik avaliku halduse kandjad peavad oma kohustuste täitmisel juhinduma seadusest (OECD 1998a).

11. Siseneme riskiühiskonda, kus sotsiaalseid konflikte kogetakse järjest enam mitte kui sotsiaalse korra, vaid kui sotsiaalse riski probleeme, mida on sageli raske prognoosida ja

mille lahendused pole ühesed (Beck 1992, 8–9). U. Becki arvates riskiühiskonnas tehnoloogilistest, majanduslikest jm globaalsetest arengutest tulenev ennustamatus (nt elektrikatkestus, panganduskriis, streik, terroriaakt jm) muudab meile oluliseks eneserefleksiivse sotsiaalse sidususe ja valdavate ühiskondlike arusaamade analüüsi. P. Hillyardi (2002) arvates peaks sotsioloogilised uuringud enam keskenduma igapäevaelu sotsiaalmajanduslikele probleemidele, maailmas kasvavale ebavõrdsusele ning seaduste ja õigussüsteemi rollile ühiskonna struktureerimisel.

12. Ühiskonna olukorra ja õigusaktide mõjude hindamisel defineeritakse ning mõõdetakse sotsiaalseid probleeme eelkõige sotsiaalsete rühmade tasandil. Millal on tegemist olulise sotsiaalse probleemiga, mis nõuab poliitilist sekkumist seaduse või riikliku programmi kujul? Sotsiaalsete probleemide sotsioloogias on sotsiaalne probleem märkimisväärset hulka inimesi ebasoovitaval moel puudutav tingimus, mille puhul leitakse, et midagi tuleb ette võtta (Horton jt 1988, 2).

13. Sotsioloogiliste uuringute tulemused (sh terminid, tüpoloogiad) on kujundanud nii ühiskonna toimimise ja seletamise süsteeme kui ka sotsiaalseid stereotüüpe, mida poliitikud, juristid, ajakirjanikud, õpetajad jt kasutavad. Mitu autorit on nimetanud uuringutulemuste kontekstikaugest kasutusest meedias, poliitikas ja kohtutes sotsioloogiliseks diskrimineerimiseks (Black 1989; Rock 1995).

14. Õiguskultuur on osa rahva kultuuriloost, keelest ja institutsionaalsest võrgustikust, mida ei saa otse tõlkida. Õigussotsioloogias vaadeldakse seadusi sageli kui sotsiaal-kultuurilise regulatsiooni üht vormi ja käitumise määrajat. Termin kultuur viitab uskumuste, hoiakute, väärtuste, ideede ja suhtlemise mudelite kompleksile, mis on tüüpilised kindlale ühiskonnale (Cotterrell 1992, 23). Laiaulatuslik teiste riikide seaduste tõlkimine ja ülevõtmine viib rahva õiguskultuuri hägustumiseni (Friedman 1996). Igal ühiskonnal on oma kultuurist tulenev konfliktide lahendamise strateegiate konfiguratsioon (Black 1989, 74–77). D. Black toob eeskujuks Jaapani õigusliku minimalismi poliitika, mis sisaldab peretraditsioonide tugevdamist, lepitusprotseduure, äridispuute, juristide ja kohtunike arvu vähendamist avalikus sektoris jms. Seaduste miinimum pole kaose sünonüüm – tegelikkuses võib seaduste vähendamine rohkendada ühiskonnas hooldusala, au ja moraali taseme tõstmiseks (Black 1989, 80–86; vrd Loorits 1938).

15. Rahvusvahelise õiguse importi on läbi ajaloo mõjutanud riigi poliitilise ja ärilise eliidi kultuuriorientatsioon. Õigussüsteemide globaliseerumise analüüsis on kultuuride paljususe ning suhted vaadeldavad nii horisontaalsena kui ka vertikaalsena (Friedman 1996). Eestis on nn kohaliku (tava)õiguse ja välismaise õiguse suhe olnud harilikult vertikaalne nagu enamikus koloniaalse minevikuga ühiskondades, kus koloniaalne eliit ja läänelikult kommertsialiseerunud modernne osa ühiskonnast (eeskätt linnades) kohandas ja kasutas seaduse imperatiivset võimu. Põlisrahvas järgis oma tavaõiguslike seadusi, kuid kui kaks õigussüsteemi läksid vastuollu, siis kohalik õigus andis tavaliselt teed koloniaalse eliidi õigusele. Friedmani hinnangul on transnatsionaalse õiguse analüüsi keskseid uurimisprobleeme paralleelselt kehtivad õigusnormid. Globaliseerumisel, mida tugevdavad ka turism, uus meedia ja suurfirmad, on transnatsionaalse õiguse keskused jälitamas

kultuuride piire. Ühiste reeglite kultiveerimine toimub eelkõige turu laiendamise ja julgeoleku huvides (Friedman 1996, 67–69).

16. Globaalne õiguskultuuride paljusus ei tähenda, et seaduste kvaliteedi hindamise kriteeriume saab rakendada üksnes ühes õiguskultuuris. Fakt, et rahvusvahelised kriteeriumid hea seadusloome hindamiseks juba eksisteerivad, on sündinud osana USA ja Euroopa võimukeskuste püüetest arendada ühiseid seaduste kvaliteedi standardeid. OECD ja Euroopa Komisjoni tellitud uuringute teoreetiline lähenemine on suunatud väärtuste uuringule ja praktiline õigusaktide mõjude analüüsi rakendamisele riigi, turu ja ühiskonna suhete hindamisel (OECD 1997; Kellermann jt 1998; Dorbeck–Jung 1999; Kasemets 2001b).

17. Seaduste hegemoonia langus on seotud teaduse hegemoonia langusega. B. S. Santose hinnangul on enamik sotsiaalseid muutusi ellu viidud seadustega teaduse abil. Teaduse abil garanteeriti ka kehtiva korra stabiilsus, kasutades uuringuid normatiivse integratsiooni tõhustamiseks ja poliitiliste otsuste legitimeerimiseks. Seaduste areng on läbi ajaloo olnud seotud teadusliku maailmapildiga, tuginedes metateoreetilisele eeldusele maailma seaduspärasusest. Nüüdisaegse teaduse ja riikluse suhete analüüs tuleks Santose arvates viia modernistlikult paradigmalt postmodernistlikule, sest majandus, poliitika, kultuur, eetika ja õigus on ühiskonnas komplekselt seotud ning nende eraldi vaatlemine moonutab tegelikkusest arusaama (Santos 1995, 3–20).

18. Meediaühiskonna, poliitika ja õigussüsteemi koostoime on kompleksne ning uus infotehnoloogia on kiirendanud muutusi ka poliitikas ja õiguses. E. Katsh: kuigi ka tänapäeval on paljudel juhtudel seadus meie kasulik ja väekas tööriist, on seaduste kontseptsioon ning seadusloome tundmatuse ni muutunud ja muutub veelgi. Me oleme esimene põlvkond, kellel on võimalik vahetada infot elektrooniliselt. Internet jm uue meedia vahendid on muutnud täielikult info edastamise, süstematiseerimise, kättesaadavuse kui kontrolli võimalusi, mis on mitmeti seotud õigusliku regulatsiooni ning sotsiaalse kontrolli mehhanismidega (Katsh 1989, 3–5; vrd Nelken 1996; Marschall 1996). Inimeste kodanikuteadlikkus ja osalus poliitikas on seadusandluse legitimeerimise ning põhiseaduse õiguse, õigluse ja vabaduse põhimõtete kehtivuse oluline eeldus. Tuginedes J. Habermasi kommunikatiivse tegevuse ning eetika käsitlusele, on kodanike teavitamiseks ning õigusloomesse kaasamiseks esmalt vaja teada eri sihtrühmade mõtteilma ja teabekanaleid⁹ ning seejärel tuleks osalusedemokraatia protseduurid õiguslikult installeerida (Kasemets 2001a).

19. Ratsionaalse valiku ja vastutustundliku poliitika mudelitest saab poliitikas rääkida, kui osalejad jagavad vajalikku teavet ja saavad olukorrast ning probleemidest sarnaselt aru (tarvitsemata seejuures üksteisega nõustuda kõigis eesmärkides või vahendites). Poliitikauurijad on üsna ühel meelel, et ühiskonna probleemide mitmekülgne uuring ja rikas infobaas on oluline eeldus, mis võimaldab vastuoluliste poliitikate kaalumisel lähtuda tugevama argumendi printsibiist ja võtta kasutusele nüüdisaegseid strateegilise planeerimise, läbirääkimiste ja sotsiaalse innovatsiooni meetodeid (Hart, Kleiboer 1995). Kuigi 100% objektiivne sotsiaalteadus on tunnustatud müüdiks, pole ilma asjakohaste uuringuteta võimalik jõuda enamusele mõistlikuna tunduvate poliitiliste otsustusteni ja

saavutada nn võit-võit olukorda, kus leitakse, et kõik selle otsuse (leping, seadus jm) osapooled on kokkuvõttes võitnud (Schon, Rein 1994, 175; vrd Taagepera 2000).

20. Poliitikud on järjest enam huvirühmade taotluste vahendajad ja läbirääkijad avalikus sfääris ning pole kahtlust, et konsensusele jõudmisel on edukam see poliitik, kes oskab paremini kasutada sotsiaalteaduslike uuringute teavet ning seeläbi näha ühiskonna tegelikkust ja tõde erinevate inimrühmade silmadega (Hart, Kleiboer 1995; Esselbrugge 2001).¹⁰

Uuringute sisu kavandamine on loominguiline töö

Uuringute sisu kujundamise põhimõtted aastail 1996–2003 on kokkuleppeliselt olnud järgmised:

- a) Riigikogu tellitud uuringud on seotud parlamendi ülesannete ning aktuaalse infovajadusega;
- b) uuringu sisu (probleemid, ankeedid jm) arutatakse läbi Riigikogu koalitsiooni- ja opositsioonierakondade esindajate ning sotsioloogide koostöös (alates 2001. aastast uuringute nõukoda);¹¹
- c) trendiküsimused muutuste analüüsiks;
- d) jälgitakse, et uuringu sisu poleks ideoloogiliselt kallutatud;
- e) uuringute aruanded lähevad pärast esitlust parlamentaarse avaliku teenusena Riigikogu veebi ja Eesti Sotsiaalteaduslikku Andmearhiivi (ESTA).

Riigikogu uuringute multifunktsionaalsed eesmärgid ja sisu kooskõlastuse protseduur on parlamentaarses maailmas uuenduslikud. Uuringute sisuline kavandamine on olnud loominguiline töö/väitlus Riigikogu esindajate ja konkursiga uuringu täitjaks valitud sotsiaalteadlaste ringis. Samas ei ole parlamendi ülesannete ja uuringuküsimuste seosala seni leidnud põhjalikku käsitlust artiklites ning inimesele, kes ei ole uuringute ettevalmistuses osalenud ega Riigikogu tööga tuttav, võib jääda osalt arusaamatuks, kuidas alltoodud uurimissuunad (A–I) on seotud selliste parlamendi ülesannetega nagu kodanikkonna esindamine, teavitamine ning kaasamine, seadusandlus ja selle mõjude hindamine, riigieelarve arutelu, täitevvõimu kontroll või seaduste legitimeerimine.¹²

Uurimissuunad aastail 1996–2003

Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond (MSI) alustas uuringute tellimist Riigikogu liikmete ja ametnike küsitlusega 1996. aastal.¹³ Avaliku arvamuse muutuste uurimiseks jätkati Saar Polli partneriks valides ka varasemate institutsioonide usalduse, demokraatia arengu jms trendide vaatlust. Kokku on sellest ajast rahva arvamusi ja eelistusi uuritud ligi 70 kordusküsimusega järgmistes põimunud uurimissuundades.¹⁴

- A. Rahva hoiakud ja hinnangud Eesti riigi, demokraatia, majanduse ja sisepoliitika seisundile, huvi poliitika vastu, optimism/pessimism, suhtumine Euroopa Liitu jms.
- B. Usaldus võimu institutsioonide (sh meedia) vastu, informeeritus ja infovajadus

riigiasutuste tööst, kommunikatsioonikanalid, mõjutamisvõime jms.

C. Põhiseaduslik kord, valitsuse, omavalitsuste, kohtute ja politsei (õigus)teenused, suhtumine riiki, erakondadesse, valimistesse, seadustesse ja riigi sümbolitesse, inimeste õiguste tagamine, õigusteadvus ja rahuolu riigi ja omavalitsuste avalike teenustega, sealhulgas põhiseaduslikud õigused *versus* tegelikkus, korruptsioon, õigusinfo levik.

D. Riigikogu liikmete, komisjonide ja fraktsioonide töö, suhtlemine huvirühmadega.

E. Kodanikuühiskond, sealhulgas suhted riigi, omavalitsuste ja erasektoriga, inimeste teadlikkus oma kodanikuõigustest, kuulumine ühendustesse, valmisolek õiguste kaitseks, riigi ja omavalitsuste roll ühenduste toetamisel jms.

F. Inimeste elukvaliteet minevikku ja tulevikku suunatud käsitluses, sealhulgas heaolu, suhted, mured, keskkond.

G. Väärtused, maailmavaade, identiteet, sotsiaalne ja sümboolne kapital, riigipühad.

H. Riigieelarve prioriteedid, maksupoliitika ja reformid, maksude kasutus, rahva valmisolek toetada mingi maksu tõstmisega riiklike programme (vt I.).

I. Sotsiaalsete gruppide arvamused ja eelistused poliitiliste valikute osas, sealhulgas on korduvalt uuritud pere-, tervishoiu-, tööhõive-, regionaal-, kaitse- ja välispoliitilisi eelistusi, mis on olnud tähtsal kohal ka elanike murede ning väärtuste hierarhias, riigieelarve prioriteetides ja Riigikogu arutelu nõudvate riiklike küsimuste seas.

Neis uurimissuundades on olemas mahukad andmestikud. Vaatamata sellele (ja teadmata täpselt), kui palju Riigikogu fraktsioonide nõunikud või kõrgkoolide üliõpilased on neid andmestikke kasutanud muutuste analüüsiks, vajaksid need koostöös ülikoolidega põhjalikumalt läbitöötamist ja publitseerimist.¹⁵

Tagasivaade korraldusküsimustele

Eeltoodud uuringute tellimise ning esitlemise korralduse juures on nähtud ka mitmeid probleeme. Mõned sotsiaalteadlased on arvanud, et neil peaks olema suurem kaasärääkimise õigus Riigikogu tellimuse sisu kujundamisel, sest ühiskonna uurimine on teadlaste töö, nemad tunnevad paremini sotsiaalprobleemide olemust. Sellega võib osalt nõustuda, kuid siin tekib kaks süsteemiteoreetilist aga: a) kas tellimusi taotlevad teadlased saavad põhimõtteliselt ette kirjutada, milliseid uuringuid ja milleks parlament peaks tellima?¹⁶ b) sotsiaalteoreetiline relativism (Hart, Kleiboer 1995). Teine probleem on kahtlustes, et Riigikogu Kantselei tellitud uuringud pole poliitiliselt päris erapooletud. Vasturohi sellistele kahtlustele on uuringute ettevalmistuse läbipaistvus ja arhiiv. Uuringute nõukojas on poliitikute üks rolle ka ideoloogilise tasakaalu jälgimine, meetodika kvaliteet on olnud aga sotsioloogide kutse- eetika küsimus. Kolmandaks on mõned Riigikogu liikmed arvanud, et trendide uurimine võiks olla ülikooliteadlaste asi ning Riigikogu uuringute eelarve võiks minna fraktsioonide või fraktsioonide ja komisjonide vahel jagamisele üksnes aktuaalsete küsimuste uurimiseks. Selle mõtte teostumisel katkeks tõenäoliselt Riigikogu kui institutsiooni ülesannetega seotud uuringute aegread.¹⁷ Neljas probleemiring – uuringute esitlused ja tulemuste meediakajastus. 1996–2000 esitleti Riigikogule ja ajakirjanikele uuringuid eraldi, seejärel ühiselt ja aastast 2001 alates on esitlustele kutsutud ka kodanikeühendused, sest tegu on avaliku teabega. Kui vaadata tagasi muutustele uuringutulemuste avalikus kasutamises, on tulnud vahel nõustuda Riigikogu kui

institutsiooni huvidest lähtunud kriitikaga – mõned ajakirjanike ja ka poliitikute kontekstikauged uuringutõlgendused on koos poliitiliste skandaalidega võimendanud riigivõimu ja ühiskonna vastandamise tendentse meedias ning avalikus arvamuses.¹⁸

Aastail 1999–2003 tundsid valitsuskoalitsiooni(de) poliitikud end mitmel korral ebamugavalt, kui opositsioon ja/või ajakirjanikud tõstsid avaliku arvamuse uuringu tulemused poliitilisse konteksti ja vastandasid valitsuse valikuid avalikkuse ootustele. Riigikogu liikme arupärimisele vastaval peaministril ei ole üldjuhul mõistlik kahelda avalikus arvamuses ega ka nõustuda opositsiooni väidetega. Dilemma. Samal ajal on need uuringud andnud poliitikutele ja kodanikeühendustele teavet Eesti demokratiseerimise tugevdamiseks, huvirühmade ootuste arutamiseks ja sellega seotud moraalseks ning praktiliseks pidevõppeks.

Riigikogu tellitavate sotsioloogiliste ning avaliku arvamuse uuringute sotsiaal- ja õigusteoreetiline taustsüsteem ning metodoloogilised küsimused vajavad avalikku arutelu, et uuringute eesmärgi veelgi süsteemsemalt seostada parlamendi ülesannete ja õigusloomega. Eeltoodud institutsionaalses lähenemises nähtud metodoloogiliste, süsteemiteoreetiliste jm probleemide kriitikas ei tohiks aga unustada, et parlament on demokraatlikus riigis pluralistliku kodanikuühiskonna poliitiline esinduskogu, keda valitsus ega huvirühmad ei saa nii lihtsalt kontrollida. Seetõttu on parlament autori arvates riigi, õiguse, turu ja ühiskonna suhete probleemuringute tellimiseks parim riigivõimu institutsioon.

Parlamentaarne demokraatia jätkuprojekt

Piiratud inim-, aja-, raha- jm varude tõttu on igale väiksearvulisele rahvale tähtis olemasolevaid võimalusi säästlikult kasutada. Riigikogu kujundab kodanike valitud esinduskoguna kogu Eesti ühiskonna kultuurilise, sotsiaalse ja majandusliku kapitali taastootmise ning moderniseerimise protsesse. Mitmete sotsiaalteadlaste arvates on Eesti jõudnud oma arengus murdepunkti, kus lähiaastail viiakse lõpule taasiseseisvumisjärgne institutsionaalne ülesehitus ja valitakse põhimudelid, mis määravad Eesti tee maailmas aastakümneteks, kui mitte sajanditeks.

Õigusriigi ja kodanikuühiskonna mõte kattub selles, et inimesed peaksid olema seaduse ees võrdsed. Sotsioloogilised uuringud võimaldavad objektiivsemalt hinnata ka võimu juures piisavalt esindamata inimrühmade olukorda ja ootusi. Riigikogus valijate nimel vastuvõetud seadusi, mille eesmärk on mingite sotsiaalsete, majanduslike, halduslike, tehnoloogiliste või kultuuriliste protsesside juhtimine, võib teataval määral vaadelda sotsiaalse eksperimendina või riigijuhtimise projektina.

Eesti riigi, turumajanduse ja kodanikuühiskonna institutsioonide kümneaastast ülesehitust on teiste siirderiikidega võrreldes peetud vähemasti riigi ja majanduse osas edukaks projektiks (vrd Anton, 2003). Sotsioloogiliste ning avaliku arvamuse uuringute tellimise ja kasutamise juurutamine meie parlamentaarne demokraatia täiustamiseks aastail 1996–2003 on selles kontekstis üks Jätkusuutliku Eesti projekti lõpetamata jätkuprojekte, mis püüab kaasa aidata Riigikogu ja teda valiva kodanikuühiskonna üksteisemõistmisele ning koostööle

muutuvas maailmas. Vastutustundlikele poliitikele on uuringud ja ümarlauad olulised seetõttu, et nad aitavad mõõta ühiskonna huvirühmade arusaamist poliitilistest ideedest–valikutest (vrd Campell 2002) ja ka valmisolekut muutusteks. Et töö on siin pooleli, seda rõhutavad paljud dokumendid, sealhulgas 2001. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia ("Teadmispõhises ühiskonnas on teadusuuringud ja arendustegevus väärtustatud kui kogu ühiskonna funktsioneerimise ja arengu eeltingimus") ja koalitsioonilepe 2003–2007 ("Vaatame üle riigi poolt rahastatavate teadusuuringute ja – valdkondade struktuuri ja proportsioonid ning viime need paremini kooskõlla teadmispõhise ühiskonna ja majanduse vajadustega") (vrd Kasemets 2002).

Uuringutele tuginev teadmispõhine poliitika, õigusloome ja avalik haldus on ennekõike moraali ja alles siis poliitika, juriidika, juhtimise ja riigieelarve küsimus. Teisalt on parlamentaarse avaliku arutelu puhul loomulik, et teave ei ole kunagi neutraalne: erakonnad, huvirühmad ning ka meediaväljaanded rõhutavad uuringute tulemustes võimaluse korral nende sihtrühmade, liikmete ja klientide eesmärke toetavaid fakte ning argumente. Läbipaistva uuringute tellimise protsessi puhul on kõigil ülikoolis või iseseisvalt sotsiaalteadusi õppinud inimestel võimalik poliitilisi uuringutele viitavaid argumente kontrollida ja vajadusel ka vaidlustada. Nii saame tugevdada teadmispõhise avaliku dialoogi, kommunikatiivse eetika ja hea õiguse eeldusi Eesti parlamentaarse demokraatia kujundamisel. Just sellepärast väärivad kaks eksperimentaalse iseloomuga protsessi – seadusandlus ja ühiskonnauuringud – sidustamist parlamentaarses ajas ja ruumis.

Kasutatud kirjandus

- Adler, M. (1986).** Social Research and Legal Reform: Reflections on the Politics of Commissioned Research. – Debtors and Creditors. A Socio–Legal Perspective. Ed I. Ramsay. Abingdon: Professional Books.
- Anton, T. (2003).** Projektiriigi lõpp. – Eesti Päevaleht, 29. oktoober.
- Beck, U. (1992).** Risk Society: Towards a New Modernity. London: Sage.
- Black, D. (1989).** Sociological Justice. New York: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1986).** The Forms of Capital. – J. G. Richardson (ed). Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. New York: Greenwood Press, pp 241–258.
- Bourdieu, P. (1992).** Language and Symbolic Power. Cambridge: Polity Press in association with Blackwell Publishers.
- Campell, J. (2002).** Ideas, Politics and Public Policy. – Annual Review of Sociology, pp 21–38.
- Carbonnier, J. (1978).** Sociologie juridique. Paris: Presses Universitaires.
- Cotterrell, R. (1992).** The Sociology of Law: An Introduction. London: Butterworths.

Cotterrell, R. (1998). Why Must Legal Ideas be Interpreted Sociologically? – Journal of Law and Society, Vol 25, pp 171–192.

Davis, F. J., Foster, H. H., Jeffery, C. R., Davis E. E. (1962). Society and the Law. New York: The Free Press of Glencoe.

Dorbeck–Jung, B. (1999). Realistic Legisprudence. A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of Legislation. – Associations, 2, pp 211–237 (e.k koond:www.nlib.ee/anded/pik/sum4_00.html).

Esselbrugge, M. (2001). Interactive Policy–making and the Primacy of the Dutch Parliament: In Search of New Rules for its Legislative Function. – Managing Parliaments in the 21st Century. EGPA Yearbook. Eds P. Falconer, C. Smith, C. W. R. Webster. Amsterdam: IOS Press, pp 59–65.

European Commission/EC (2001). Perceptions of the European Union. A Qualitative Study of the Public's. Report by OPEM S.A.R.L. – http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/optem-report_en.pdf; http://europa.eu.int/comm/public_opinion/

Evan, W. M. (1990). Social Structure and Law. Theoretical and Empirical Perspectives. Newbury Park: Sage.

Friedman, L. M. (1996). Essay, Borders. On the Emerging Sociology of Transnational Law. – Stanford Journal of International Law, 32, pp 65–90.

Habermas, J. (1976). Legitimation Crisis. London: Heinemann.

Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. Cambridge: Polity Press.

Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: Polity Press.

Hart, P., Kleiboer, M. (1995). Policy Controversies in the Negotiatory State. – Knowledge and Policy, Vol 8 (4).

Heidmets, M., Kutsar, D., Vetik, R. (2001). Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. – Riigikogu Toimetised 3.

Held, D. (1996). Models of Democracy. Cambridge: Polity Press.

Hillyard, P. (2002). Invoking Indignation: Reflections on Future Directions of Socio–legal Studies. – Journal of Law and Society, Vol 29, No 4, Dec, pp 645–656.

Hisschemoller, M., Hoppe, R. (1995). Coping with Intractable Controversies: the Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis. – Knowledge and Policy, Vol 8, (4).

Horton, P. B., Leslie, G. R., Larson, R. F. (1988). The Sociology of Social Problems. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Kasemets, A. (1999). The Role of Parliamentary Information and Research Services in the Political and Social Interaction. – A. Kasemets, K. Hammer, T. Mängel etc. (eds). Society, Parliament and Legislation. Riigikogu Chancellery, pp 91–125.

Kasemets, A. (2001a). Sotsiaalteaduste rakendusvõimalusi Eesti seadusloomes: teoreetilisi ja empiirilisi aspekte. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskond, MA väitekirj.

Kasemets, A. (2001b). Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society. A Comparative Study of 22 Countries. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar, Riigikogu Kantselei, Tallinn, pp 47–104: www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.

Kasemets, A. (2002) Rakendusuuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhise poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole. – Riigikogu Toimetised 6, lk 107–117.

Katsh, M. E. (1989). The Electronic Media and the Transformation of Law. New York: Oxford University Press (Ref. A. Kasemets: Riigikogu Toimetised 2, 2000, lk 295–297).

Kellermann, A., Azzi, E., Jacobs, S., Deighton–Smith, R. (eds) (1998). Improving the Quality of Legislation in Europe. T.M.C. Asser Institute, Kluwer Law International, The Hague, Boston, London.

Kenkmann, P. (2000). Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses. – Riigikogu Toimetised 1, lk 139–147.

Käärrik, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 1, lk 125–139.

Loorits, O. (1938). Muinaseesti unarussejäänud põhiseadusest. – Varamu, 10 (vt ka Riigikogu 17 liikme algatatud Muinas–Eesti unarusse jäänud põhiseaduse tunnustamise otsuse eelnõu 847 OE, 23.02.1995).

Luhmann, N. (1985). Sociological Theory of Law. London: Routledge & Kegan Paul.

Marschall, S. (1996). Die Reform des Bundestages 1995: Inhalte, Hintergründe, Konsequenzen. – Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol 27 (3), S 365–376.

Munger, F. (1993). Sociology of Law for a Postliberal Society. – Loyola of Los Angeles Law Review, Vol 27, pp 79–125.

Nelken, D. (ed)(1996). Law as Communication. Aldershot, England: Dartmouth.

Nelken, D. (1998). Blinding Insights? The Limits of a Reflexive Sociology of Law. – Journal of Law and Society, Vol 25, pp 407–426.

OECD (1997). Regulatory Impact Analysis. Synthesis. Paris.

OECD (1998a). European Principles for Public Administration, Sigma No 27. Paris (eesti k., EV Riigikantselei, 2000);

OECD (1998b). Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform. Sigma Paper No 25.

Popkin, S. L., Dimock, M. A. (1999). Political Knowledge and Citizen Competence. – S. L. Elkin, K. E. Soltan (eds). Citizen Competence and Democratic Institutions. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, pp 117–146.

Putnam, R. (1993). Making Democracy Work. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, R. (2000). Bowling Alone. New York: Simon and Schuster.

Robinson, W. H. (2002). Knowledge and Power. The Essential Connection between Research and the Work of Legislature. – ECPRD, European Parliament: www.ecprd.org; (lühendatult RiTo 7, 2003, lk 189–197).

Rich, R. F., Oh, C. H. (1993). The Utilisation of Policy Research. – Encyclopedia of Policy Studies. 2nd ed by S. Nagel. New York: Marcel Dekker.

Rock, P. (1995). Sociology and the Stereotype of the Police in Socio–Legal Studies in Context: The Oxford Centre Past and Present. Ed by D. J. Galligan. – Journal of Law and Society. Blackwell Publishers Oxford, UK & Cambridge, USA, pp 17–25.

Ruutsoo, R. (2001). Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. – Riigikogu Toimetised 3, lk 251–260.

Santos, B. S. (1995). Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition. New York, London: Routledge (Ref. A. Kasemets: Riigikogu Toimetised 2, 2000, lk 293–295).

Schick, A. (1991). Informed Legislation: Policy Research versus Ordinary Knowledge. – W. Robinson, C. Wellborn (eds). Knowledge, Power, and the Congress. Washington, DC: Congressional Quarterly.

Schon, D. A., Rein, M. (1994). Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York: Basic Books.

Stirton, L., Lodge, M. (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. – Journal of Law and Society, Vol 28/4, pp 471–489.

Taagepera, R. (2000). Parlamentaarne kultuur üldise suhtlemiskultuuri taustal. – Riigikogu Toimetised 2, lk 23–27.

Vaughan, R. J., Buss, T. F. (1998). Communicating Social Science Research to Policymakers. Applied Social Research Methods Series, Vol 48. London: Sage.

Wintgens, L. J. (1999). Legisprudence: Elements for a New Theory of Legislation. – Associations 2 (5), pp 185–210.

Märkused

1 Riigikogule on 1996–2003 tellitud 46 uuringut, sh 23 avaliku arvamuse uuringut, ca 15 kvalitatiivset fookusgruppide jm uuringut. Aruanded on avaliku teenusena Riigikogu veebis: www.riigikogu.ee/?id=8998.

2 Artikkel on kahe ettekande edasiarendus, sh 3. Eesti sotsiaalteadlaste aastakonverentsi plenaaristungil (23.11.2002) – www.ttu.ee/hum/conference/protokoll12.pdf – ja Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsiooni 6. aastakonverentsil poliitilise sotsioloogia uurimisgrupis esitatud tekst (25.09.2003) – www.um.es/ESA/papers/St9_61.pdf.

3 Vt R. Toomla, M. Taru (23.11.2002): www.ttu.ee/hum/conference/protokoll12.pdf ja RiTo 7, lk 85–95.

4 Vt nt R. Kagge intervjuud K.–M. Vaheriga: Justiitsminister: Kallikormi trahv riivas avalikkuse õiglustunnet. – Postimees, 2. oktoober 2003.

5 Habermas mõistab kommunikatiivset eetikat protseduuride ratsionaalsuse alusena. Tema teooriasse on haaratud I. Kanti eetika, G. H. Meadi interaktsionalismi ja M. Weberi ratsionalismi paradigmad. Habermasi arvates keerleb igasugune moraalsus otsustamisel ümber võrdõigusliku vastastikuse austuse, solidaarsuse ja ühise hüve.

6 M. Heidmets, D. Kutsar ja R. Vetik jagavad sotsiaalteaduslike uuringute rollid poliitikate kujundamisel viieks: a) foonikirjeldus; b) võrdlusandmed; c) strateegia või poliitilise programmi kujundamine; d) tagasiside; e) tulevikustsenaariumid (RiTo 3, 2001, 110–114); vrd Vaughan, Buss (1998) ja Kenkmann (2000).

7 F. J. Davis jt rõhutavad M. Weberile ja N. Timaseffile viidates, et teadus ei saa proovida ühegi väärtussüsteemi tõesust või mittetõesust. Samas peab kirjutatud õiguse alusel olema võimalik seda teha (Davis jt 1962, 20).

8 Klassika: sotsioloogilise õigusteaduse (sociological jurisprudence) algust arvestatakse USA-s O. W. Holmes juniori töödest. Ta ütleb: "Seaduste elu ei ole olnud sugugi loogiline,

see on olnud eksperiment." Holmesi keskne küsimus oli: milline on hea avalik poliitika (public policy)? (The Common Law, Boston 1881, viidatud F. J. Davis jt 1962);

9 Vt EMOR-i uuringut (2002) seoses Riigi Teataja seaduse muutmisega: www.riigikogu.ee/?id=8998.

10 Sotsioloogilistele uuringutele lisaks on järjest olulisemad sotsiaalse info allikad ka mitmesugused sotsiaalsed indikaatorid, vt www.riigikogu.ee/rva/ecprd/index: Appendix A/5 ja ZUMA: www.gesis.org/en/

11 2001. a palusin fraktsioonidel nimetada esindajad uuringute nõukotta. 2001 – märts 2003 osales nõukoja koostöövõrgus ligikaudu 20 Riigikogu liiget ja 5–6 poliitilist nõunikku.

12 Funktsioone vt A. Kasemets (2003), Sociological and public opinion research: www.um.es/ESA/papers/St9_61.pdf.

13 A. Kasemets (1996) Riigikogu liikmete ja ametnike arvamusküsitlus õigussotsioloogiliste ning parlamentaarsete uuringute teemal – Riigikogu Kantselei, MSI (14 lk).

14 Põhjalikum info 1996–2003 tellitud uuringute ankeetidest ja tulemustest on veebis: www.riigikogu.ee/?id=8998 ja MSI-s.

15 Lähtudes avaliku teabe seadusest, on tellitud uuringute tulemused koos metoodika kirjeldusega avalikustatud nii Riigikogu veebis kui ka ESTA-s. See võimaldab uuringute akadeemilist kontrolli ja pakub andmetele juurdepääsu kõigile, kes tahavad ise andmeid analüüsida ning hinnata. Vahest ongi olulisim avalik hüve maksumaksja raha eest tellitud uuringute korduvkasutamine. Kuigi vahel poliitikute, teadlaste jt meediasse viidud uuringute tõlgendused omavahel konkureerivad, toob igaüks omal viisil lisaväärtust Eesti võimalusi käsitlevasse avalikku arutellu. Üks foorume on ka Riigikogu Toimetised (RiTo), kus poliitikute, ametnike, teadlaste ja kodanikeühenduste liidrite artiklid–kommentaaris moodustavad teatava intertekstuaalse terviku. Tellitud uuringute andmeile viitavaid artikleid on aastail 2000–2003 avaldatud RiTo-s ligikaudu 20: vt www.riigikogu.ee/rva/toimetised.

16 Ülikoolide teadlased soovisid sageli edasi uurida neid teemasid, millega nad olid tegelnud, ja granditaotlused olid funktsionaalselt riigijuhtimise ning seadusandlusega seostamata. Lahendustena on nähtud poliitikute, ametnike ja teadlaste rolli täpsustamist, probleemipüstituse paranemist ja interdistsiplinaarseid tööühmi. Asi on taandunud küsimusele, millisel uurimisülesande kujundamise etapil teha konkurss teadlaste kaasamiseks? Üks lisaideid on/oli Eesti Sotsioloogide Liidu (ESL) esindaja kaasamine Riigikogu uuringute nõukotta. 2002 kutsuti ESL-i tollane president M. Lagerspetz. Vt ka Eesti Sotsioloogide Liidu pöördumist. – Postimees, 30. oktoober 2003, lk 12 (kirjad).

17 Kuigi teised riigiasutused ja ülikoolid on usinalt Riigikogu Kantselei tellitud uuringute andmeid kasutanud, ei ole tõenäoline, et nad Riigikogu osaluseta tunneksid erihuvi näiteks parlamentarismi ja kodanikuühiskonna suhete vastu. Teiseks, trendiküsimustele on ka varem lisatud Riigikogu liikmetele olulisi üksiküsimusi või küsimuste plokke.

18 Mitme eksperdi hinnangul on Riigikogu Kantselei tellitud uuringud koos teiste samasuunaliste analüüsidega mõjutanud 26 sotsiaalteadlase avaliku pöördumise "Kaks Eestit" algatamist, mis oli väidetavalt üks pildiskandaalijärgseid tõukejõude M. Laari juhitud kolmikliidu kriisile 2001. Teisalt on nähtud uuringute kriitilise massi mõju ka valimisliitude kaotamise juhtumi arutelus 2002, kus sotsiaalteadlaste argumentidele ja põhiseaduse analüüsile tuginenud õiguskantsler A. Jõksi taotluse alusel tegi Riigikohus Riigikogu enamuse poliitilise valiku suhtes osaliselt peatava otsustuse. Pretsedendi väärtusega Riigikohtu otsust võib habermaslikult parafraseerides pidada parlamendi kehtestatud juriidiliste normide tagasipööramiseks suurema kooskõla keelde põhiseaduse väärtustega ja ühiskonna sotsiaalsete faktidega.

Organisatsioonikultuur ja juhtimisstiil

Harry Roots

Tallinna Pedagoogikaülikooli organisatsiooni- ja juhtimisteooria õppetooli professor

Eesti organisatsioonide tegevus on enamasti suunatud tulemustele, kuid nende juhtimiskultuur on jäänud paljudel juhtudel industriaalühiskonna algusaega.

Organisatsioonikultuuri tähtsuse tunnetamine on organisatsiooni- ja juhtimisteoorias süvenenud alles viimase paarikümne aasta jooksul. Kui Roger Harrisoni artikkel "Understanding Your Organization's Character" 1972. aastal ilmus, ei äratanud see erilist tähelepanu (Harrison 1995, 150). Tõenäoliselt oli ta oma ajast kümmekond aastat ees. Võimalik, et huvi äratamiseks organisatsioonikultuuri kui nähtuse vastu oli Harrisoni artikkel liiga kuiv ja asjalik, sest organisatsioonikultuur ja selle käsitlemine eeldab kujundlikku mõtlemist. Sellele järeltulele viib meid idee kaasautori Charles Handy raamatu edu (Handy 1985), milles samad, pisut modifitseeritud seisukohad olid rüütatud antiikmütoloogia kuube (nt Zeusi kultuur, Apollo kultuur jne). Handy "Gods of Management" sai lugejate seas populaarseks ning selle kordustrukke avaldatakse siiani.

Teiseks võib kasvav huvi organisatsioonikultuuri vastu olla seotud aja jooksul muutunud ja muutuva maailmaga, kus sedamööda, kuidas määramatus süveneb, on hakatud otsima uusi integreerivaid mehhanisme, eeskätt senise (üle)tähtsustatud organisatsioonistruktuuri kõrvale ja asemele. Tõene tundub olevat ka väide, et kui tugev organisatsioonikultuur toetab seatud eesmärke, siis ta võib anda suurema konkurentsieelise kui ükskõik missugune uuenduslik tehnoloogia, mida iga konkurent võib suhteliselt lihtsalt kopeerida ja üle võtta (Goffee, Jones 2001, 3). Vaevalt on võimalik üle võtta aga organisatsioonikultuuri.

Organisatsioonikultuuri arvestamine juhtimisotsustes ning selle kui juhtimisvahendi teadlik kasutamine eeldab kultuuri kui nähtuse tundmaõppimist ning järeltule ja üldistuste tegemist, mille põhjal saaks tegevjuhtidele anda soovitusi ja näpunäiteid. Organisatsioonikultuuri lõputule mitmekesisusele vaatamata pole see võimatu. Geert Hofstede on sellega seoses viidanud kahele võimalusele (Hofstede 1994, 14–15). Kõigepealt see, mida Hofstede ise rakendab: teatavate kultuurile iseloomulike dimensioonide statistiline mõõtmine. Kuid on ka teine võimalus: Harrisoni ja Handy poolt kahekesi puu all istudes (*sic!*) genereeritud organisatsioonikultuuride tüpologia (Harrison 1995, 149). Põhimõtteliselt võib seda võrrelda Max Weberi rakendatud ideaaltüüpide meetodiga, kus esitatakse kõigest kõrvalisest puhastatud ideaalne mudel.

Mudelist metoodikani

Harrisoni mudel eristab organisatsioonikultuuri tüüpe nendes valitsevate väärtuste järgi, milleks tema kontseptsiooni kohaselt on võimu-, rolli-, ülesande- ja isikukesksus. "Iga organisatsioon kujutab endast nelja põhilise kultuuritüübi kombinatsiooni. Tüübist sõltub

otsuste tegemise viis, töötajate motiveerimine, kohase juhtimisstiili valik ning selle aluseks oleva väärtuste ja uskumuste süsteemi töö olemuse ning inimloomuse kohta." (Harrison, Stokes 1992, 13). Kahtlemata on tegelikkus keerukam kui esitatud mudel, ideaaltüüpe ei esine kunagi puhtal kujul. Seetõttu võib rääkida organisatsioonikultuuri dominantidest (domineerivatest väärtustest), mitte aga näiteks täiesti võimukesksest või täiesti rollikesksest kultuurist.

Harrisoni mudel leidis suhteliselt positiivse vastukaja ka teadusringkondades. Veelgi enam, Desmond Graves arendas selle edasi kahemõõtmeliseks maatriksiks, mille peale Harrison ega Handy kumbki ise ei olnud tulnud. "Neid nelja kultuuritüüpi ühendavad organisatsiooni ülesehituse põhilised nurgakivid – tsentraliseeritus ja formaliseeritus. Võimukultuur on tsentraliseeritud, kuid mitte formaliseeritud; ülesandekultuur on formaliseeritud, kuid mitte tsentraliseeritud; rollikultuur on nii tsentraliseeritud kui ka formaliseeritud ning isikukeskne kultuur pole ei üks ega teine" (Graves 1986, 43).

Roger Harrison ei piirdunud kultuuritüüpide mõttelise mudeli koostamisega, vaid juhtimiskonsultandina töötas välja ka asjakohase meetodika, millega organisatsioonis domineerivat kultuuritüüpi määrata. Tema organisatsioonikultuuritüüpide mudel ja nende määramise meetodika lähtub eeldustest, et

- iga organisatsiooni puhul on üks domineeriv väärtus, mille suhtes teised jäävad tagaplaanile;
- domineeriva väärtuse alusel saab eristada organisatsioone, kus kultuur ja struktuur on allutatud (1) juhi (või juhtide) isikuvõimule, (2) ametialastes suhetes etendatavatele rollidele, (3) organisatsiooni ees seisvatele ülesannetele või (4) organisatsiooni liikmete heaolule;
- igast domineerivast väärtusest tulenevad eriomased käitumisnormid, mille selgitamine võimaldab kindlaks teha, millist tüüpi organisatsiooniga on tegemist;
- organisatsiooni liikmete eelistused võivad, kuid ei pea kokku langema organisatsioonis domineeriva kultuuritüübiga.

Harrisoni meetodikat kasutades on Eestis uuritud nii äriühinguid (Kütt 2002) kui ka riigiasutusi (Haage 2002). Autorite loal kasutatakse käesolevas artiklis ka nimetatud uurimustes saadud tulemusi.

Tegelik ja eelistatav kultuur

Kirjeldatava uuringu valimi moodustasid Tallinna Pedagoogikaülikooli ja Sisekaitseakadeemia magistriõppe üliõpilased ning rühm kaitseväe ohvitseri, keda käesoleva artikli autor küsitles 2002. aasta augustist kuni 2003. aasta märtsini, ühtekokku 125 inimest. Magistriõppe erialade lõikes oli küsitletute seas nii avaliku halduse, sotsioloogia, organisatsioonikäitumise, infotehnoloogia juhtimise, hariduse juhtimise, sotsiaaltöö, lastekaitse kui ka muude erialade üliõpilasi. Magistrantide seas oli ka politsei- ja korrektsiooniametnikke, päästetöötajaid ning kaitseväe ohvitseri. Kõik küsitletud olid oma

valdkonnas töötanud juba rohkem kui aasta ning nad olid asunud magistr kraadi omandama põhitöö kõrvalt.

Ankeetide töötlemisel on arvestatud esimest eelistust, mille väärtuseks töötluses võeti 1. Sellest tulenevalt ei andnud iga ankeet mitte 150 + 150 punkti nagu Harrisoni soovitatud neljase skaala puhul, vaid 15 + 15 punkti. Kõigi vastanute punktisumma oli seega 125 x 15 = 1875, ja seda nii tegeliku kui ka eelistatava kultuuri osas (vt tabel 1).

Algselt oli Harrisoni ankeet vahend, millele toetudes analüüsiti üht kindlat organisatsiooni. Kuna meie uuringus esindasid vastanud eri organisatsioone ja tegevusvaldkondi, ei saa me midagi väita nende asutuste ja organisatsioonide kohta, kus küsitatud töötasid, kuid saame samal ajal üldisema läbilõike organisatsioonides toimuvast ning – mis veelgi olulisem – sealsete töötajate suundumustest, nende tegelikest eelistustest selle kohta, milline peaks organisatsioonikultuur olema.

Üks meie hüpoteese oligi, et vastanute erinevast taustast hoolimata võib oletada nende püüdluste ja eelistuste suhtelist ühtsust. Erialade valikust tingituna olid vastanute seas ülekaalus avaliku sektori esindajad, mida samuti peab tulemuste tõlgendamisel arvesse võtma.

Tabel 1. Tegelik ja eelistatav organisatsioonikultuur

Kultuuritüübid	Tegelik kultuur		Eelistatav kultuur	
	punkte	%	punkte	%
(a) Võimukeskne	513	27,4	40	2,1
(b) Rollikeskne	684	36,5	332	17,7
(c) Saavutuse- ehk ülesandekeskne*	497	26,5	1160	61,9
(d) Toetuse- ehk isikukeskne*	181	9,6	343	18,3
Kokku	1875	100,0	1875	100,0

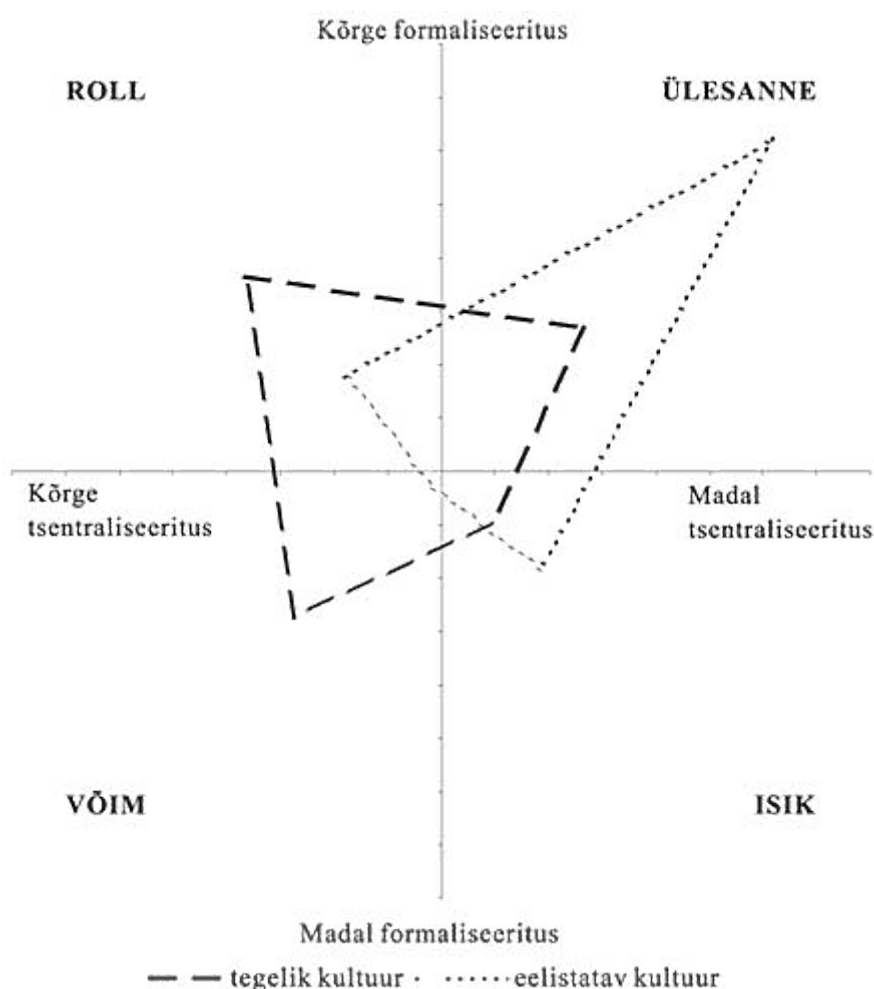
Märkus. * Viimasena mainitud nimetusi kasutas R. Harrison oma 1972. aasta artiklis.

Tulemusi iseloomustab graafiliselt joonis 1. Nagu näeme, on tegeliku organisatsioonikultuuri puhul kõige tugevamini esindatud rollikesksus, mis avaliku sektoriga seoses eriti ei üllatagi. Kui aga arvestada ajaloolist tausta, võib saadud tulemustest välja lugeda küllaltki suuri muutusi, mis Eesti avalikus halduses ja avalikus teenistuses on viimase aastakümne vältel aset leidnud. Varasemate uuringute põhjal teame, et mitte ainult endise Nõukogude Liidu, vaid kogu nn idabloki aladel oli 1990. aastate valulisemaid probleeme, kuidas ületada riigiametnike väärtustes ja hoiakutes sügavalt juurdunud isikuvõimule orienteerituse

sündroomi (Roots 2000, 43–44, 64–70). Oma halvemates vormides tõi see kaasa seaduste valikulise järgimise, vahetu ülemuse tahte seadusetähest kõrgemale seadmise. Selliseid hoiakuid süvendav juhtimisstiil domineeris Eesti avalikes asutustes veel 1990. aastate keskel (Roots 2000, 92–96).

Kui nüüd heita sellelt seisukohalt pilk joonisele, siis näeme, et isikuvõimust tähtsamaks on muutunud rollikesksus ehk teiste sõnadega tegevuse reeglistatus. Viimasega peaaegu võrdselt ilmutab end ülesannetele suunatus, püüd midagi korda saata. Selle põhjal võib järeldada, et eelmiselt režiimilt päranduseks saadud isikukeskses organisatsioonikultuuris on aset leidnud teatud positiivne murrang. Kõigi eelduste kohaselt seondub see ka riigiteenistujate hulgas 1990. aastatel aset leidnud põlvkondade vahetusega.

Joonis. Tegelik ja eelistatav kultuur



Ülemuste meelevald miinimumini

Harrisoni tüpoloogias erineb isikukeskne kultuuritüüp kolmest ülejäänust põhimõtteliselt. Selles puudub nimelt võimusuhe. Võimukeskses kultuuris hinnatakse töötajat selle järgi, kuidas ta oskab ülemusele meelepärane olla, rollikeskses kultuuris selle järgi, kui täpselt suudab ta täita kõiki ettekirjutusi, ning ülesande- ehk soorituskeskses kultuuris selle alusel,

kui palju on temast mingi ülesande lahendamisel tegelikult kasu. Töötaja on kõigil kolmel juhul allutatud organisatsioonile. Erinev on üksnes see, kelle käes on võim, kes või mis domineerib töötaja üle. Selleks võib olla juht, võivad olla täpsed ettekirjutused, võib olla ülesanne, mis tuleb täita. Teisiti on lugu isikukeskse kultuuri puhul: siis on organisatsioon allutatud indiviidile ja organisatsiooni väärtus seisneb tema liikmete heaolus. Nagu jooniselt näeme, on aga just see dominant esindatud kõige nõrgemalt. Inimene kui väärtus jääb seega jätkuvalt alla nii võimule, protseduuriireeglitele kui ka tööülesannetele.

Kui praegust olukorda iseloomustab tugev rollikesksus ning üksnes pisut nõrgem võimu- ja ülesandekesksus – võimukesksus ikka veel ja ülesandekesksus juba –, siis küsitlute eelistatav orientatsioon on rõhutatult ülesande- ja soorituskeskne. Rollikesksusest päris loobuda ei saa, tegemist on ikkagi avaliku sektoriga, kuid tunduvalt tuleks tugevdada isikukesksust. Miinimumini tahetakse aga viia ülemuste meelevalda. Suunitlus on tugev ja suhteliselt üksmeelne. Kui töötajate endi tahe maksaks, oleks muutuste suund ette teada.

Saadud tulemused peegeldavad järelkult nii toimunud muutusi Eesti halduskultuuris kui ka annavad viiteid eelseisvate muutuste üldisele suunitlusele. Organisatsioonikultuuri muutmise osas oli Harrison üldiselt ettevaatlik. Ta kirjutas, et organisatsioonikultuuri põhisuundumuse muutmine toob kaasa hulga tagasilööke, sest:

- selleni on raske jõuda, see eeldab sügavaid muudatusi nii domineerivates väärtustes kui ka väljakujunenud juhtimisstiilis, samuti organisatsiooni süsteemides, struktuurides ja töö tasustamise korras;
- see võtab palju aega: 3–5 aastat või isegi kauem;
- see tekitab organisatsioonis segadust ja stressi;
- sellesuunalised pingutused toovad kõigepealt kaasa sooritustaseme languse, mis sunnib juhte muutustest loobuma veel enne, kui need jõuavad tulemusi anda (Harrison 1993, 21).

Tuletame meelde, et organisatsioonikultuuri muutmise osas on väga optimistlikud ainult üksikud selle ala asjatundjad (Cameron, Quinn 1999), enamik on märksa pessimistlikumad (Schein 1999, 25–26) või peavad seda võimalikuks teatavate piirangutega (Goffee, Jones 2001, 4–16). Ka Harrison soovib keskenduda pigem olemasoleva kultuuritüübi positiivsete külgede tugevdamisele kui selle mingi teise tüübi vastu vahetamisele (Harrison 1993, 23–25).

Oht läbi põleda

Desmond Graves peab Harrisoni mudeli järgi võimalikuks liikuda eeskätt ümber maatriksi keskpunkti: "muutused risti üle mudeli (nt liikumine võimukeskselt kultuurilt ülesandekeskselt kultuuri suunas) tekitavad organisatsioonis tunduvalt rohkem vastuseisu kui muutused ringi ümber mudeli (nt üleminek võimukeskselt kultuurilt rollikesksele)" (Graves 1986, 44).

Tundub, et just seda tüüpi liikumist peegeldab ka joonis. Esimene samm, mis üheksakümnendate jooksul astuti, viis seni domineerinud võimukeskse kultuuri

nõrgenemisele ja rollikeskse, n-ö õige bürookraatliku kultuuri tugevnemisele. Selle järel ja sellega ühel ajal algas ka teine samm – tulemuslikkusele orienteeritud kultuuri tugevnemine. Pidagem meeles, et võimu- ja rollikeskset kultuuri nimetas Harrison traditsioonilisteks, s.t organisatsioonide ajaloos kõige vanemaiks (Harrison 1993, 53). Ülesande- ja isikukeskne kultuur on tema järgi nooremad ja nüüdisaegsemad.

Joonisel kujutatud trendi arvestades võib ülesande- ja soorituskesksuse tugevnemist eeldada ka tulevikus, muidugi koos kõigi selle kultuuritüübi plusside ja miinustega. Neid kirjeldas Harrison järgmiselt: "Saavutuslikkusele orienteeritud organisatsioonid on sellised, kus:

- inimesed usuvad sedavõrd tugevasti sellesse, mida nad teevad, et taotletavad tulemused õigustavad nende meelest kõiki mõeldavaid abinõusid;
- inimesi valdab vältimatuse tunne, seatud eesmärgid on nii olulised, et need on inimestest endist palju suuremad ja tähtsamad;
- inimesed pühenduvad täielikult tööle, nad muutuvad ükskõikseteks oma isiklike vajaduste suhtes, ohverdavad tööle oma perekonna, sõbrad ja tervise;
- eduka soorituse nimel ei lase nad end segada kehtestatud reeglitest ja protseduuridest;
- kõik teevad pikki päevi ja peavad loomulikuks töötada ilma puhkepäevadeta;
- töömoraal on eriti kõrge, põhimõtteks on "üks kõigi eest";
- kuuludes niisugusesse kollektiivi, tunnevad inimesed end tugevate ja osavatena, nende enesehinnang kasvab järsult;
- kõiki valdab erilisuse ja äravalituse tunne, see on 'eliit' sellele ainuomase keele, kommete, müütide ja tavadega" (Harrison 1993, 36–37).

Oht sel viisil läbi põleda on organisatsiooni liikmetele väga suur. See pole ainus oht. Kui tugevatele emotsioonidele (kõikevaldav missioonitunne, tugev kuuluvuse ja ühtsuse tunne, kõrgendatud enesehinnang, üleolek teiste suhtes, äravalituse ja erilisuse tunne) lisada sümbolid, rituaalid ja müüdid, siis ongi meil kõik tarvilikud elemendid ühe suletud rühma ehk kasti kujunemiseks. Probleemidega, mida sellelaadne protsess kaasa toob, tuleb sagedasti kokku puutuda näiteks politseipsühholoogias (Ellonen *et al.* 2002, 187–188; 211–212). Kuid kõne all pole mõistagi üksnes jõustruktuurid, tegemist on organisatsioonikultuuri tüübiga, mida võib ette tulla ka mujal (tootearenduses, infotehnoloogias).

Eelistatava kultuuri erijooned

Kuna hoiatus on tõsine, sunnib see meid lähemalt vaatama, millistes küsimustes eelistasid vastajad ülesande- ja soorituskeskset kultuuri ja millistes mõnda teist kultuuritüüpi (vt tabel 2). Selgelt ülesandekeskne orientatsioon valitseb esimese nelja küsimuse puhul:

1. Organisatsiooni liikmetelt oodatakse, et nad esimeses järjekorras võtavad vastu ülesandega seotud väljakutsed, püüdes leida töötegemiseks parima võimaliku viisi.
2. Organisatsioonis on edukad inimesed, kes on erialas pädevad ja pühendunud töö tulemustele.

3. Organisatsioon kohtleb töötajaid kui partnereid, kes on pühendunud ühise eesmärgi saavutamisele.
4. Inimesi juhib nende endi pühendumus organisatsiooni eesmärkidele.

Viies küsimus puudutas otsustusprotsesse organisatsioonis ning seal kogus kõige rohkem hääli vastusevariant d: otsuste vastuvõtmise protsessi iseloomustavad üksmeelsed, konsensusel põhinevad otsused, mis tagab nendest arusaamise ja töötajate toetuse. Jõustruktuurides on konsensuslikku otsustamist mõistagi raske ette kujutada, tulemuste läbiarutamisel selgus aga, et tegemist on eelkõige vastureaktsiooniga sellistele otsustele, mis tulenevad juhi suvast ega arvesta mitte ainult alluvate arvamuse, vaid ka tegeliku olukorraga.

Tabel 2. Eelistatav kultuur üksikküsimuste lõikes

Nr	Kaitseväe ohvitserid(august 2002)	Haridusjuhid – TPÜ magistrandid (oktoober 2002)	Politseiametnikud – SKA magistrandid (märts 2003)	TPÜ magistrandid – erinevad erialad (märts 2003)
1.	c	c	c	c
2.	c	c	c	c
3.	c	c	c	c
4.	c	c	c	c
5.	d	d	d/b	d/b
6.	b	b/c	b	b
7.	c	c	c	c
8.	c	c	c	c
9.	c	c	c	c
10.	c	c	c	c
11.	c	c	c	c
12.	c/d	c/d	c/d	c/d
13.	b/d/c	d/c	d/b	d/c
14.	b	b/c	b	b/d
15.	c	c	c/d	c

Märkus. Kasutatud on R. Harrisoni antud tähistusi: b – rollikeskne kultuur; c – saavutuse- ehk ülesandekeskne kultuur; d – toetuse- ehk isikukeskne kultuur.

Sellele väga lähedane taust on ka vastustel, mis anti valdavalt tööjaotust puudutanud kuuendale küsimusele. Erinevus on üksnes selles, et siin tõusis esiplaanile rolli- ja reeglitekesksus. Variant b kõlas nimelt nii: ülesannete jaotus töötajate vahel tugineb organisatsiooni vajadustele ja kehtestatud reeglitele (kvalifikatsiooni jms arvestamine).

Küsimused 7–11 said väga üksmeelse ülesandekeskse vastuse:

7. Töötajatelt oodatakse, et nad on kõrge sisemise motivatsiooniga ja pädevad, valmis haarama initsiatiivi ja astuma vastu juhtide seisukohtadele, kui see on vajalik eesmärgi saavutamiseks.
8. Tipp- ja keskastmejuhtidelt oodatakse, et nad on demokraatlikud ja valmis alluvate ideid aktsepteerima.
9. Kui üks töötaja annab teisele nõu, siis soovitusi aktsepteeritakse juhul, kui tal on rohkem teadmisi või kogemusi.
10. Töötajaid motiveerib tugev soov saavutada häid tulemusi, luua midagi uut ja pingutada organisatsiooni edu nimel.
11. Suhteid tööruhmade ja allüksuste vahel võib enamasti iseloomustada kui tihedaid koostöösuhteid olukorras, kus on vaja saavutada ühiseid eesmärke.

Järgmised kolm küsimust lähevad taas saavutusekesksusest kõrvale. Kaheteistkümnenda küsimuse puhul tõusis variandi c (töötajate ja töötajate rühmade vahelisi konflikte arutatakse rühmavestlustes, mis on suunatud konfliktiga seotud tööalaste küsimuste lahendamisele) kõrvale jõuliselt isikukeskne lahendus d: ... klaaritakse viisil, mis säilitab head tööalased suhted ja vähendab inimeste haavumise tõenäosust. Kolmeteistkümnenda küsimus käis suhtumise kohta väliskeskkonda, seal oli sagedasem vastusevariant d: organisatsiooni väliskeskkonda tajutakse kui omavahelises sõltuvuses olevat kogukonda, kus esiplaanil on ühiste huvide teostamine. Kuna vastajate absoluutne enamus töötab avalikus sektoris, siis viimane ilmselt moodustabki nende jaoks sellise "omavahelises sõltuvuses oleva kogukonna". Kuid esines ka vastust c: ... kui võistlusplatsi, kus parima tulemuse ja edu tagavad tootlikkus, kvaliteet ja uuendused. Sellisel ettekujutusel on üha enam alust, arvestades, et avalikud teenused hakkavad üksteise järel üle minema konkurentsikeskkonda.

Neljateistkümnenda küsimuse puhul pääsesid võidule reeglid ja ettekirjutused: kui reeglid, süsteemid ja protseduurid "teele ette jäävad", siis inimesed üldiselt siiski täidavad neid või kasutavad ametlikke võimalusi neid muuta või erandeid teha (variant b). Riigiametnike puhul olekski olnud väga ohtlik, kui nende ideaaliks oleks osutunud seaduste, reeglite ja ettekirjutuste rikkumine. Viieteistkümnenda küsimus sai aga taas valdavalt ülesande- ja soorituskesksed vastused: organisatsiooni lisanduvad uued töötajad peavad õppima, kuidas oma tööd paremini teha, kuidas arendada häid tööalaseid suhteid teistega jne (variandid c ja d).

Niisiis võib näha, et võrreldes praeguse tegeliku olukorraga, on vastajate eelistused selle suhtes, kuidas peaks olema, väga selge suunitlusega: ideaal on tulemuslikkus, millegi

saavutamine, tööülesannetele keskendumine. Võimalik, et me ei eksi, kui tõlgendame neid taotlusi vastureaktsioonina praegu valitsevale olukorrale, kus tihti on ülekaalus kas bürookraatlik klammerdumine ettekirjutustesse või ülemuse meelevald.

Kummalgi oma maailmapilt

Maria Küti ja Sigrid Haage uurimustest selgus, et juhtide ja alluvate hinnangud ning eelistused on erinevad. M. Kütt korraldas küsitluse kolmes erakapitalil põhinevas tootmisettevõttes (n=204) ja S. Haage neljas riigiasutuses (n=110). Lõpptulemust ei mõjutanud see, et ühel juhul oli tegemist äriühingutega ja teisel juhul avalike asutustega.

Era- ja avaliku sektori organisatsioonidel tundub olevat muudki ühist. Kolmest uuritud äriühingust hindasid töötajad kaht kui rollikeskset ja üht kui võimukeskset, eelistatav organisatsioonikultuur oli aga kõigil kolmel juhul saavutuse- ja sooritusekeskne (Kütt 2002, 35–38). Neljast uuritud ametiasutusest oli töötajate hinnangul üks puhtalt rollikeskne, üks rollikeskne tugevate tulemusekeskse organisatsiooni tunnustega ja kaks tulemusekeskset. Eelistatav kultuur oli nendeski kõigil neljal juhul saavutusekeskne (seal, kus see juba niigi valdav oli, sooviti seda veelgi süvendada ja tugevdada) (Haage 2002, 38–43).

Kuna tegemist on suhteliselt väikeste valimitega, on järeldus, et Eesti avalik sektor on tugevamini tulemustele orienteeritud kui erasektor, ilmselt ennatlik. Küll aga on kohane järeldada, et riigisektoris süveneb tulemusekesksus. See läheb kokku ka eespool esitatud andmetega. Nagu ka see, et riigiametnikele on tulemuslikkus ideaalina sama tähtis kui erasektori töötajatele. Seega hirm nn tulemuslikkuse diktatuuri ees, mida ametnikud veel 1996. aastal ühemõtteliselt väljendasid (Roots 2000, 93), tundub olevat ületatud. Eesti haldussuutlikkus ainult võidab sellest.

Milles aga avaldus juhtide ja alluvate maailmapildi erinevus? See avaldus vägagi tähtsates küsimustes: millisena näevad iseennast ja oma organisatsiooni juhid ning millisena näevad neid ja kogu organisatsiooni töötajad; milliseid ootusi juhid enda arvates töötajatele esitavad ja millised on töötajate arvates juhtide ootused nende suhtes; millisena tajuvad juhid organisatsiooni tegevuskeskkonda ja millisena töötajad? Kui uskuda koos Edgar Scheiniga, et kultuur algab liidritest, kes mõjutavad organisatsiooni liikmeid omaenese väärtuste ja tõekspidamiste kaudu (Schein 1999), siis seisame eeltoodud lahknevuste korral silmitsi mitme tõsise küsimusega. Millest on selline olukord tingitud? Kas põhiprobleemiks on üksnes kommunikatsiooniraskused või on põhjused sügavamal? Kas tõrked kommunikatsioonis on seotud juhtide suutmatusega või hoopis nende soovimatusega oma väärtusi ja tõekspidamisi alluvatele edasi anda? Ja kui see on nii, kas saab siis juht organisatsioonikultuuri kujundada mitte ainult oma väärtuste ja tõekspidamiste kommunikeerimise, vaid ka nende mittekommunikeerimise (loe: varjamise, mahasalgamise) teel?

Juhtimine sammu võrra maas

Kui pidada nagu Harrison võimu- ja rollikeskseid organisatsioonikultuuri tüüpe ajalooliselt kõige vanemaks ja traditsioonilisemaks ning arvestada, et rollikeskne organisatsioonikultuur tekkis omal ajal vastureaktsioonina juhi suval ja omavolil põhinevale võimukultuurile (Scott 1998, 44–46), siis tuleb tunnistada, et paljude Eesti organisatsioonide juhtimisstiil ja – kultuur kipub jääma kuhugi industriaalühiskonna algusaegadesse, kui ainujuhtimise võimukeskus hakkas asenduma rollikeskse masinavärgiga. Et organisatsioonide praegused taotlused on samal ajal põhiliselt tulemustele orienteeritud ja edasiviivad, mõjub valdav juhtimiskultuur selle taustal eriti arhailiselt.

See mõistagi ei tähenda, et organisatsioonide juhid ei püüa tulemusi saavutada, küsimus on ainult selles, mil viisil ja missuguste võtetega nad seda teha tavatsevad. Juhtimisstiil ei ole ainult see- või teistsugune käitumispraktika. Iga stiili taga peituvad vastavad väärtused, normid, hoiakud ja "sügavamad baasarusaamad", nagu neid nimetas E. Schein (Schein 1999). Iseloomuliku näite traditsioonilisele juhtimisele omastest baasarusaamadest tõi Pärnu juhtimiskonverentsil 2003 Kersti Kaljulaid (Kaljulaid 2003). Jutt on Iru elektriijaamast enne hiljutist juhtimisreformide vahetust. Tipptasemel oli juhtimiskäitumine seal aastaid rajanenud järgmistel arusaamadel:

- ülemus on püha, ta peab olema kaitstud alluvate eest ega tohi olla kergesti kättesaadav;
 - ülemus on tark, teab kõike, ei küsi midagi ning mõtleb üksi kõikide eest;
 - kõik, mis on halb ja ebameeldiv, ei lähtu mitte ülemusest, vaid korrus kõrgemalt, s.t ülemuse ülemustest;
 - parim põhjendus on käsk;
 - kõige tähtsam on stabiilsus.
- Keskastme juhtide arusaamine juhtimisest oli mõistagi kujunenud samas vaimus:
- probleemid on alati kellegi teise probleemid, need on mõne teise osakonna, talituse või teenistuse ülesanne;
 - väike vale lahendab probleemi ära: midagi pole tegelikult juhtunud, see oli valehäire, ebatäpne informatsioon, ilmne liialdus vms;
 - tippjuhi ette tuleb viia probleemid, mitte võimalikud lahendused, ülemus on tark, las lahendab;
 - iga idee rakendamine on ohtlik: kui rakendamise käigus tekivad raskused, siis järgnevad süüdistused;
 - iga ütlus solvab kedagi kolleegidest või ülemustest, parem mitte midagi ütelda;
 - sinikraed ja valgekraed on erinevad inimliigid.

Juhid ise oma käitumist muidugi kõrvalt ei näe. Tõsi, nad on alluvatega nõus, et juhtimisotsuseid tehakse tõesti ainult tipptasemel ja alluvaid sellesse protsessi ei kaasata. Kuid samas peavad nad ise endid demokraatideks, kes ei liialda võimuga, kes eeldavad allumatelt initsiatiivi ning arvestavad altpoolt tulnud ettepanekutega (Haage 2002, 49, 50, 57, 59; Kütt 2002, 42, 51). Alluvad omakorda ei näe juhtkonna toetust altpoolt tulevatele algatustele ja ettepanekutele. Nende kogemus näitab, et esineda tohib üksnes ettepanekutega, mis on juhtkonnale meelepärased (Kütt 2002, 51). Veelgi kindlam on

piirduda oma ametijuhendis kirja pandud ülesannete tagasihoidliku täitmisega ning püüda juhte uute ideedega mitte üllatada.

Käitumine peegeldab suhtumist

Kui juhid ja alluvad ei suuda vastastikku oma ootusi adekvaatselt ja ühemõtteliselt edastada, on ilmselt tegemist kommunikatsiooniprobleemidega. Viidatud uurimustes selgus neist vähemalt kolm olulisemat:

- võimukeskses kultuuris liigub info peamiselt ühes suunas – ülalt alla, tagasiside on nõrk või sootuks olematu; selle tulemusena puudub juhtidel ettekujutus alluvate ootustest ja arusaamistest; kui juhid ei tea, mida alluvad neist arvavad, on nende enesepeegeldus paratamatult ebaadekvaatne;
- probleeme võimendab vahetu kontakti puudumine juhtide ja alluvate vahel; keskastmejuhid, kelle vahendusel tiiptase suhtleb täitevtasemega, kas ei anna informatsiooni edasi (Haage 2002, 59) või moonutavad seda tahtlikult oma huvides (Kütt 2002, 43, 51, 53);
- alluvates tekitavad segadust nn segasõnumid, *mixed messages*, mida nad saavad juhtidelt, kelle deklaratsioonid ja tegelik käitumine on omavahel vastuolus. Seegi on üks põhjusi, miks kommunikatsioonis on lubamatult palju müra. Kui juhtkond deklareerib end väärtustavat meeskonnatööd ja initsiatiivi altpoolt ning tegelikult juhtimispraktikas jätab kõik ettepanekud tähelepanuta või reageerib neile viisil, "mida alluvad ei suuda unustada" (Haage 2002, 53), siis on lõhe juhtide sõnade ja tegude vahel ilmne.

Kommunikatsioonihäired ei ole seejuures mitte ainult põhjus, vaid ka millegi tagajärg. Põhjus on see, mis neid häireid tekitab. Lõhe algab vastuolust deklareeritud väärtuste ja sügavamate baasarusaamade vahel, mis on tegeliku juhtimiskäitumise aluseks. Tundub, et juhtide arusaamad on paljuski jäänud samaks kui kümnekond aastat tagasi, seda vaatamata isegi põlvkondade vahetusele juhtide seas. Organisatsioonikultuur on taas osutunud elujõulisemaks kui selle füüsilised kandjad.

Millised need põhiväärtused ja baasarusaamad täpsemalt on, vajab eraldi uurimist. Käesoleva materjali põhjal võib oletada, et kõik algab sellest, millisena nähakse oma töötajaid. Haage kinnitusele arvavad riigiasutuste juhid, et töötajad ei taha võtta vastutust ning seetõttu peab neid suunama ja kontrollima (Haage 2002, 63). Erafirmade olukorda on lühidalt ja ilmekalt kirjeldanud Tallinna Tehnikaülikooli professor Kaarel Kilvits, kelle tähelepanekute kohaselt eelistavad juhid "kuulekaid, vähenõudlikke ja ametiühingutesse mittekuuluvaid oskustöölisi, kes oleksid valmis kahtlase tulevikuga ettevõtetes halbades töötingimustes madala palga eest rügama" (Kilvits 2003). Kui see on põhihoiak, siis on ka mõistetav, miks otsustamine on koondunud juhtimispyramiidi tippu, miks töötajatelt oodatakse eeskätt kuulekust ning miks peamised motivaatorid on preemiad ja karistused.

Alluvatega suheldakse seega viisil, mis tuleneb põhihoiakust nende suhtes. Nendega käitutakse nii, nagu neisse suhtutakse. Siit ka nimetatud häired kommunikatsioonis. Medali

teine pool on aga see, et kirjeldatu tagajärjel "tajub" töötaja ennast kätepaari või palgatöölisena, keda juhid oma isiklikes huvides ära kasutavad..." (Kütt 2002, 68). Igapäevane juhtimispraktika toodab ja taastoodab seega niisuguseid väärtusi ja hoiakuid, mis lähevad diametraalselt lahku organisatsioonikultuuri üldise arengu tänapäevastest suundumustest.

Järeldused

1. Eesti avalike organisatsioonide ja äriühingute arengus on tänapäeval paljugi ühist, nii avalikku kui ka erasektorit iseloomustab tulemuslikkusele suunatud organisatsioonikultuuri järjekindel tugevnemine.
2. Edasise arengu piduriks võib kujuneda juhtimiskultuur, sest üleminek traditsiooniliselt juhtimiselt tänapäevasele pole paljudes organisatsioonides veel aset leidnud.
3. Paljud juhid, kes deklareerivad demokraatlikke väärtusi, lähtuvad tegelikus juhtimises autoritaarsetest põhimõtetest.

Alluvate arusaam, milliseid väärtusi nende organisatsioon hindab, ei tulene mitte sellest, mida juhid deklareerivad, vaid igapäevases praktikas kogetust.

Kasutatud kirjandus

Cameron, K. S., Quinn, R. E. (1999). Diagnosing and Changing Organizational Culture. Reading (Mass.): Addison-Wesley Publishing.

Ellonen, E., Nurmi, L., Raivola, P., Väliatalo, T., Väliatalo, U. (2002). Politseitöö psühholoogia. Tallinn: Sisekaitseakadeemia Kirjastus.

Goffee, R., Jones, G. (2001). Organizational Culture: A Sociological Perspective. – C. L. Cooper, S. Cartwright, P.C. Earley (eds). The International Handbook of Organizational Culture and Climate. Chichester: John Wiley and Sons, pp 3–20.

Graves, D. (1986). Corporate Culture – Diagnosis and Change. London: Frances Pinter Publishers.

Haage, S. (2002). Organisatsioonikultuuri diagnostika Eesti riigiasutustes kultuuritüübi määramise meetodil. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool.

Handy, C. (1985 [1978]). Gods of Management: The Changing Work of Organizations. Rev. ed. London: Pan Books.

Harrison, R. (1993). Diagnosing Organizational Culture: Trainer's Manual. San Francisco, CA: Jossey-Bass: Pfeiffer.

Harrison, R. (1995 [1972]). Understanding Your Organization's Character. – The Collected Papers of Roger Harrison. Jossey–Bass Publishers, pp 149–164.

Harrison, R., Stokes, H. (1992). Diagnosing Organizational Culture. San Francisco, CA: Jossey–Bass: Pfeiffer.

Hofstede, G. (1994). Cultures and Organizations: Software of the Mind. London: Harper Collins Business.

Kaljulaid, K. (2003). Kellel on õigus küsida "miks"? – http://www.konverentsid.ee/uploads/doc_14527.ppt.

Kilvits, K. (2003). Eestis napib oskustöölisi ajaloolistel põhjustel. – Äripäev, 27. mai.

Kütt, M. (2002). Organisatsioonikultuuri diagnostika kultuuritüüpide määramise meetodil. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool.

Roots, H. (2000). Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia Kirjastus.

Roots, H. (2002). Organisatsioonikultuuri tüübid. Tallinn: Sisekaitseakadeemia Kirjastus.

Schein, E. H. (1999). The Corporate Culture Survival Guide: Sense and Nonsense About Culture Change. San Francisco, CA: Jossey–Bass Publishers.

Scott, W. R. (1998). Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. 4th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall

Propaganda ei kao kuhugi

Agu Uudelepp

Eestimaa Rahvaliidu teabejuht, Tallinna Tehnikaülikooli lektor

Kuigi propagandat on sajandeid peetud ajupesu vahendiks, peavad riigiteadlased seda nüüdisaja demokraatlikes riikides sama oluliseks kui totalitaarsetes.

Legendi kohaselt oli Kreeka filosoof Protagoras esimene, kelle raamatud avalikult ära põletati. 5. sajandil eKr elanud Protagoras oli sofist – ta õpetas teistele, kuidas inimesi veenda. Ilmneb, et juba lääne tsivilisatsiooni alguspäevil peeti teiste inimeste mõjutamist veenmistehnikate abil halvaks tooniks (Pratkanis, Aronson 2001, 262). Selline käsitlus on aga ülimalt lihtsustatud ja tänapäeva maailmas ka tublisti ajast maha jäänud (Uudelepp 2001), kuigi tavateadmise järgi on propaganda siiaamaani halb ja autoritaarsetele režiimidele omane.

Suurem osa inimesi paistab suhtuvat propagandasse samamoodi, nagu USA Ülemkohtu liige Potter Stewart kunagi pornograafiat defineeris: "Ma ei suuda seda defineerida, kuid ma tunnen selle ära, kui seda näen" (Bytwerk 1989, 43). Neutraalse käsitluse kohaselt on propaganda sihilik ja süstemaatiline katse kujundada arusaamu, manipuleerida teadmiste ja otsese käitumisega, et saavutada propagandisti huvidele vastavat reaktsiooni (Jowett, O'Donnell 1999, 6); sellest definitsioonist lähtub ka käesoleva kirjutise autor.

Eesti on olnud enamiku oma ajaloo autoritaarsete riikide mõju all. 2004. aasta 1. maist saab Eesti Vabariigist Euroopa Liidu liige ning see tähendab meie kinnitamist demokraatlike riikide hulka. Monarhiate ja totalitaarsete riikide mõjupiirkonnas peeti iseenesestmõistetavaks, et riiklik propaganda käib meiega iga päev kaasas. Nüüd tekib küsimus, kas järgmise aasta kevadest on propaganda Eesti jaoks minevikuline mõiste, mis pakub huvi üksnes ajaloolastele, või jääb see siiski igapäevase diskursuse osaks.

Propaganda maine allakäik

Demokraatlik mõtteviis sai alguse Antiik-Kreekas. Tollest ajast on meieni jõudnud hulk arutlusi, milline peaks olema ideaalne riigikorraldus. Püüdlus utopistlike poliitiliste süsteemide poole on aga alati tuginenud oletusele, et inimestega võib manipuleerida ja neile ajupesu teha ükskõik millises valitsevale eliidile parasjagu sobivas suunas (Lukes 1988, 77). Valitsev eliit ei teki kunagi iseenesest, võimu rakendamiseks on kõigepealt vaja riigitüüri juurde pääseda. Oma ideede levitamiseks on mitu viisi, üks neist on toores füüsiline jõud või sellega ähvardamine (Conserva 2003, iii).

Totalitaarses riigis on jõu kasutamine igati loogiline tegutsemisviis: võimu saab see, kes on oma konkurentidest tugevam. Demokraatlikul maal on jõu kasutamine välistatud, seega kerkib esile moodsa demokraatia keskne küsimus, kuidas pääseda riiki juhtima (Bernays

1972, 92). Enne kui propaganda suutis saavutada oma praeguse tähtsuse, pidi ühiskonna poliitiliselt aktiivsetel liikmetel tekkima vajadus ühiskonna asjadesse ükskõikselt suhtuvate inimeste näiliselt vabatahtliku toetuse järele. Selline olukord tekib ainult siis, kui poliitilised juhid kas või ainult pealtnäha sõltuvad autoriteedist, mille neile annab valijate toetus. Teist tüüpi ühiskondades võib masse ignoreerida või neid kriiside korral vägivald ja hirmuga alla suruda. Demokraatia poole pürgivate riikide poliitikud said aru, et nende õigus valitseda on mõttetu, kui poliitikast vähe huvituvad inimesed ei ole seda kindlate ajavahemike järel heaks kiitnud (Qualter 1962, 32).

Bertrand Russell ütles juba 1922. aastal peetud kõnes, et propaganda on arenenud riikides valitsuse tunnustatud tegutsemisviise ja tegemist on meetodiga, millega luuakse demokraatlikku arvamust (Russell 1922, 33). Mõni aasta hiljem algas aga ajajärk, mida siia maani peetakse propaganda õitseajaks. 1920. aastate teisel poolel ja 1930. aastail oli propagandal nii Kolmandas Riigis kui ka Nõukogude Liidus keskne roll inimeste motiveerimisel toetada "õiget" parteid ja selle juhte.

See ei olnud propaganda maine allakäigu ainus põhjus, samal ajajärgul tulid ilmsiks ka ebaeetilised võtted, mida Esimese maailmasõja võitjad olid kasutanud. Näiteks ilmses, et sõja-aastatel laialt levinud lugu sakslaste vabrikust, kus nood olevat oma langenud sõdurite lihast seepi keetnud ja surnute kontidest loomasööta valmistanud, oli vastaste luure väljamõeldis. Ühest küljest oli selliste lugude ilmsikstulek kasulik totalitaarsetele režiimidele, sest nendevastaseid süüdistusi ei usutud välismaal enam niisama lihtsalt. Teisest küljest kinnistus aga inimestes veendumus, et propaganda ise on halb ja propagandistid veelgi hullemad.

Tagasi algse käsitluse juurde

Tavaelust jõudis see arusaam ka teadusse, kuid ei saanud seal ainuvalitsevaks. Ajal, kui totalitaarne propaganda oli täies õitsengus, s.t 1940. aastail, toetasid demokraatlike riikide ühiskonnateadlased seisukohta, et ka õigusriigid ei tohi poliitilist propagandat eirata ega vältida. 20. sajandi keskpaiku tunnistati seega taas, et propaganda ei ole sugugi üksnes autoritaarsete režiimide relv (Harvey 1947, 14), ning propagandat hakati tasapisi taas käsitlema kui ideede levitamise ja neile toetajate leidmise vahendit. Riigiteadlased tõdesid, et kõigile kättesaadava hariduse levimine tähendab vajadust seletada ja õigustada iga suuremat poliitilist, majanduslikku või kultuurilist muudatust järjest suuremale hulgale inimestele (Bartlett 1940, 4). Sellega tunnistati, et vastsetes riikides on demagoogia möödapääsmatu, täpselt samamoodi on see kogu aeg olnud arenenud riikides.

Kõikjal, kus käib poliitiline võitlus häälte pärast ja sihtrühmaks on kodanikkonda hõlmav elektoraat, muutub demagoogia ülioluliseks, ning kui poliitikale lisandub tugev populistlik element, muutub demagoogia veelgi tähtsamaks (Shils 1972, 67). Samuti saadi aru, et ükskõik kui enesekeskne riik ka oma sisepoliitilises tegevuses ei ole, ei saa vältida suhteid teiste riikidega. Teiste maadega suhtlemine tekitab propagandistlikus plaanis kaks probleemi: esiteks on teise rahvani võimalik jõuda ainult sümbolite kaudu, kasutades selleks pressi ja raadiot, ning ka siis jääb suhe sporaadiliseks (Ellul 1973), teiseks peavad riigijuhid

tihtipeale kiirustades omaks võtma poliitika, mis mõjutab nende endi järgijate huve, kusjuures üksnes poliitika omaksvõtust ei piisa, valitsejad peavad suutma seda poliitikat ka põhjendada (Bartlett 1940, 7). Kõigi nende ülesannetega ei ole võimalik hakkama saada, kui ei vallata oskuslikult veenmistehnikaid.

Veenmistehnikate oskuslikuks kasutamiseks on kõigepealt vaja teada, millistele tunnustele edukas propaganda vastab. Üldiselt tuuakse välja neli tunnust: propagandat nähakse, propagandast saadakse aru, propaganda jääb meelde ja propaganda järgi käitutakse (Qualter 1962, 75). Propagandisti seisukohalt on neist kõige tähtsam viimane, mille järgi propaganda eesmärk on tegevus (Doob 1949, 397), mitte ideede mugandamine (Ellul 1973). See ei märgi siiski puhtalt kasuistlikku lähenemist, kus oluliseks peetakse ainult oma eesmärkide saavutamist ja sihtrühma huve ei arvestata.

Demokraatlikes riikides peab propaganda vastama eetilistele standarditele. Propagandistid peavad nimelt arvestama, et kuigi nad kujundavad oma sõnumeid nõnda, et inimesed oleksid valmis neid vastu võtma ja järgima, ei tohi samal ajal inimeste mõtlemisvõimet alla suruda (Bartlett 1940, 19–20). Kui eetikanormid kõrvale jätta, arvestab propagandist sihtrühma varasemaid hoiakuid ainult ühel põhjusel: varasemate hoiakutega vastuolus olevat infot inimesed vastu ei võta.

Soovimatus teavet vastu võtta ongi üks põhjus, miks propagandat üldse vaja läheb. Teine põhjus on see, et kampaania eesmärgist sõltumata kohtab propagandist alati ka vastupanu. Mida demokraatlikum on ühiskond, seda suurem on tema avatus ning laiem eri ideede ja tegevuskavade ruum. Iga mõtte või käitumisviisi pooldaja soovib leida mõttekaaslast ning nendeni jõudmiseks on veenmiskunst kõige tõhusam viis. Propagandistlike vahenditega ei ole mingit põhjust toetada tegevust, mille inimesed nii või teisiti ette võtaksid (Qualter 1962, 70).

Propaganda puhul heidetakse tavaliselt ette valetamist ja sel moel teiste mõttemaailmaga manipuleerimist. Avatud ühiskonnas on raske edukalt valetada ning tõeväänamisest sünnib tihtipeale rohkem kahju kui kasu (Graber 1976, 11). Propaganda kontekstis tähendab see võttestiku arenemist koos ühiskonna arenemisega: mida demokraatlikumaks muutub riik, seda vähem käib kampaaniatega kaasas otsene inimeste petmine. Viimased Eestis korraldatud kampaaniad on näidanud sedasama: kui mõni erakond või äriettevõtte üritab tähtsat teavet varjata või väärinfot levitada, toovad konkurendid tõe kiiresti päevavalgele. Näiteks võib tuua 2003. aasta Riigikogu valimiskampaania aegsed loosungid, kus lubati üht kuupalka lisaks. Et see arvutuslikult kuidagi välja ei tulnud, lisati avalikkuse survele lubadusele üks sõna ja räägiti "ligi" ühe kuupalga lisandumisest.

Ideede ja nende levitajate paljusus tähendab ka seda, et inimene ei suuda enam ise hankida teda huvitavat teavet otseallikatest. On irooniline, et suhtlemise ja teabevoolu kiirenemisega käib kaasas poliitikast huvitatuse, sellest arusaamise ja osavõtmise vähenemine. Praegu peetakse massimeediat eduka propaganda oluliseks tingimuseks, sest ainult meediakanalite kaudu pääseb ligi kogu sihtrühmale, seejuures peetakse avatud ühiskonnas meediat üldiselt usaldusväärseks (McQuail 2003, 400). Parimal juhul saavad kodanikud riigi igapäevasest

poliitikast osa õhtul telerist uudiseid vaadates. Kodanike haaratus poliitikasse on seega nihkunud tegutsemiselt reageerimisele ja algatamiselt vastamisele (Benton 2000, 97).

Meedia on uskumuse allikas

Moodsa kommunikatsioonitööstuse areng on seega tekitanud probleeme traditsioonilises arusaamises demokraatiast, mille kohaselt on inimesed ise võimelised koguma teavet ühiskonnaelus kaasalöömiseks (Sproule 1989, 5). Propagandistile paneb see kohustuse kasutada meediat oma ideoloogia huvides. Usk, mis kord oli seotud preestri või äärmisel juhul koolmeistriga, on nüüd seotud uudistesaate diktori ja ajakirjandusega. Viitamine uskumuse allikale on üldine ja automaatne: "Ma lugesin seda ajalehest" või "Ma nägin seda televiisorist" (Galbraith 1984, 177). Järelikult peab inimeste mõttemaailma mõjutamiseks mõjutama esmalt ajakirjanikke, kes otsustavad, milline teaberaas inimesteni jõuab.

Televiisiooni, raadio ja trükipressi toimetajad koguvad enda kätte peamise osa ühiskonnas levivast avalikuks kasutamiseks mõeldud teabest ja omandavad seega väga olulise rolli. Iga teabevaldaja kontrollib ja mugandab edasiantavat teavet kas teadlikult või alateadlikult. Propagandist annab edasi ainult seda teavet, mis aitab tal oma eesmäärke saavutada (Lumley 1933, 117), ajakirjanik on aga filter, mis võib propagandisti püüdlused nullida.

Demokraatlikes riikides, kus meedia on vaba, on seega olemas mehhanism propagandistide tegevuse kontrollimiseks. Kui rääkida puhtalt poliitikast, siis valimistevahelisel ajal on propagandistide sõnumitel ees meediafilter ning määravaks muutub ajakirjanduse sõltumatus. Valimiste ajal muutub filter veelgi tihedamaks, pealegi summutavad erakondade sõnumid vastastikku üksteist ning kampaaniate peamine eesmärk ei ole mitte uusi toetajaid võita, vaid olemasolevaid säilitada.

Masside puhul võib alati rääkida avaliku arvamuse inertsist või rahva konservatiivsusest, seetõttu on lihtsam tugevdada toetust juba olemasolevatele uskumustele kui uusi luua (Qualter 1962, 71). See seaduspära tagab, et vaatamata propagandistide pingutustele ei ole mõtte- ja sõnavabadust austavates riikides lühiajaline ja kallutatud ajupesude edukas. Mõnikord tuleb propagandasse suhtuda ettevaatlikult, kuid 21. sajandi algul on siiski õigem säilitada külma närvi. Masside veenmise kunst on leidnud oma koha tänapäevastes ühiskondades, liberaalsed ja neokonservatiivsed demokraatiad kaasa arvatud (Marlin 2003, 14). Euroopa Liitu kuuluvad demokraatlikud riigid, Eesti on üks nendest, ning kuni on kas või üks inimene, kes üritab kedagi oskuslikult veenda, ei kao propaganda kuhugi.

Kasutatud kirjandus

Bartlett, F. C (1940). Political Propaganda. Cambridge: University Press.

Benton, R. E. Jr. (2000). Dangers of "Teledemocracy": How the Medium of Television Undermines American Democracy. – Political Communication Ethics. Ed by R. E. Denton. Westport: Praeger Publishers.

- Bernays, E. L. (1972).** Propaganda. Port Washington, N. Y., London: Kennikat Press.
- Bytwerk, R. L. (1989).** Western and Totalitarian Views of Propaganda. – Propaganda. A Pluralistic Perspective. Ed by T. J. Smith. New York: Praeger Publishers.
- Conserva, H. T. (2003).** Propaganda Techniques. 1st Books Library, United States.
- Doob, L. W. (1949).** Public Opinion and Propaganda. London: Cresset Press.
- Ellul, J. (1973).** Propaganda. New York: Vintage Books.
- Galbraith, J. K. (1984).** The Anatomy of Power. London: Hamish Hamilton.
- Graber, D. A. (1976).** Verbal Behavior and Politics. Chicago: University of Illinois Press.
- Harvey, I. (1947).** Talk of Propaganda. London: Falcon Press.
- Jowett, G. S., O'Donnell, V. (1999).** Propaganda and Persuasion. California: Sage Publications.
- Lukes, I. (1988).** Radio Moscow's North American Service: A Study in Radio Propaganda. – Why the Soviets Violate Arms Control Treaties. Washington, DC: Pergamont Brassey's.
- Lumley, F. E. (1933).** The Propaganda Menace. London: Century Co.
- Marlin, R. (2003).** Propaganda and Ethics of Persuasion. Toronto: Broadview Press.
- McQuail, D. (2003).** McQuaili massikommunikatsiooni teooria. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Pratkanis, A., Aronson, E. (2001).** Age of Propaganda. New York: W. H. Freeman and Co.
- Qualter, T. H. (1962).** Propaganda and Psychological Warfare. New York: Random House.
- Russell, B. (1922).** Free Thought and Official Propaganda. London: Watts & Co.
- Shils, E. (1972).** Demagogues and Cadres in the Political Development of the New States. New York: Harper & Row Publishers.
- Sproule M. J. (1989).** Social Responses to Twentieth-Century Propaganda. – Propaganda. A Pluralistic Perspective. Ed by T. J. Smith. New York: Praeger Publishers.
- Uudelepp, A. (2001).** Riigikogu kõnepult kui propagandaplatvorm. – Riigikogu Toimetised 4.

Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu

Kristi Joamets

Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse õppetooli lektor

Riikliku järelevalve küsimust lahendamata ei saa Eesti nüüdisaegset ja tõhusalt toimivat avalikku haldust.

Avalik haldus viib ellu avalikku võimu. Eesti Vabariigi põhiseadus ning seetõttu kogu avalik võim Eestis on üles ehitatud võimude lahususe põhimõttele. Riigivõim koosneb seadusandlikust, täidesaatvast ja kohtuvõimust. Võimude lahusus on üks õigusriigi tunnuseid. Riigivõimul on põhiseadusest tulenev kohustus tagada igaühe õiguste ja vabaduste kaitse. Seadusandja ülesanne on kehtestada selleks vajalikke ja selgelt formuleeritud regulatsioone, täidesaatev võim peab tagama nende täitmise ning kohtuvõim seaduslikkuse järelevalve.

Riiklik järelevalve on täidesaateva võimu funktsioon. See tähendab, et kui seadusandja kehtestab reeglid mingile tegevusele, siis täidesaateva võimu ülesanne on kontrollida nendest kinnipidamist, kohaldades samal ajal vajaduse korral ka riiklikku sundi ja tegutsedes seega poliitilise juhtimise alusel rahva heaolu ja edu nimel. Seega etendavad demokraatliku, tulemusliku ja nüüdisaegse avaliku halduse loomisel tähtsat osa tõhusad ja kvaliteetsed kontroll- ja järelevalvemehhanismid.

Euroopa avaliku halduse ühe olulise printsiibina (usaldusväärse ja ennustatavuse, avatuse ja läbipaistvuse, tõhususe ja mõjususe kõrval) on nimetatud vastavuse põhimõtet. See tähendab, et mis tahes haldusorgan peab oma tegevusest aru andma teistele – haldus-, seadusandlikule või kohtuvõimule – ning ükski neist ei tohi jääda väljapoole teiste tehtavat kontrolli ja järelevalvet. Vastavuse printsiibi elluviimine nõuabki tõhusaid kontroll- ja järelevalvemehhanisme (Euroopa avaliku halduse... 2000, 8–14). Riiklikul järelevalvel on selles tähtis osa.

Rahvusvaheliselt ei ole riiklikku järelevalvet kui üht avaliku halduse funktsiooni reguleeritud, samuti ei ole Euroopa Liit kehtestanud mingeid üldisi reegleid liikmesriikide kontroll- ja järelevalvemehhanismidele. Iga riik otsustab riigis kehtiva (õigus)kultuuri ja väljakujunenud tavade kohaselt ise, kuidas toimivat kontrolli ja järelevalvet tagada. Küll näeb aga Euroopa Liidu õigus ette kohustuslikud tingimused, et Euroopa Liidu printsiibid oleksid vastavates valdkondades tagatud. See, milliseid vahendeid selleks kasutada, on enamasti jäetud riigi enda otsustada.

Haldussüsteemid ühtlustuvad

Kuigi Euroopa Liidu tasandil ei ole kehtestatud avalikule haldusele otseseid nõudeid (*administrative acquis*), on liidul olemas üksikud meetmed liikmesriikide halduse kaudseks

mõjutamiseks. Üks selline vahend on liikmesriikide kohustus täita ülesandeid, mis tulenevad nende liikmesusest. Need ülesanded on Euroopa Liidu määruste, direktiivide ja otsuste täitmine, Euroopa Liidu korrektne rahastamine, millele lisandub liikmesriigi enda huvi Euroopa Liidu otsuste vastuvõtmises tulemuslikult osaleda. Teine kaudne mõjutusvahend on nn põhiõiguste austamise nõue, mis tuleneb Euroopa Inimõiguste Hartast (*European Convention of Human Rights*) (European Union Enlargement... 2000, 21).

Vaatamata liikmesriikide suveräänsusele avaliku halduse struktuuride loomisel ning riigi detsentraliseerimismudelitel valikul on näha liikmesriikide avaliku halduse süsteemide sarnastumist, mis tuleneb õigustikus ettenähtud kaupade vaba liikumise integratsiooni ja Euroopa Kohtu otsuste alusel tekkinud Euroopa Liidu õiguse täitmise tulemuslikkuse tagamisest. Paul Craig viitab riikide avaliku õiguse süsteemide (Eestis sel juhul avaliku õiguse kui õiguse põhivaldkonna) lähenemisele, põhjendades seda sellega, et Euroopa Liidu õigus ise on saanud inspiratsiooni liikmesriikide õigustest (Craig 1994, 110). Euroopa integratsiooni Rotterdami konverentsist alates viidatakse Euroopa haldusruumile, mida iseloomustab haldussüsteem, mis on võimeline rakendama Euroopa Liidu õigust ning vastab järgmistele omadustele: demokraatlik, ettearvatav, usaldatav, õigusriigile suunatud, proportsionaalne, läbipaistev ja tõhus (Prokurovska 2001, 165).

Seega lähendavad Euroopa Liidu liikmesriigid oma haldussüsteeme. Seda nõuab ühinemine Euroopa haldusruumiga. Ühise haldusruumi loomine ei tähenda aga liikmesriikidele mingeid erikohustusi. Euroopa Liit on seni lähtunud ning kavatseb ka edaspidi lähtuda põhimõttest, et liikmesriikide suhtes luuakse võimalikult vähe otsest poliitikat. Liikmesriikide ülesandeks jääb peamiselt ikkagi nende liikmesusest tulenevate kohustuste täitmine (European Union Enlargement... 2000, 21).

Halduse kvaliteet ja ühtlane institutsiooniline areng on alles viimastel aastatel muutunud Euroopa Liidu laienemise võtmeküsimuseks. Tihti oleneb halduse kvaliteet riikide täitevõimu struktuuride tõhususest (Péteri 2002). Kuid haldussuutlikkuse suurendamine ja institutsiooniline ülesehitamine ei hõlma ainult institutsioonide arengut ja nende juhtide kutsemeisterlikkuse kasvu, vaid ka detsentraliseerimist, määrates põhimõtted üleriigiliste ja kohalike valitsuste vahelistes suhetes ning luues toimiva koostöö riigi juhtorganite ja kolmanda sektori vahel. Iga üksiku liikmesriigi halduse kvaliteet ei ole seega enam siseküsimus, vaid sel on otsene ning kasvav mõju teistele liikmesriikidele. Administratiivne võimekus muutub seetõttu Euroopa Liidu liikmesriikidele aina tähtsamaks nõudeks (European Union Enlargement... 2000, 21).

Kontseptuaalne virvarr

Nagu mainitud, on administratiivse võimekuse tähtis osa riiklik järelevalve. Riiklikule järelevalvele kui täidesaatva võimu funktsioonile paneb aluse vastav õiguslik regulatsioon, mille aluseks omakorda võib pidada õigusteoreetilist baasi. Mandri-Euroopa haldusmodeli domineerimine Kesk- ja Ida-Euroopa riikides tähendab, et peaaegu kõik poliitikavahendid vajavad rakendamiseks õiguslikku alust (Poliitika vahendite tõhustamine... 2002, 9).

Õiguse ja poliitika tihe seotus väljendub järgnevas: ühelt poolt on õigus riigi poliitika väljendus ja selle tulemus, teiselt poolt riigi poliitika elluviimise vahend. Õigusnormis kirja pandud reeglid on riigi vastavate poliitikate sisu. Enamik avaliku halduse funktsioone on õiguslikult reguleeritud haldusõigusega. Riikliku järelevalve teoreetiliseks aluseks on haldusõigusega kehtestatud põhimõtted. Haldusõiguse professor Kalle Merusk on rõhutanud haldusõiguse süsteemsuse tähtsust: "Haldusõigus peab olema süsteemne, s.t süsteemsus peab haarama kõik vastavad allikad, neid ühtselt hindama ning tagama orgaaniliselt tervikliku halduskorra. Süsteemsus võimaldab ületada üksikregulatsioonide ja vastavate eriseaduste isoleerituse ning kindlustab nende sisulise seotuse. See annab orientiirid, õiguslike seoste põhisuunad ja kujundab vastavad struktuurid. Süsteemne haldusõigus on õigusmõistete, regulatsioonide, printsiipide ja institutsioonide ühtsus. See tagab, et üksikküsimuste otsustamisel ei pea hakkama lahendama printsiipiaalseid õiguslikke probleeme" (Merusk 1998, 170–172).

Käesoleva artikli autor nõustub täielikult professor Meruskiga, et praegusel arenguetapil jääb Eesti haldusõigusel puudu just süsteemsusest. Eriti puudutab see haldusõiguse eriosa, s.o eriseadusi, mille eelnõud valmivad eri ministeeriumides ja ametkondades, kus valitseb kontseptuaalne virvarr. Ühed ametnikud on ammutanud ideid Saksamaalt, teised Inglismaalt, kolmandad lähtunud Skandinaavia maade eeskujust. Kokku tuleb selline eklektika, et paratamatult tekib tunne, nagu oleks Eestis tegemist mitme üksteisest suuresti erineva haldusõigusega (Merusk 1998, 170–172).

Näiteks ei tohiks tekkida küsimusi seaduses riikliku järelevalve organi määratlemisega või normide kollisiooniga. Kuid vaatame näiteks hasartmänguseaduse paragrahvi 24, kus öeldakse, et järelevalvet hasartmängude korraldamise üle teevad politseiametnikud ja hasartmängu järelevalve asutuse ametnikud. Seaduse ühestki sättest aga ei tulene, mis on hasartmängu järelevalve asutus.

Ühtne määratlus puudub

Riikliku järelevalve aluseks on need õigusnormid, mis vastavat järelevalve liiki kindlas eriseaduses reguleerivad. Tulenevalt haldusõiguse jagunemisest üld- ja eriosaks, kuuluvad sellised normid eriossa, reguleerides konkreetsetes seaduses käsitletud valdkonda. Samal ajal ei saa aga riikliku järelevalve kui ühe avaliku halduse funktsiooni kirjeldamisel kõrvale jätta haldusõiguse üldossa kuuluvaid norme, mis kehtestavad üldised põhimõtted riiklikule järelevalvele ja mida kohaldatakse igasuguse haldusvõimu rakendamisel, samuti õigusteooriat, mis peaks määratlema riikliku järelevalve olemuse. Eestis on riikliku järelevalve küsimus selles vallas puudulik. Eesti õigusteoorias ega kehtivas õiguses pole riikliku järelevalve ühtset määratlust (legaaldefiniitsiooni) ega selle korraldamise üldisi aluseid. Sellele probleemile on juhtinud tähelepanu mitu autorit (Sarapuu 1997, 186–189, Koolmeister, Orion 1998, 382–389, Mark jt 2003).

Laiemat teoreetilist käsitlust on leidnud riiklik järelevalve kui halduse sisemine kontroll.

Halduse kontrolli kui nähtust on õiguskirjanduses defineeritud järelvalvena avaliku administratsiooni üle, mille eesmärk on haldustoimingute kvaliteedi kindlakstegemine ja vajaduse korral selle parandamine, ning mis kujutab endast eri vormide ja institutsioonide ning meetodite kogumit. Sõltuvalt sellest, kas haldust kontrollitakse haldusorganisatsioonis eneses või väljaspool haldusorganisatsiooni, võib vahet teha halduse sisemise ehk internse kontrolli ja halduse välise ehk eksternse kontrolli vahel (Merusk, Koolmeister 1995, 115).

Halduse sisemise kontrolliga tegelevad halduse enda ametiasutused ja haldusametnikud. Selline kontroll jaguneb omakorda teenistuslikuks järelvalveks, riiklikuks järelvalveks ja enesekontrolliks (Merusk, Koolmeister 1995, 116–119).

Riiklikuks järelvalveks eeltoodud liigituses nimetatakse halduse sisemist kontrolli. See seisneb asutuste, ametnike ja teiste institutsioonide kontrollimises nende ametiasutuste poolt, mis ei ole kontrollitavatega alluvus- ehk subordinatsioonisuhtes. Selline järelvalve tähendab kontrolli haldustoimingute õiguspärasuse (seaduslikkuse) üle (Merusk, Koolmeister 1995, 117–119). Välise kontrolliga tegelevad väljaspool haldusorganisatsiooni asuvad ametiasutused, ametnikud ja teised subjektid. Välise kontrolli alaliikidena eristatakse poliitilist, arvestus- ja kohtulikku kontrolli (Merusk, Koolmeister 1995, 120–127). Siia kuulub ka õiguskantsleri tehtav kontroll.

Õigusteoreetiliselt käsitlemata, teises tähenduses kasutatavat riiklikku järelvalvet võib iseloomustada järgmiselt. Haldusõigus tunneb järgmisi riigi ja teiste avalik-õiguslike isikute rakendatava järelvalve vorme:

1. järelvalve haldusülesannete täitmise üle, mis omakorda jaguneb alluvuskorras tehtavaks ehk teenistuslikuks järelvalveks ning väljaspool alluvussuhteid seadusega sätestatud riigi pädeva järelvalveasutuse järelvalveks teiste haldusülesandeid täitvate isikute (või ka järelvalveasutuse alluvuses mitte olevate riigiasutuste) haldusülesannete täitmise üle;
2. riigi (või teatud juhtudel ka muu isiku) järelvalve isikute tegevuse üle, mis ei seisne haldusülesannete täitmisel, näiteks muinsuskaitse, keskkonna, tarbijakaitse, hasartmängude jm vallas.

Järelvalvet isikute tegevuse üle, mis ei seisne haldusülesannete täitmisel, on Vabariigi Valitsuse seaduses nimetatud samuti riiklikuks järelvalveks (§ 75). Säärane ühe mõiste kasutamine kahes eri tähenduses on eksitav, kindlasti ei näita see head õigus- ega halduskultuuri ning raskendab riikliku järelvalve kui nähtuse olemuse mõistmist ja analüüsi, samuti sellele hinnangu andmist ja järelvalve tulemuslikumaks muutmist.

Vaatamata õigusteoreetilisele puudulikkusele võib riikliku järelvalve olemust selgitada selle õiguslikult paika pandud korralduse organisatsiooni kaudu.

Riikliku järelvalve korralduse organisatsioon

Käesolevas artiklis käsitletakse edaspidi riiklikku järelevalvet järelevalve tähenduses isikute tegevuse üle, mis ei ole haldusülesannete täitmine.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 75 lõige 1 sätestab, et konkreetse üksikjuhtumi riiklikus järelevalves teevad ettekirjutusi ning langetavad otsuseid ministeeriumide riikliku järelevalve ametnikud, ameti või inspektsiooni peadirektor, samuti ameti või inspektsiooni ja nende kohalike ametiasutuste riikliku järelevalve ametnikud. Lõike 2 kohaselt määratakse ametnike riikliku järelevalve pädevus ja ettekirjutuste tegemise ning otsuste väljaandmise kord eraldi seadusega.

Vabariigi Valitsuse seaduse nimetatud sätet aluseks võttes võib tuletada riikliku järelevalve korralduse organisatsiooni mõiste. Täidesaatva riigivõimu tipus asub Vabariigi Valitsus. Valitsus täidab koordineerimis- ja järelevalvefunktsiooni täidesaatvate riigivõimuasutuste üle. Nende kompetentside vorm ja sisu on eri asutuste puhul erinev ning oleneb põhiseaduse ja seaduste regulatsioonidest. Erandid on Eesti Pank ja kohalikud omavalitsused. Seega piirdub Vabariigi Valitsuse pädevus üksnes valitsusasutustega (põhiseaduse § 87 lõige 2). Valitsusasutused rakendavad otseselt täidesaatvat riigivõimu ja kuuluvad riigi haldusorganisatsiooni.

Vabariigi Valitsuse seaduse §-ist 75 tuleneb, et ministeeriumides, ametites ja inspektsioonides ning nende kohalikes ametiasutustes on teenistuses riikliku järelevalve ametnikud. Ametniku mõiste on defineeritud avaliku teenistuse seaduses, mille kohaselt ametnik on ametiasutuses ette nähtud ametikohale nimetatud või valitud isik ning ametnikud jagunevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks (§ 6). Mõistet "riikliku järelevalve ametnik" avaliku teenistuse seadus ei kasuta. Ainsa viite riiklikule järelevalvele võib leida avaliku teenistuse seaduse § 1 lõikest 2, mis sätestab riigiameti mõiste. Viidatud sätte kohaselt loetakse riigiametis töötamiseks muu hulgas ka töösuhet riikliku järelevalve institutsioonis ette nähtud valitaval või nimetataval ametikohal avaliku teenistuse seaduse või muu seaduse alusel.

Ametid ja inspektsioonid on ministeeriumide valitsemisalas. See tähendab subordinatsioonisuhet, mis seisneb selles, et ollakse aruandekohustuslikud ministeeriumi ees, mille valitsemisalasse kuulutakse. Ametite ja inspektsioonide asumine ministeeriumide valitsemisalas näitab nende kohta valitsusasutuste süsteemis, õiguslik tähendus seoses haldustoimingutega on sellel vaid teenistusliku järelevalve puhul, mille sisu on valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 95 lõike 2 kohaselt tunnistab minister kehtetuks ametite ja inspektsioonide peadirektorite toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõikele 6 ei laiene teenistusliku järelevalve kord riikliku järelevalve toimingutele ega riikliku sunni kohaldamisel antud otsustele. Riikliku järelevalve toimingute ning riikliku sunni kohaldamisel tehtud otsuste üle järelevalve ning kaebuste ja protestide lahendamise kord sätestatakse eraldi seadustega (Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lõige 7). Viidatakse eriseadustele, kus peale riikliku

järelevalve reguleeritava valdkonna üle sätestatakse ka kaebuste ja protestide lahendamise kord riikliku järelevalve korraldust ja tegevust puudutava üldseaduse puudumisel, mida järelevalve erivaldkondi käsitletavat aktid ei asenda (Koolmeister, Orion 1998, 389).

Eriiline õiguslik seisund riiklikus järelevalves on Finantsinspeksioonil, mis nime poolest on küll inspeksioon, kuid õiguslikult autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus (Finantsinspeksiooni seaduse § 4).

Takistuseks reeglite puudumine

Valitsusasutuste kõrval, kes rakendavad otseselt täidesaatvat riigivõimu ja kuuluvad riigi haldusorganisatsiooni, on suur osa ka avaliku halduse kandjatel, kellel on täidesaatva riigivõimu ülesanded, kuid kes ei kuulu haldusorganisatsiooni (teostavad kaudset riigihaldust (Eesti Vabariigi põhiseadus... 2002, 435)). Siia kuulub näiteks ka küsimus riigi järelevalve funktsiooni üleandmisest eraõiguslikele isikutele.

Riikliku järelevalve ülesannet võib delegeerida seaduse, seaduse alusel välja antud haldusakti või halduslepingu alusel kohaliku omavalitsuse üksusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule (halduskoostöö seaduse § 3). Artikli autori arvates on halduskoostöö seaduse §-s 3 ja Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 75 sätestatud omavaheline seos problemaatiline, sest tõstatab küsimuse eraõigusliku isiku kaasamise võimalikkusest, lähtudes asjaolust, et Vabariigi Valitsuse seadus sätestab isikud, kellel on õigus teha ettekirjutusi ja otsuseid (nendeks on ametnikud), halduskoostöö seadus aga annab õiguse delegeerida riiklik järelevalve eraõiguslikule isikule. Kuidas nimetatud tähenduses mõista riikliku järelevalve ülesannet? Kas see hõlmab ka ettekirjutuste ja otsuste tegemise õigust või mitte?

Riigifunktsioonide erasektorile üleandmine võib toimuda eri mudelite kaudu (vt Merusk 2000; Annus 2002), kuid praktikas ei ole nende kasutamine võimufunktsioonide üleandmisel eriti levinud. Üks põhjusi on vaieldamatult reeglite puudumine, millele tuginedes üleandmist korraldada. Küsimus on seotud seaduslikkuse põhimõttega avaliku halduse vallas, põhinedes printsiibil, et haldustegevus peab tuleneva õigusnormidest.

Igal ametkonnal oma meetmed

Haldusõigus peab olema dünaamiline, s.t arvestama tegelikus elus toimivate protsessidega ja neile operatiivselt reageerima, ning olema suunatud reformidele ja haldustegevuse moderniseerimisele (Merusk 1998, 170). Haldusõiguse puhul on väga tähtis side riigi ülesannete ja eesmärkidega ning sellest tulenevalt ka avaliku haldusega.

Riiklik järelevalve kui kontroll- ja järelevalvemehhanismi tähtis osa, mis tagab nüüdisaegse avaliku halduse, vajab senisest tunduvalt suuremat tähelepanu. Seoses globaliseerumisega on palju viidatud vajadusele ühtlustada kontrollsüsteeme, sest riik üksi ei suuda enam võidelda õigusrikkumistega – seda eriti majandustegevuses, mis ületab Interneti kaudu riigipiire. Eestis on järelevalvesüsteem vigane juba riigi tasandil. Kui suudetakse anda mingi

pilt riiklikust järelevalvest kui haldusorganisatsioonivälisest kontrollist, siis kindlasti kaasneksid sellega viited mitmele küsimusele, mis on seotud kirjeldatava probleemiga. Samal ajal on autor veendunud riikliku järelevalve kui avaliku halduse funktsiooni küsimuse tähtsuses haldusruumis ning näeb tungivat vajadust sellele laiemat tähelepanu tõmmata. 2003. aastal teoks saanud 27. Eesti õigusteadlaste päeval juhiti ettekannetes ja diskussioonides samuti tähelepanu vajadusele keskenduda rohkem riikliku järelevalve küsimusele, kuid tundub, et praktikas esilekerkivad probleemid selles vallas on killustunud. Iga ametkond teab oma probleeme ja püüab neid lahendada, kuid kui puuduvad üldised põhimõtted, võidakse minna vastuollu seadustega, muutes õiguslikud toimingud tühiseks.

Justiitsministeeriumi arengustrateegias aastani 2003 on kirjas, et Eesti majandusarengu tähtsa küsimusena tuleb lähemal ajal taas päevakorda võtta majandushaldusõiguse reform. Eesti majandushaldusõigust iseloomustab praegu kõige rohkem kaootilisus. Üheselt on reguleerimata, milline on riigi ja milline kohaliku omavalitsuse pädevus majandustegevuse korraldamisel ning järelevalvamisel. Selgelt piiritlemata on samuti riigi täitevvõimu institutsioonide pädevus. Puudub riigi keskne ning ühtne lähenemine majandustegevuse kontrollimisse.

Kui Eesti järelevalvepoliitikas tekkivate põhiprobleemidena nähakse haldusorgani pädevuse õiguslikku reguleerimist, pööramata erilist tähelepanu üldise mudeli muutmise võimalikkusele, siis teistes riikides ei peljata järelevalveküsimuste lahendamist usaldada ka võimalikult madala tasandi järelevalvajatele ning antakse neile ülesannete lahendamisel päris suur autonoomia. Efekti ei saavutata ainult järelevalve õigusliku korrastatusega, kaasata tuleb eri teadusharusid, et teha muudatusi senises järelevalvemudelil.

Umbmäärasus kahjustab õiguskindlust

Eesti Vabariigi Riigikohus on oma otsuses märkinud järgmist: legislatiiv- ja haldusfunktsioonid peavad olema eristatud ja täpselt määratud ning neid tuleb täita kooskõlas põhiseaduse ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ja loob ohu, et rikutakse põhiseaduses sätestatud riigiehituslikke põhimõtteid ning igaühe õigusi ja vabadusi (Eesti Vabariigi põhiseadus... 2002, 85).

Artikli autori arvates tuleks riikliku järelevalve küsimuses alustada selle üldiste piiride määramisega, lugedes riikliku järelevalve õigusinstituudiks või ehk isegi õiguseks, mis loob järelevalvepoliitika eeldused ja kehtestab selle piirid. Riiklik järelevalve, kuuludes õigusharuliselt haldusõigusse, sisaldab haldusõigusele omast reguleerimisvahendit – imperatiivset reguleerimisvahendit –, mida iseloomustab ettekirjutuste domineerimine ühiskondlike suhete õiguslike mõjutusvahendite kompleksis.

Riiklik järelevalve tuleks selgelt määratleda, sealhulgas kasutada mõistet riiklik järelevalve ainult ühes tähenduses, ning sellest tulenevalt kõrvaldada vastuolud seadustes. Riikliku järelevalve korralduse organisatsiooni puhul tuleks teha põhjalik analüüs järelevalve funktsioonidega haldusorganite kohta: kes valvavad ja mille üle, milline on nende pädevus,

kas ülesandeid dubleeritakse, kas on põhjendatud funktsioonide ühendamine või eraldamine, kuidas ja milliseid järelevalvefunktsioone anda eraõiguslikele isikutele jne.

Riiklik järelevalve on valdkond, mille korrastamisel ei piisa üksnes õiguslikest vahenditest, arvesse tuleb võtta ka teisi teadusharusid. Selles kajastub ilmekalt haldusõiguse spetsiifika. Omavahel on seotud majandus- ja õigusküsimused, halduspoliitika ja järelevalve korralduslik külg, Eesti õigus ning Euroopa Liidu õigus jne. Arvestades haldusõiguse eriosa mahukust, on riikliku järelevalve põhjalik analüüsimine vaieldamatult aeganõudev ning keeruline töö. Kuid riikliku järelevalve küsimust lahendamata ei ole Eestil võimalik jõuda nüüdisaegse ja tõhusalt toimiva avaliku halduseni.

Kasutatud kirjandus

Annus, T. (2002). Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näol. – *Juridica*, nr 4.

Craig P. P. (1994). *Administrative Law*. 3rd ed. London: Sweet and Maxwell.

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

Euroopa avaliku halduse printsiibid. (2000). SIGMA kogumik nr 27. [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. (2001). Internetihasartmängu poolt või vastu. – *Juridica*, nr 2.

Joamets, K., Kukrus, A. (2002). The Implications of EU Accession to Estonian Gambling Market. – Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale. X teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värska, 27.–29. juuni 2002). Berlin, Tallinn.

Justiitsministeeriumi arengustrateegia aastani 2003. Tallinn: Justiitsministeerium.

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

Mark, M., Raa, R., Siibak, K., Tupits, A. (2003). Eesti pangandusõiguse alused. Õpik õigus- ja majandusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura.

Merusk, K. (1998). Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – *Juridica*, nr 4.

Merusk, K. (2000). Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – *Juridica*, nr 8.

Merusk, K., Koolmeister, I. (1995). Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. [Tallinn]: Juura.

Péteri, G. (2002). Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. SIGMA kogumik nr 31(2002). OECD. EV Riigikantselei.

Prokurovska, S. (2001). Structural and Organizational Reform: The Experience of Latvia. – Upravljanje decentralizacijom i reformom javne uprave – radni materjali. Zagreb: Hrvatski pravni centar (Croatian Law Centre) and Local Government and Public Service Reform Initiative.

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

Kodanikuühiskond: kellele ja milleks?

Valter Haamer
Eesti Rahvakultuuri Keskse Liit

Erakondade hirm kodanikeühenduste ees võimu kaotamise pärast on asjatu, sest kodanikeühendused ei ole võimust huvitatud.

Viimase viieteistkümne aasta jooksul on palju räägitud ja kirjutatud kodanikuühiskonna ja sellega seotud osalusdemokraatia arendamise teemal. See on küll ergutanud kodanikualgatusi, kuid tulemused kodanikuühiskonna ehitamisel ja osalusdemokraatia arendamisel on veel saavutamata. Seetõttu nõuab see temaatika edasist käsitlemist nii poliitilistes ringkondades kui ka kodanikeühendustes. Nii kaua, kuni kestab mõttevahetus, kestab ka lootus jõuda soovitud eesmärgini.

Mis on siis pidurdanud kodanikuühiskonna ehitamist? Ei saa salata, et Eesti majandusareng on üldiselt olnud küllalt edukas. Samal ajal ei ole riik kaasanud kodanikke ühiskonna ees seisvate probleemide lahendamisse. Meil on erakondadekeskne ühiskond. Erakondades valitseb arusaam, et ainult nemad üksi teavad ühiskonna vajadusi ja nende omavahel sõlmitud koalitsioonilepet võib pidada nn rahva tahte ülimaldseks väljenduseks. Selline käitumismall on aastatega vähendanud valimistest osavõtjate arvu ja on selge märk kodanike võõrandumisest riigist. Kas selline olukord on tingitud erakondade võimujoovastusest, hirmust, et äkki kodanikeühendused tahavad ka võimu, või lihtsalt vähesest poliitilisest kirjaoskusest?

Teatavasti on erakondadesse koondunud kindla maailmavaatega kodanikud, kes soovivad võimu kaudu oma vaateid realiseerida. Kuid erakondlastest palju rohkem on ühiskonnas neid kodanikke, kes on oma huvide vallas tegutsemiseks koondunud seltsidesse, ühingutesse, liitudesse – kodanikeühendustesse, ning sooviksid ka võimu- ja valitsemisorganitele oma ettepanekuid teha või oma ettevõtmistele toetust saada. Võimu- ja valitsemisorganite koostööaldis suhtumine kodanikeühendustesse, nende kuulamine ja toetamine võimaldaks kodanikel olla oma riigile kasulik iga päev. See suurendaks ka ühiskonna sidusust.

Kahjuks ei ole erakondade ja kodanikeühenduste vahel veel jõutud viljaka koostööni. Viimane näide koostöö puudumise kohta on suuremate erakondade eemaldumine ühiskondliku leppe sõlmimisest, kuigi memorandumile allkirja andes väljendati soovi koostööd teha kõigi sellele dokumendile allkirjutanutega. Ilmselt ei olnud meie suurematel erakondadel ka meeles, et Riigikogu kiitis 2002. aasta 12. detsembril nende toetusel heaks Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK), mis pidi olema kõigile järgimiseks. Nii juhtuski, et ühiskondliku leppe allkirjastamise eelõhtul pöörasid meie suuremad erakonnad ja koos nendega ka ennast kodanikeühenduste lipulaevana kujutlev Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) leppega ühinenud ligikaudu 40 kodanikeühendusele selja. Jääb loota, et EKAK-i põhjal loodud kodanikeühenduste ja

valitsuse esindajate ühiskomisjon suudab kaasa aidata kodanikeühenduste ja erakondade senisest paremale koostööle.

Lubadused jäidki lubadusteks

Suure tõenäosusega oleks kodanike riigist võõrandumist olnud võimalik vältida või vähemalt peatada, kui oleks ellu viidud vähemalt kaks algatust.

Esiteks, kui oleks teoks tehtud üle-eelmise peaministri Mart Laari seisukohad ja lubadused, mis sisaldasid tema ettekandes 1999. aasta 26. novembril Sakala keskuses peetud konverentsil "Ühiskond teelahkmel": "Positiivne märk koostööst võib taas kord esile tuua mittetulundussektori kaasamise erinevatesse nõukogudesse ja nõukodadesse, mille kaudu saavad esile toodud nii nende seisukohad kui ka nende informeeritus toimuvast ja planeeritavast. Eesmärgistatud koostöö eelduseks on aga ühine tõdemus koostöö sisust. Selleks soovib valitsus koostöös mittetulundusühendustega töötada välja ja esitada kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon 2000. aastal ka Riigikogule, mis määrab kindlaks tegevusraamistiku, suhted eri sektorite vahel, tööjaotused ja valmisoleku tegutsemiseks. Konkreetse koordineerimis- ja infovahetusega seotud rolli sisseviimiseks on valitsus astunud ka konkreetseid samme, mis peavad garanteerima selge vastutusega riigiametnike kinnistamise valitsusväliste organisatsioonidega koostöö edendamisele. Viimatinimetatu eesmärk on: tugevdada valitsuse ja Eesti mittetulundusühingute ning sihtasutuste koostööd, rakendada Eesti riigi ja kodanikuühiskonna arendamisel senisest enam osalusdemokraatia põhimõtteid." Need lubadused kahjuks lubadusteks jäidki.

Teiseks, kui erakonnad oleksid suhtunud tõsisemalt ja vastutustundlikumalt 1999. aasta 14. detsembril koos kodanikeühenduste esindajatega allkirjastatud memorandumisse (RiTo 1, 2000, 258) ja selle ettevalmistamise käigus loodud koostöökoja töösse. Nagu selgub tollaste Riigikogu liikmete Aimar Altosaare, Tiit Toomsalu, Paul-Eerik Rummo, Mai Treiali, Andres Variku, Küllo Arjakase, Leivi Šeri ja Mart Meri kommentaaridest, olid poliitikute hinnangud ja ootused memorandumis ja koostöökoja suhtes positiivsed ja neid hinnati kui tähtsat sammu kodanikuühiskonna ehitamisel (RiTo 1, 2000, 259–263).

Tegelikult häiris koostöökoja tööd algusest peale asjaolu, et erakondi ei esindanud kindlad isikud. Uutel esindajatel oli koosolekutel raske kohe arutatavatesse probleemidesse süveneda, mille all kannatas arutelude sisukus. Ning kui EMSL kui koostöökoda teenindav organisatsioon 2001. aasta kevadel koda enam kokku ei kutsunud, ei ilmutanud huvi kokkutulemiseks ka erakonnad. Nüüd peaksid viimased valima, kas elada vanaviisi edasi ja kaugeneda veelgi rohkem kodanikest või püüda edasiminekuks memorandumis ja koostöökoja juurde tagasi pöörduda.

Ei saa salata, et kodanikuühiskonna ehitamist Eestis ei ole soodustanud ka seadusloome ja kahe erineva ideoloogia – Eesti ja Ameerika kogemuse – vastasseis kodanikuühiskonna tegevuse eesmärkidesse suhtumises.

Kaugeleulatuvad traditsioonid

Teatavasti sai esimeseks eestlaste seltsiks 1865. aasta jaanipäeval Tartus asutatud Vanemuise Selts. Sama aasta sügisel asutasid eestlased ka Tallinnas oma seltsi – Estonia Seltsi (Jansen 1998, 591–614). Seejärel arenes seltside asutamine jõudsalt, eriti muidugi pärast edukalt kulgenud I üldlaulupidu (1869). Küllap innustasid laulupeost osavõtjaid seltsi asutama ka Jakob Hurda peetud pidupäevakõnes esitatud rahvusliku liikumise kolm põhiteesi: 1) vaimuharimine seltsitegevuse kaudu, 2) haritud eestlane peab truuks jääma oma rahvale, 3) eestikeelse kõrgema kooli vajadus (Adamson 2001, 14). Esimese maailmasõja puhkemise ajaks tegutses Eestis juba ligikaudu 500 seltsi (Adamson 2001, 16). Sealjuures tsaarivalitsus ei soosinud seltside asutamist ega toetanud nende tegevust majanduslikult. Kui nähti seltsielu tugevat seost rahvusliku liikumisega, püüti seltside asutamist piirata ja takistada. Ajakirjas Russkoje Bogatstvo (1896) kirjutati: "Baltimaad kubisevad iga liiki seltsidest ja ühingutest, mis annavad erilise ilme nende ühiskondlikule elule... Need ei ole levinud mitte ainult linnades, vaid ka maal." "Astumine seltsidesse mingitel muudel eesmärkidel, seda enam hariduslikel ja esteetilistel eesmärkidel, nõuab algatust ja kõrgemaid püüdlusi, see eeldab sellist kultuuritaset, mida vene rahvas ei ole siiani saavutanud..." (Severnõi Vestnik, 1894, nr 7).

20. sajandi alguses etendasid eesti seltsiliikumises tähtsat osa Eesti Noorsoo Kasvatuse Selts, mis asutas 1906. aastal esimese eestikeelse keskkooli (tütarlastele), ja samal aastal rahvahariduse, eesti keele ning rahva vaimse, kõlbelise ja kehalise kasvatuse edendamiseks asutatud Eestimaa Rahvahariduse Selts. Iseseisvas Eesti Vabariigis hakkas rahvas eriti aktiivselt seltsi ja ühistuid asutama. 1921. aasta maikuuks oli registreeritud juba 2453 seltsi ja ühistut (ERA, f 1831, n 1, s 919, l 2). Seltsielu korraldamiseks võeti vastu kolm seadust (1919, 1926, 1938). Riik toetas suurte keskseltside – Eesti Lauljate Liidu, Eesti Maanaiste Seltsi, Eesti Naisseltsi jt tegevust. Riigi väärtuslik abi seltsidele oli rahvamajade ehitamise programmi koostamine, mis nägi ette riigi toetusega 400 rahvamaja ehitamise. Neist jõuti 1940. aastaks valmis ehitada ligikaudu 50%.

Pärast Eesti Vabariigi okupeerimist N Liidu poolt 1940. aastal seltsid suleti peale üksikute erandite (Emakeele Selts, Eesti Loodusuurijate Selts). Kuid seltside liikmed kandsid seltsitegevusega süüdatud vaimsuse küünalt oma elu lõpuni ja pärandasid selle ka nooremale põlvkonnale. Sellega on ka seletatav, et niipea, kui olud 1980. aastate lõpul vähegi lubasid, asuti endiste seltside tegevust taastama ja ka uusi seltsi asutama.

Välisekspertide nõuannete järgi

Meie taastatud ja asutatud seltsi ruttasid abistama nii kogemuste kui ka materiaalse abiga naabermaad (Soome, Rootsi, Taani, Saksamaa) ja väliseestlased. Kohale jõudsid oma abi pakkumisega ka välisfondid. Suurt mõju Eesti seltsiliikumisele hakkas etendama 1990. aasta 19. aprillil asutatud Avatud Eesti Fond. Fond pidas peaesmärgiks toetada ja ergutada Eesti haridus-, teadus-, kultuuri- ja majanduselu arendavaid originaalseid projekte ja programme ning anda stipendiume ja abirahasid lühiajalisteks sõitudeks ja stažeerimiseks välisriikides (Päevaleht, 12. juuni 1990). Avatud Eesti Fond tõi Eestis käibele ka mõisted kolmas sektor ja mittetulundusühing ning seltside kaudu teenuste osutamise ideoloogia. On kahetsusväärne, et uus terminoloogia ja ideoloogia ei arvestanud eesti ühiskonna kultuuritraditsiooni, kus

seltside tegevuse peamine eesmärk oli vaimsuse ning kõlbelise ja rahvusliku kasvatusarendamine. Nii jõudsidki nn mittetulundusühingud meie põhiseadusse ning 1994. ja 1996. aastal võeti vastu mittetulundusühingute seadus, mis koostati välismaiste ekspertide nõuannete järgi (Aarelaid 1996, 131–132). Miks justiitsministeerium seaduse koostaja ja vormistajana ning Riigikogu selle vastuvõtjana salgasid maha eesti kultuuritraditsiooni, jääb nende südametunnistusele.

Ja siit läheb meie seltsiliikumises veelahe – ühel pool on kolmanda sektori propageerijad, kes nõuavad valitsuselt piiramatut tegutsemisvabadust, on seisnud mittetulundusühingute eest ning suunavad ühinguid teenuseid osutama, teisel pool seltsid, ühingud ja liidud kui eesti rahvakultuuri ja vaimsuse kandjad ning kõlbluse ja rahvusliku kasvatusedendajad. Teenuste osutamine on esimestel eesmärk, teistel ainult vahend.

Esimest poolt esindavad Avatud Eesti Fond ja temaga seotud Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit ning Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud (EMÜ), finantseerijaiks mitu välissaatkonda ja –fondi ning Balti–Ameerika Partnerlusprogramm. Teisel poolel on Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu (EKLE) ja Eesti Rahvakultuuri Kesksetside Liit. Viimasesse kuulub 7 keskseltsi, mis ühendavad kokku ligi 1500 seltsi ja 100 000 liiget. Välisfinantseerijat ei ole. EKLE tegevust ei ole ka riik toetanud.

On kahetsusväärne, et seltsiliikumise kõige mõjukamatel organisatsioonidel ei ole seni õnnestunud arendada koostööd. Me ei tea, kas see on tingitud Avatud Eesti Fondi, EMSL-i ja EMÜ puhul sellest, et Eesti seltsiliikumise eripära ei sobinud välisrahastajate eesmärkide ja G. Sorose avatud ühiskonna ehitamiseks loodud fondide süsteemiga või ei orienteerunud Avatud Eesti Fondi nõukogu eesti kultuuriloos sedavõrd, et oleks taotlenud fondi rahastajalt eesti kultuuri eripära arvestamist. Või on selleks veel mingi muu põhjus? EKLE küll pöördus 2000. aasta 25. septembril koostööettepanekuga EMSL-i poole, kuid tulemusi see ei andnud.

Miks mindi üle uuele mudelile?

Kaudse vastuse nendele küsimustele saame Agu Laiuse artiklist "Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni arengulugu" (RiTo 6, 2002, 171–177), millest selgub, et rahvusvahelised organisatsioonid on huvitatud ainult kodaniku ja riigi vaheliste suhete arendamisest, tundmata huvi nende tegevuse eesmärkide ja sisu vastu. Ühiskonna seisukohalt on tähtsad mõlemad. Kui kontseptsiooni koostamisel oleks seda arvestatud, oleks Eesti ühiskond ainult võitnud ja sõnum teistele riikidele olnuks palju sisukam. Suurbritannia koostöökokkulepete Eesti jaoks ümberkirjutatud varianti ei saa küll väga suureks saavutuseks lugeda, kontseptsiooniks saab seda nimetada üksnes tinglikult.

EKAK-i koostamise algusest kirjutades püüab autor seda tööd, mis tehti enne Suurbritannia koostöökokkuleppe mudelile üleminekut, näidata asjata halvas valguses. Ülemineku EKAK-i uuele mudelile ei tinginud mitte dokumendi sisu, vaid erakondade peaaegu olematu huvi dokumendi sisu vastu ja projektijuhi vahetus EMSL-i kui koostöökoja tegevuse korraldajaliikme poolt. Teised koostöökoja liikmed hakkasid koostatud dokumendi suhtes kriitikat kuulma alles uue projektijuhi Daimar Liivi suust. Seda kriitikat võimendasid ka

EMSL-i esindajad. Kas tegemist oli mitmesuguste asjaolude kokkusattumisega või nõudis üleminekut kodumaa mudelilt angloameerika mudelile projekti välisrahastaja, seda teab kõige paremini EMSL-i juhtkond. Muidugi kaasati ka uusi eksperte. Need olid olnud juhuslikult varem seotud Avatud Eesti Fondiga kas nõukogu liikmete või stipendiaatidena. "Juhuslikult" ilmus EKAK-i uue mudeli koostamise ajal ka Ameerika vaatleja W. K. Christoloni artikkel "Mõned ettepanekud Eesti arenguks" (Äripäev, 18. oktoober 2001), milles autor hoiatab kodanikuühiskonna ehitajaid Skandinaavia mudeli eest ja soovib väga soojalt valida Ameerika tee.

Agu Laius on ülekohtune nii iseenda kui ka koostöökoja liikmete suhtes, kui väidab, et kontseptsiooni Riigikogu ette viimise idee tekkis alles pärast seda, kui kontseptsiooni koostamise projektijuhiks oli saanud Daimar Liiv. Tegelikult, nagu eestpoolt lugeda võis, pakkus tollane peaminister Mart Laar kontseptsiooni Riigikogu ette viimise mõtte välja juba 26. novembril 1999.

Artikli selles osas, mis käsitleb EMÜ-d, on paljude faktidega täiesti meelevaldselt ümber käidud ja mõned ka välja mõeldud. Tegelikult oli sündmuste käik järgmine. Koostöökotta kuulunud kodanikeühendused, olles pool aastat aktiivselt tegelnud kontseptsiooni teksti koostamisega, tulid 2000. aasta mais mõttele luua koostööorganisatsioon Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu (EKLE). Selle asutamine sai teoks 1. juunil 2000. EKLE eesmärk oli kavandada ühiseid samme võimalikult soodsa tegevuskeskkonna kujundamiseks seltsidele, tagada info liikumine kodanikeühenduste vahel, luua võimalus ühiseks suhtlemiseks teiste osalistega, sealhulgas valitsusasutuste ja äriettevõtetega.

Võitlus esindamisõiguse pärast

EKLE-ga ühines seitse valdkondade keskliitu, kuhu kuulus kokku ligikaudu 4000 kodanikeühendust. EMSL ei soovinud koostööd EKLE-ga. EKLE oli asutamisest peale avatud kõigile koostöövalmis liikmesusel põhinevatele kodanikeühenduste liitudele (Adamson 2001, 19–20).

Tõepoolest, 21. septembril 2000 kirjutati EKLE ja siseministeriumi vahel alla raamleping koostöö arendamiseks kodanikeühenduste vallas. Seega mitte "...praktiliselt järgmisel päeval", nagu kirjutas Laius, vaid alles üle kolme kuu (!) hiljem. Seda, kuidas sellele lepingule reageeris EMSL, teavad ainult EMSL-i juhtkond ja siseminister. Pärast turmtuld EKLE pihta, kui arvati, et EKLE on hävitatud, asuti looma Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlauda (EMÜ). Selle suurokogu tuli kokku 2001. aasta 1. veebruaril. EMÜ-st pidi saama avaliku võimu ainus partner.

EMÜ retoorika oli suunatud selle avatuse ja tegevuse avalikkuse ülistamisele: suurokogule võivad tulla kõik kodanikeühendused, kuid otsustavad ja esindavad kõiki kodanikeühendusi need, kes kohale tulid. Et EMÜ ei ole liikmesusel põhinev organisatsioon ja seetõttu ka mitte juriidiline isik, siis osavõtjad ja otsustajad ei vastuta järelikult millegi eest ega kellegi ees. Vaevalt, et kellelgi on midagi selle vastu, kui kodanikeühendused kutsutakse aastas korra kokku mitmesuguste probleemide arutamiseks. Kuid miks peaksid kõik kodanikeühendused

kogu riigis kuuletuma neile kokkutulnutele ja nende valitud esinduskogule? Seda enam, et tänase päevani ei ole avalikustatud näiteks I suurkogul osalenud ühenduste nimesid. Kas avalik võim peab tõesti sel moel tegutsevat EMÜ-d enda partneriks?

EMÜ tegevust rahastab Balti–Ameerika Partnerlusprogramm. 2001. aasta 1. juulist kuni 2002. aasta juulini eraldas fond EMÜ-le 612 000 krooni (EMÜ II suurkogu, 7. aprill 2002, 11).

Kahes asjas tuleb küll Agu Laiusega nõustuda. Esiteks, "...mitte kõik kodanikeühendused ei püüdle oma tegevuses ühingust või kogukonnast kaugemale, mistõttu on vähene ka nende huvi üleriigiliste teemade vastu". Teiseks, "...midagi pole halvasti, kui paralleelselt eksisteerivad kaks või enam kodanikeühendusi esindavat esinduskogu. See võiks olla üpris tervendav ja edasiviiv konkurents ning avalik võim suudab kindlasti suhelda nende kõigiga" (RiTo 6, 2002, 176).

Kokkuvõttes taotleb Laius oma artiklis siiski iga hinna eest EKLE alavääristamist ja EMÜ kiitmist taevani. Sealjuures koostöövõimalustest mitte sõnagi.

Põhieesmärk siiski saavutatud

Eesti kodanikuühiskonna kujunemine viimase 15 aasta jooksul on kulgenud aeglaselt ja valuliselt. Riik on jätnud selle ühiskonnale olulise ja tundliku valdkonna peaaegu täielikult välisraha ja välisnõustajate meelevalda ning toetas seda aastaid ainult sõnades. Antud lubadused aga unustas. 2002. aasta detsembris Riigikogus heakskiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon on küll pigem heade soovide kogum kui kontseptsioon, kuid üks punkt Riigikogu otsuses on tähtis: moodustada valitsuse ja kodanikeühenduste esindajaist ühiskomisjon kontseptsiooni rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteemi käivitamiseks. See võimaldab suurematel kodanikeühendustel hakata arendama koostööd valitsuse esindajatega ja keskendama tähelepanu kodanikuühiskonna arengu kitsaskohtade kõrvaldamisele. Ühiskomisjon alustas tööd 29. oktoobril 2003.

Võitluses EKAK-i eest kaitses EKLE Eesti kodanikuühiskonna esindajate väljatöötatud projekti. Et Reformierakonna esindajad Daimar Liiv ja Paul-Eerik Rummo jt olid väga huvitatud Suurbritannia kokkuleppe põhjal koostatud kontseptsiooni heakskiitmisest ja teised erakonnad selle sisusse ei süvenenud, kiideti heaks viimane ja esimest ei võetud isegi arutelu objektiks.

Ühiskomisjoni loomise ja selle tööle asumisega on EKLE põhilised eesmärgid siiski saavutanud. Nüüd ollakse valiku ees, kas püstitada uued eesmärgid või lõpetada tegevus. Aeg näitab, kumma tee EKLE valib.

Kodanikuühiskonna ülesehitamisega tuleb kiirustada. Erakonnad üksi ei tule kõigega toime. Miks peavad kodanikud väljendama oma suhtumist Riigikogu ja valitsuse sammudesse protestiaktsioonide kaudu, kui kodanikeühenduste kaasamisega on võimalik konflikte

ennetada? Ajaloolastel seisab ees aga tänuväärne töö Eesti kodanikuühiskonna kujunemise uurimisel. See uurimus peaks aitama meie järeltuleval põlvkonnal korraldada oma elu nii, et kõik mõistaksid: kodanikuühiskond on vajalik ühiskonna edukaks toimimiseks igale kodanikule üksikult ja riigile tervikuna. Oleks hea, kui erakonnad, Riigikogu ja Vabariigi Valitsus mõistaksid seda juba täna.

Kasutatud kirjandus

Aarelaid, A. (koost) (1996). Kodanikualgatus ja seltsid Eesti muutuval kultuurimaastikul. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut.

Adamson, T.–A. (koost) (2001). Eesti riik ja Eesti seltsid. Tallinn: EKLE.

Christolon, W. K. (2001). Mõned ettepanekud Eesti arenguks. – Äripäev, 18. oktoober.

Eesti erakondade ja kolmanda sektori katusorganisatsioonide koostöömemorandum (2000). – Riigikogu Toimetised 1, lk 258.

Eesti Riigiarhiiv (ERA), f 1831, n 1, s 919, l 2.

EMÜ II suurkogu, 7. aprill 2002. – www.emy.ee.

Hellam, M. (1990). Avatud Eesti Fond tegutseb. – Päevaleht, 12. juuni.

Jansen, E. (1998). Seltsiliikumine. – Eesti rahvakultuur. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

Kommentaariid (2000). – Riigikogu Toimetised 1, lk 259–263.

Laius, A. (2002). Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni arengulugu. – Riigikogu Toimetised 6, lk 171–177.

Riigi Teataja 1919.

Riigi Teataja 1926.

Riigi Teataja 1938.

Russkoe Bogatstvo, 1896.

Severnõi Vestnik, 1894, 7.

Mittetulundussektori statistika hetkeseis

Ülle Lepp

Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua Esinduskogu liige

Mittetulundussektorit puudutav andmestik on Eestis ja ka mujal ühtaegu nii segadust tekitavalt mitmekesine kui ka puudulik.

Mittetulundussektorisse kuuluvad eri tüüpi organisatsioonid, näiteks spordi- ja huvialaklubid, kultuuri- ja haridusseltsid, kutsealaühendused, tööandjate organisatsioonid, keskkonnaorganisatsioonid, puudega inimeste ühendused, toetusi ning stipendiume jagavad fondid, sihtasutused jm. Selle sektori institutsioone tuntakse maailmas mitme nimetuse all, nagu mittetulunduslikud organisatsioonid, valitsusvälised organisatsioonid, heategevusorganisatsioonid, vabatahtlikud organisatsioonid jne. Ka niisuguste ühenduste kogum ise kannab eri riikides erinevaid nimetusi: kolmas sektor, mittetulundussektor, sõltumatu sektor, vabatahtlik sektor, heategevuslik sektor, mitteriiklik sektor, kodanikuühiskond jpt (Lagerspetz *et al* 2003).

Ehkki nimetatud ühendused tegutsevad peaaegu kõikides tähtsamates majandusvaldkondades, ei ole need rahvamajanduse arvepidamises eraldiseisva sektorina eristatavad. Statistilisi andmeid mittetulunduslike organisatsioonide kohta ongi vaja selleks, et need ühendused oleksid nähtavad nii avalikule kui ka äriktorile, samuti poliitikas osalejatele. Eestis on mittetulundussektori organisatsioone kirjeldavad andmed vajalikud 2002. aasta 12. detsembril Riigikogus heakskiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) elluviimiseks. EKAK-i rakendamise lähima aja prioriteediks on kodanikualgatusliku sektori ja selle jätkusuutlikkuseks vajalike tingimuste kaardistamine ning kodanikeühenduste klassifitseerimise süsteemi väljatöötamine ja statistika korrastamine.

Praegu on mittetulundussektorit puudutav andmestik ühtaegu nii segadust tekitavalt mitmekesine kui ka puudulik. Eestis koguvad ja haldavad mittetulundussektori andmeid paljud institutsioonid, sealhulgas statistikaamet, justiitsministeeriumi registrikeskus ning maksuamet. Mõningaid andmeid on võimalik saada ka ministeeriumidest (nende poolt rahaliselt toetatud mittetulunduslike organisatsioonide aruanded), mittetulundussektori rahastajatelt ning suurematelt valdkondlikelt mittetulundusorganisatsioonidelt.

Eri infoallikaist saadud andmed erinevad sageli väga palju ning info ei ole võrreldav ei Eesti-siseselt ega rahvusvaheliselt. Selle üks põhjusi on mittetulundussektori erinev määratlemine.

Erisugused definitsioonid

Kõige laiem on mittetulundussektori õiguslik definitsioon. Selle alusel kuuluvad mittetulundussektorisse kõik kasumit mittetaotlevad organisatsioonid, Eestis kõik

organisatsioonid, mis on asutatud ja kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse mittetulundusühingute seaduse, sihtasutuste seaduse, kirikute ja koguduste seaduse, erakonnaseaduse, ametiühingute seaduse ning korteriühituseaduse alusel. 2003. aasta 1. novembril oli mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud 19 090 mittetulundusühingut ja 563 sihtasutust.

Rahvamajanduse arvepidamises on kasutusel mittetulundussektori majanduslik definitsioon. Ülemaailmse rahvamajanduse arvepidamise juhendis (SNA – *System of National Accounts*) esitatud mittetulundussektori definitsioonil põhineb sellega kooskõlas olev Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem (ESA – *European System of Accounts*), mida kasutatakse ka Eestis. ESA rühmitab institutsionaalsed üksused sektoritesse majandustegevuse, eesmärkide ning kontrolli- ja juhtimisstruktuuri alusel. Mittetulunduslikud organisatsioonid (MTO-d) jagunevad viie institutsionaalse sektori vahel, mis koosnevad järgmistest üksustest (Euroopa rahvamajanduse... 2001):

- kaupu ja mittefinantsteenuseid tootvad ettevõtted,
- finantsinstitutsioonid,
- valitsemisasutused,
- kodumajapidamised,
- kodumajapidamisi teenindavad kasumitaotluseta institutsioonid.

Majandusliku definitsiooni alusel jagunevad mittetulundussektorisse kuuluvad organisatsioonid kõigi viie institutsionaalse sektori vahel (Handbook on... 2001, vt tabelit).

Tabel. Mittetulunduslike organisatsioonide jaotus institutsionaalsete sektorite vahel

Institutsionaalse üksuse tüüp	Sektor				
	kaupu ja mittefinants – teenuseid tootvad institutsioonid	finants – institutsioonid	üldine valitsemis – sektor	kodumaja – pidamiste sektor	kodumaja – pidamisi teenindavad kasumitaotluseta institutsioonid
Ettevõtted	N ¹	N ²			
Valitsemisasutused			G		
Kodumajapidamised				H	
Mittetulunduslikud organisatsioonid (MTO-d)	N ¹	N ²	N ³	N ⁴	N ⁵

N1 on MTO-d, mis saavad enamiku tulust mittefinantsteenuste müügist. Eestis liigitab statistikaamet MTO-d kaupu ja mittefinantsteenuseid tootvate ettevõtete sektorisse, kui mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuskuludest kaetakse rohkem kui 50% kaupade ja teenuste müügist saadud tulust või ettevõtete liikmemaksudest.

N2 on MTO-d, mis tegelevad peamiselt finantstehingutega. Eestis liigitatakse MTO-d finantsinstitutsioonide sektorisse, kui mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuskuludest kaetakse rohkem kui 50% finantsteenuste müügist või finantsinstitutsioonide liikmemaksudest.

N3 on MTO-d, mis saavad märkimisväärset toetust valitsuselt ja on suurel määral valitsuse kontrolli all. Eestis liigitatakse MTO-d valitsemissektorisse, kui mittetulundusühingu või sihtasutuse peamine rahastaja on riik või kohalik omavalitsus (rohkem kui 50% riigi- või kohalikust eelarvest, riiklikest sotsiaalkindlustusfondidest või nende finantseeritud asutustelt saadud eraldistest).

N4 on MTO-d, millel ei ole juriidilist staatust või mis baseeruvad ainult vabatahtlikel sisenditel. Neid käsitletakse kodumajapidamiste sektoris.

N5 on MTO-d, mis saavad enamiku tulust kodumajapidamistelt toetuste või annetustena (sh kingitused, annetused, liikmemaksud jmt) ja mida valitsus ei finantseeri ega kontrolli või teeb seda vaid vähesel määral. Eestis liigitab statistikaamet MTO-d kodumajapidamisi teenindavate kasumitaotluseta institutsioonide sektorisse, kui mittetulundusühingu või sihtasutuse tegevuskulud on kaetud peamiselt annetustega, kodumajapidamiste (füüsiliste isikute) liikmemaksudega jms.

Võtmetunnus, mis eristab mittetulundussektorit teistest sektoritest, on see, et mittetulundussektor ei saa suuremat osa sissetulekust või kogu sissetulekut mitte toodete ja teenuste müügist, vaid mitmesugustest tasudest ja toetustest nii oma liikmetelt kui ka toetajatelt. Seetõttu paigutatakse statistikas enamik mittetulunduslikke organisatsioone kodumajapidamisi teenindavate kasumitaotluseta institutsioonide sektorisse, rõhutamaks, et need organisatsioonid saavad suurema osa oma sissetulekust eraisikutelt või leibkondadelt.

Ametiühingutest spordiklubideni

Eestis hõlmab kodumajapidamisi teenindavate kasumitaotluseta institutsioonide sektor järgmisi kodumajapidamistele turuväliseid kaupu ja teenuseid pakkuvaid institutsioone: ametiühingud, erialaliidud ja teadusseltsid, tarbijate liidud, poliitilised parteid, kirikud ja muud usulised ühendused (kaasa arvatud need, mida valitsused finantseerivad, aga ei kontrolli) ning ühiskondlikud kultuuri-, puhke- ja spordiklubid, heategevus-, hoolekande- ja abiorganisatsioonid, mida finantseeritakse muude institutsionaalsete üksuste vabatahtlike rahaliste või mitterahaliste eraldistega.

Mittetulunduslike organisatsioonide jagunemine viie sektori vahel on sobiv küll rahvamajanduse arvepidamise seisukohalt analüütilistel eesmärkidel, kuid takistab mittetulundussektorist tervikliku ülevaate saamist. Kogu mittetulundussektorist tervikliku ülevaate saamiseks on rahvusvahelistes võrdlusuuringutes kasutusele võetud mittetulundussektori struktuuril-operatsiooniline definitsioon, mis ei rõhuta organisatsiooni sissetulekute allikaid, vaid keskendub nende struktuurile ja tegevusele (Salamon, Anheier 1997).

Selle definitsiooni järgi on mittetulundussektor üksuste kogum, mis on:

- organiseerunud, s.t teataval määral institutsionaliseeritud (institutsionaliseerituse tunnuseks võib olla organisatsiooni põhikiri, mõnes riigis nõutakse regulaarsete koosolekute pidamist, täiesti mitteformaalseid, juhuslike inimeste kooslusi mittetulundussektori osaks ei loeta);
- kasumit mittejaotav, s.t MTO-d ei tohi jagada saadud tulu organisatsiooni asutajate ega selle juhtorgani liikmete vahel (tulu võib teenida, kuid seda tuleb kasutada põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks, see tunnus eristab mittetulundussektorit äri sektorist);
- eraõiguslik/iseseisev, s.t institutsionaalselt valitsusest eraldiseisev (MTO-d ei ole osa valitsusaparaadist ega valitsuse kontrollitavad, samas ei tähenda see, et MTO-d ei saa valitsuselt rahalist toetust, ega seda, et nende juhtorganites pole üldse ametnikke);
- organisatsioonide endi juhitud, s.t organisatsioonidel on endal kontroll oma tegevuse üle (MTO-del on oma reeglid organisatsiooni juhtimiseks, neid ei juhita väljastpoolt organisatsiooni);
- vabatahtlik, s.t mittekohustuslik, kus tähtsal kohal on organisatsiooni liikmete vabatahtlik osalus kas organisatsiooni tegevuses või selle juhtimises (see ei tähenda, et enamik MTO-de tuludest peaks tulema vabatahtlikest annetustest ja enamik töötajaid peaksid olema vabatahtlikud, oluline on vabatahtlikkuse komponent, olgu selleks kas või tasuta töö organisatsiooni juhtorganis).

Igal definitsioonil on oma tugevad küljed ja oma vead, kuid kõige vähem vigu ja kõige rohkem eeliseid on viimasel definitsioonil, mis sobib ka kõige paremini mittetulundussektori rahvusvaheliseks võrdluseks.

Mida teha halli piirkonnaga?

Viimasele definitsioonile tugineb ka Johns Hopkinsi Kodanikuühiskonna Uuringute Keskus (*Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*), mis on välja töötanud definitsiooni, mis (1) hõlmaks kõiki SNA süsteemis kasumit mittetaotlevate institutsioonidena defineeritavaid organisatsioone, (2) selgitaks mittetulundussektori erinevusi teiste sektoritega võrreldes ja (3) oleks kohandatav eri riikide õigussüsteemidele. Sellest lähtuvalt defineeritakse mittetulundussektorit järgmiselt (Handbook on ... 2002): mittetulundussektor koosneb organisatsioonidest, mis ei taotle kasumit ega jaga kasumit, mis seisavad institutsionaalselt valitsusest eraldi, on iseseisva juhtimisega ja mittekohustuslikud. Loomulikult on küllalt

palju selliseid organisatsioone, mille puhul on raske öelda, kas nad kuuluvad mittetulundus-, avalikku või äri sektorisse. Sageli nimetatakse neid halli piirkonda kuuluvaks. Selliseid näiteid võib tuua ka Eestist. Kas näiteks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus, Sihtasutus Põhja-Eesti Regionaalhaigla on mittetulundussektori institutsioonid?

Nn halli piirkonna organisatsioonide puhul võiks lähtuda järgmistest soovistest:

- kooperative, mida tavaliselt iseloomustavad säärased põhimõtted nagu demokraatlik kontroll ja mille liikmed on nii omanikud kui ka tarbijad ning mille liikmetele osutatakse teenuseid tasu eest, tavaliselt MTO-dena ei käsitleta;
- ühistuid, mis tegutsevad kommertssfääris ning enamasti jagavad kasumi oma liikmete vahel, ei käsitleta tavaliselt samuti MTO-dena;
- mittemajandusliku iseloomuga eneseabiühendused arvatakse MTO-de hulka, majandusliku iseloomuga rühmad mitte;
- sotsiaalseid ettevõtteid, mis jagavad kasumi oma liikmete või omanike vahel, tavaliselt MTO-dena ei käsitleta;
- QUANGO-de (*quasi-autonomous non-governmental organizations*) juhtorganid määrab sageli valitsus, seetõttu käsitletakse neid MTO-dena ainult niivõrd, kui võrdnad on valitsusest sõltumatud;
- ülikoole ja haiglaid käsitletakse MTO-dena sõltuvalt sellest, kas nad on selgelt iseseisvad organisatsioonid või osa riigiparaadist.

Mida ikkagi teha selleks, et mittetulundussektor oleks selgelt eristatav omaette sektorina, hõlmaks kõiki mittetulundussektori organisatsioone ning kajastaks peale mitmesuguste majandusnäitajate ka nendes organisatsioonides vabatahtlikult tehtavat tööd?

Kaks võimalikku lahendust

Mittetulundussektori paremaks statistiliseks kirjeldamiseks on kaks võimalust: kas töötada välja andmete süsteem, mis keskendub täielikult sellele sektorile (sellist lahendust on kasutatud Ungaris), või ehitada üles uus süsteem olemasoleva, rahvamajanduse arvepidamise raamistiku sees, s.t luua mittetulundussektori satelliitarvepidamine (selliseks käsitlemiseks on 2002. aastal Johns Hopkinsi Kodanikuühiskonna Uuringute Keskuse ja ÜRO Statistika Osakonna (*United Nations Statistics Division*) koostöös valminud käsiraamatus "Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts" kirjeldatud meetodika). Teise lähenemise korral on võimalik kasutada juba olemasolevaid ressursse (statistikaga tegelevad institutsioonid ja inimesed, tehnilised lahendused, olemasolevad protseduurid) ning võrrelda mittetulundussektorit teiste sektoritega ühistel kokkulepitud alustel. Satelliitarvepidamine on eriti vajalik seetõttu, et ülemaailmse rahvamajanduse arvepidamise SNA raamistik ei võimalda mittetulundussektorit teistest institutsionaalsetest sektoritest piisavalt põhjalikult eristada ega kirjeldada, sest statistikas kasutatava definitsiooni järgi on mittetulundussektoris kuuluvad organisatsioonid jagatud viie institutsionaalse sektori vahel (vt tabelit).

Mittetulunduslike institutsioonide analüüsimine omaette sektorina on õigustatud ja vajalik kolmel põhjusel. Esiteks on niisugustel institutsioonidel teatavad tunnusjooned, mis eristavad neid teistest sektoritest. Need on kõigepealt mittetulunduslik ehk kasumit mittetaotlev iseloom (kuigi nad võivad tulu teenida, on nende iseloomulik tunnusjoon see, et tulu ei jaotata omanike, juhtorganite liikmete ega kellegi teise vahel) ning avalike hüvede tootmine (tegutsetakse tihti valdkondades, millest erasektor ei ole huvitatud turutõrgete ning avalik sektor puuduliku poliitilise toetuse tõttu). Mittetulunduslikud institutsioonid erinevad nii äri- kui ka avaliku sektori organisatsioonidest ka juhtimisstruktuuride poolest: juhtkond ei ole valitud avalikult ning saab harva oma töö eest tasu. Nende institutsioonide tulude struktuuri peamine erinevus võrreldes äri- ja avaliku sektoriga on vabatahtliku töö ja annetuste suur osatähtsus. Personal koosneb sageli peamiselt vabatahtlikest. Kuna kasumit ei saa jagada, ei ole neil ka arvestatavat omakapitali. Lisaks on nad sageli vabastatud tulumaksust, vahel ka (osaliselt) muudest maksudest. Õigusliku regulatsiooni vallas äri sektori tingimused neile sageli ei kehti. Mis iseloomulikesse tehingutüüpidesse puutub, siis erinevalt äri sektorist võivad mittetulunduslikud institutsioonid teha lõpptarbimiskulutusi ja saada annetusi. Iseisev regulatsioonivõim aga puudub – nad saavad sageli küll riiklikku rahalist toetust, kuid erinevalt riigiasutustest ei ole neil võimu oma valdkonna üle. Poliitilisest survest on nad riigiasutustega võrreldes suhteliselt vabad. See on ka peamisi põhjusi, miks leitakse, et teatud funktsioone võiks mittetulundussektor täita riigist tõhusamalt.

Teiseks on mittetulunduslikud institutsioonid järjest enam tähelepanu all halduspoliitika kontekstis: delegeerides teenuste osutamist äri- või mittetulundussektorile, loodetakse paljudes riikides parandada avalike teenuste kvaliteeti ning vähendada riigiaparaati.

Kolmandaks on selliste institutsioonide puhul raske rakendada olemasolevat rahvamajanduse arvepidamise süsteemi, sest see moonutab nende organisatsioonide olemust. Riikides võivad seetõttu olla kasutusel erinevad rakendusvariandid, mis raskendavad võrdlemist. SNA süsteem ei anna võimalust ega motivatsiooni püüda mittetulunduslikke institutsioone teistest eristada.

Katsetatud paljudes riikides

Mittetulundussektori satelliitarvepidamist on proovitud 11 riigis: Austraalias, Belgias, Kanadas, Hollandis, Iisraelis, Itaalias, Mosambiigis, Filipiinidel, Lõuna-Aafrika Vabariigis, Rootsis ja Tais. Enamikus neist täideti satelliitarvepidamise tabelid olemasolevate statistiliste andmete põhjal, peale selle töötati Belgias välja eraldi küsimustik mittetulundussektori satelliitarvepidamiseks vajalike lisanäitajate kogumiseks ning Itaalias korraldati üleriigiline mittetulunduslike organisatsioonide loendus (Zamaro 2002).

Tuginedes satelliitarvepidamise meetodika katsetamises osalenud riikide aruannetele (<http://www.jhu.edu/~gnisp>), on võimalik välja tuua mõned peamised küsimused, mis on seotud mittetulundussektori defineerimise ning satelliitarvepidamise rakendamisega.

Enamik mittetulundussektori defineerimise probleeme tuleneb kindla riigi seadusandlikust kontekstist: raske on teha vahet valitsusasutustel ja valitsusasutusi teenindavatel mittetulunduslikel institutsioonidel, piiri tõmbamine eri kohtadesse võib märkimisväärselt mõjutada vaadeldava mittetulundussektori suurust (Austraalia, Kanada, Tai). Mõnikord on valitsused delegeerinud mittetulundussektorile ka regulatiivseid funktsioone (nt litsentside andmine), mis ei ole mittetulundussektorile omased (Kanada). Segadust tekitavad ka üksused, mis on asutatud riigi poolt või riigi osalusel (Itaalia).

Mitteformaalsete (ametlikult registreerimata) ühenduste puhul on raske tõmmata piiri, milliseid neist pidada organisatsiooniks ja milliseid mitte. Säärased ühendused on väga erineva institutsionaliseerituse tasemega (Kanada). Probleeme tekitab mittetulunduslike institutsioonide definitsioonis sisalduv mittekohustuslikkuse kriteerium: mitmesuguste liitude (erialaliidud, ametiühingud vms) puhul on liikmeksolek sisuliselt kohustuslik, kuigi vormiliselt võib-olla mitte (Kanada). Mõne elukutse puhul on kohustuslik kutsealaorganisatsiooni kuulumine (Tai). Veel peetakse tähtsaks tuua eraldi välja avalikes huvides tegutsevaid organisatsioone, mis on kõige tähtsamad ühiskonna kui terviku ning ka poliitika kujundamise seisukohast. Samas on nende eristamine keeruline, sest paljud neist tegutsevad nii oma liikmete kui ka avalikes huvides, samuti võib orientatsioon aja jooksul muutuda (Kanada).

Tähtis on käsitleda olemuselt sarnaseid organisatsioone ühtmoodi, isegi kui neile kehtivad eri reeglid (nt Kanadas reguleeritakse kõrgkoolidega seotut regionaalsel tasandil, seetõttu võivad tingimused neile olla üpris erinevad, kuigi tegelikult on neil kõigil ühiskonnas sama roll). Kehtib ka vastupidine nõue: oma olemuselt erinevaid organisatsioone tuleb kohelda erinevalt, hoolimata sarnasest juriidilisest staatusest vms. Näiteks on nn kooperatiivide hulgas väga erinevaid organisatsioone, millest mõni tuleks arvata mittetulundussektori üksuste hulka, mõnda mitte (Kanada). Samasugune probleem on majandusühistute puhul. Näiteks Rootsis ei võeta enamikku neist arvesse mittetulundussektori osana, kuid samas on ka erandeid (lastevanemate ühendused laste hoidmiseks, ühendused puudega inimeste hoolekandeks jms).

Probleemid satelliitarvepidamise rakendamisel

Võimalike raskustena mittetulundussektori satelliitarvepidamise rakendamisel toodi välja järgmised probleemid. Peamised kasutatavad andmebaasid (registrid, riiklik statistika, maksuameti andmed), spetsiaalsed uuringud (ajakasutus, vabatahtlik töö, annetamine), ministeriumide ja muude riigiasutuste andmed mittetulunduslike organisatsioonide arvu ja finantseerimise kohta ning ajakirjanduse andmed ei hõlma mittetulundussektorit täielikult.

Praeguste andmebaaside alusel ei ole sageli võimalik eristada mittetulunduslikke organisatsioone ega olemasolevast andmestikust nende kohta väljavõtteid teha.

Puuduvad andmed väikeste, registreerimata, palgalise tööjõuta organisatsioonide kohta.

Vaatamata kirjeldatud probleemidele võimaldab käsiraamatus "Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts" käsitletud metoodika riikide statistikaametitel:

- sisse seada mittetulundussektori satelliitarvepidamine, et koguda kättesaadavas vormis kokku info kõikide mittetulunduslike organisatsioonide kohta;
- kasutada mittetulunduslike organisatsioonide määramisel sellist definitsiooni ja sellist klassifikatsiooni, mis tooks esile nende iseärasused ja mitmekesisuse;
- kajastada rahvamajanduse statistikas vabatahtlike tehtud tööd;
- koguda ja esitada regulaarselt reeglipärases vormis andmeid mittetulunduslike organisatsioonide kohta.

Satelliitarvepidamise rakendamisel on võimalik mittetulunduslike organisatsioonide kohta saada süsteemset infot, sealhulgas andmeid selle kohta, missugused on

- kulutused palkadele ja töötasudele;
- muud kulutused;
- teenitud tulu, kingitused, annetused;
- rahaline toetus valitsussektorilt;
- töötajate arv;
- vabatahtlike arv ning vabatahtlikuks tööks kulutatud aeg;
- liikmete arv;
- aktivad ja passivad;
- sotsiaalhoolekande, kultuuri, hariduse jt valdkondades osutatud teenused.

Mittetulundussektori statistika Ungaris

Ungari mittetulunduslike organisatsioonide tegevust reguleerib *Act CLVI of 1997 on Public Benefit Organisation* (<http://www.europeanhouse.hu/e/nonprofit/>). Mittetulundussektori statistikal on selles riigis pikk ajalugu. Esimene mittetulunduslike organisatsioonide uurimus korraldati Ungaris juba 1862. aastal. Sellele järgnesid uuringud 1878., 1932., 1970., 1982 ja 1989. aastal. Esimene suur mittetulundusühenduste küsitlus korraldati 1992. aastal. Küsimustiku said kõik registreeritud organisatsioonid ning neist pool ka tagastasid selle. Sellest alates on mittetulundussektori uuringuid tehtud igal aastal. Küsimustikud saadetakse posti teel kõikidele statistikaameti andmebaasis olevatele organisatsioonidele. Vastanute osatähtsus on aasta-aastalt kasvanud, ulatudes 80%-ni.

Igal aastal küsitletakse kõiki ametlikult registreeritud organisatsioone, 2000. aastal oli neid 47 144. Peale iga-aastaste uuringute (loenduste) korraldatakse 1996. aastast alates igal aastal detailseid uuringuid mingis kindlas valdkonnas tegutsevate organisatsioonide hulgas, et saada täpsemat infot nende liikmeskonna, tegevuse ja osutatavate teenuste ning suhete kohta avaliku sektori ja ärisektoriga.

Uuringute aluseks on statistikaameti andmebaas, mis sisaldab kõigi organisatsioonide nimetusi, aadresse, tegevusalade kirjeldusi, registrikoodi ja ametlikke esindajaid. Registrit

uuendatakse korrapäraselt igal aastal laialisaadetava küsimustiku alusel ja kasutades kohturegistri andmeid uute registreeritud organisatsioonide kohta. Statistikaamet registreerib ka teatised organisatsioonide tegevuse peatamise või lõpetamise kohta. Andmete usaldusvääruse kontrolliks lisatakse küsimustikku kontrollküsimusi (küsimused organisatsiooni olemasolu ja tegevusalade kohta), mida andmete esitajad peavad kinnitama. Peale ametlike andmete organisatsiooni tegevuse lõpetamise või peatamise kohta aktsepteerib statistikaamet infot tegevuse lõpetamisest või peatamisest, mis on saadud organisatsiooni tegevusest mõjutatud osapoolelt, kas isikult või institutsioonilt.

Oma registri uuendamiseks kasutab statistikaamet kõiki võimalusi, sealhulgas kontakte mittetulundussektori esindajatega, mis võimaldab kasutada katusorganisatsioonide andmebaase. Samuti on abiks ministeeriumide nimekirjad rahalist toetust saanud organisatsioonide kohta ning kohalike omavalitsuste nimekirjad mittetulundusühendustest, kes tegutsevad teatud omavalitsusüksuse territooriumil. Vajaduse korral pööratakse andmete täpsustamiseks otse organisatsioonide poole.

Registrisse kantud organisatsioonid on klassifitseeritud tegevusala koodide järgi. Selle klassifikatsiooni aluseks on mittetulundusühenduste rahvusvahelise klassifikatsioonisüsteemi ICNPO Ungari oludele kohandatud variant, mis võimaldab rühmitada organisatsioone vastavalt nende tegevusele 18 peamise tegevusala järgi 62 rühma ja peaaegu 200 alamrühma. Detailne jaotus võimaldab teha andmebaasist väljavõtteid nii tegevusalade rühmade lõikes kui ka detailsemate kriteeriumide alusel (näiteks noorteühendused, puudega inimeste organisatsioonid).

Mida õppida rahvusvahelisest kogemusest?

Meie olukorda eelkirjeldatud rahvusvaheliste käsitlustega võrreldes näeme, et Eestis puutume kokku suhteliselt sarnaste mittetulundussektori statistika probleemidega. Olemasolevad andmed ei hõlma kogu mittetulundussektorit ning raske on kindlaks määrata isegi sellesse sektorisse kuuluvate tegutsevate organisatsioonide arvu. Nii näiteks puuduvad meil peaaegu igasugused andmed ühe küllaltki levinud kodanikualgatuse vormi – seltsingute kohta. Kui mittetulundusühingutel ja sihtasutustel on juriidiline staatus, siis seltsingutel seda ei ole ning õigusliku definitsiooni järgi ei kuulu need mittetulundussektorisse. Samas pole meil ka terviklikku ülevaadet tegutsevatest mittetulundusühingutest ja sihtasutustest, sest sageli jääb MTÜ või sihtasutuse tegevuse lõpetamine registris kajastamata. Seetõttu on mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris olevate organisatsioonide arv suurem tegelikult tegutsevate organisatsioonide arvust.

Mittetulundussektori eristamine statistikas on keeruline, sest ka Eestis on hulgaliselt nn halli tsooni kuuluvaid mittetulunduslikke organisatsioone. Probleemne on riigi asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute (mittetulundusühing, sihtasutus) määramine. Meil tuleb mõelda, kas kõik sellised mittetulundusühingud ja sihtasutused kuuluvad mittetulundussektorisse või peab igaühele lähenema eraldi, et otsustada, mis sinna kuulub ja mis mitte, nende sarnasest juriidilisest staatusest hoolimata.

Paljudes riikides on seadustes defineeritud avalikes huvides tegutsevad organisatsioonid, Eestis siiani mitte. Samal ajal on just need mittetulunduslikud organisatsioonid sageli kõige tähtsamad ühiskonna kui terviku ja ka poliitika kujundamise seisukohast. Nagu mujal, on ka Eestis neid keeruline eristada, sest paljud organisatsioonid tegutsevad nii oma liikmete kui ka avalikes huvides, samuti võib nende tegevus aja jooksul muutuda.

Nimetatud probleemid vajavad lahendamist ning ka Eestis tuleb teha valik, kumba teed minna: kas mittetulundussektori satelliitarvepidamise loomise teed, mida on nüüdseks rakendama asunud Belgias, Iisraelis, Austraalias, Itaalias, Kanadas ja USA-s, või Ungari teed, kus statistikaamet on välja töötanud iseseisva andmesüsteemi, mis keskendub täielikult mittetulundussektorile. Sõltumata sellest, milline tee valida, tuleb kõigepealt luua terviklik andmekogu, mis hõlmaks kõiki mittetulunduslikke organisatsioone ning võimaldaks neid igakülgsest klassifitseerida nii juriidilise staatuse kui ka tegevusvaldkonna alusel, samuti teha väljavõtteid mittetulundussektorisse kuuluvatest organisatsioonide rühmadest eri andmete (nt liikmete arv, tegevuspiirkond jms) alusel.

Kasutatud kirjandus

Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteem 1995 = ESA 95 (2001). Tallinn: Statistikaamet.

Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts (2002). – <http://www.jhu.edu/~gnisp>.

Lagerspetz, M., Trummal, A., Ruutsoo, R., Rikmann, E., Liiv, D. (2003). Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond. Tallinn: Avatud Eesti Fond.

Mertens, S. (2000). A Satellite Account of Nonprofit Organisations: Principles and Lessons from a Pilot Test in Belgium. Working Paper, presented at the 4th International Conference of the ISTR, Dublin.

Salamon, L. M., Anheier, H. K. (1997). Defining the Nonprofit Sector : a Cross-national Analysis. Manchester, New York : Manchester University Press.

Zamaro, N. (2002). First Census on Italian Nonprofit Institutions: Main Results. Working Paper, presented at the 5th International Conference of the ISTR, Cape Town.

10 Years in nonprofit statistics 1992–2002 (2003). Budapest, Hungarian Central Statistical Office.

Tice, H. (2002). Portraying the Nonprofit Sector in Official Statistics: Early Findings from NPI Satellite Accounts. Paper prepared for the 27th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth. Djurhamn, Sweden, 18 to 24 August. – <http://www.iariw.org>.

Kuidas jõuda tulevikku?

Trivimi Velliste
Riigikogu liige, Isamaaliit

Kui avatusel lastakse kulgeda äärmuseni, muutub see iseenda vastandiks. Nüüd on see käes – lennukisse ei saa kaasa võtta isegi küüneviili.

Sajandid ei ole vennad. Näiteks Eestile on kaks viimast, üheksateistkümnend ja kahekümnend, üsnagi erinevad. Esimene tähendas kasvu ja arengut – ärkamist. Teine seevastu viis küll ärkamise lõpule, kuid tõi peatselt kaasa ka surmaune. Kui siis sajandi eelviimasel lõpukümnendil külm sõda taandus, haaras Euroopat ja muidugi Eestit eufooria.

Nüüd, 21. sajandi algusaastail pole enam kellelgi kahtlust, et meie aastasada võib kujuneda milliseks tahes: see võib tuua jõukust ja heaolu, aga ka ennenägematut viletsust, kannatusi ja õudust. Ehkki seda viimast on esialgu raskem uskuda, sest inimese teadvus on varustatud kaitseriividega, mis ei lase tal iseend koormata liigsete ebameeldivustega. Muidu muutuks olevik talumatult raskeks.

Siiski räägivad paljud, et 2001. aasta 11. septembril paljastas 21. sajand oma tegeliku palge.

Ja nüüd tuleb tõele näkku vaadata. Tõde on, et vähemalt õhtumaad seisavad püsivalt silmitsi uue ohuga – terrorismiga.

Mis on terror? See ladina päritolu sõna on väga vana ja mõiste, mida see tähistab, on sama vana. Hirmutamise on sama vana kui olelusvõitlus. See on olnud ühtviisi omane nii ürginimesele kui ka loomariigile tervikuna. Ja iga sõda on muu hulgas tähendanud ka terrorit, sest kuidas muidu saab tappa! Tallinna märtsipommitamine 1944. aastal polnud ju midagi muud kui terrorirünnak.

Aga ka terrorism kitsamas mõttes – surmav üksikakt – pole kaugeltki uus nähtus. Piisab, kui mõelda 19. sajandi vene anarhistidele, mitut masti sotsiaalrevolutsionääridele, sealhulgas enamlastele. Kogu Nõukogude Venemaa sündis terroristlikust mõtteviisist ja ka püsis peamiselt terrori jõul.

Tänapäeval nimetatakse terroristlikuks ka iirlaste, baskide, korsiklaste ja koguni tšetšeenide tegevust, kui piirduda üksnes Euroopa näidetega. Väljendil terrorism on tugev ideoloogiline kõla. See nähtus leiab üldist hukkamõistu just oma halastamatuse tõttu.

Terrorismi kannab viha

Kuid õhtumaa avalikus arutelus on olnud vähe juttu terrorismi sügavamatest põhjustest. Hõlpsam on arutleda selle vormide ja tehniliste külgede üle. 2003. aasta oktoobris Tallinnas

peetud Euroopa Noorte Parlamendi istungil päris üks rootsi koolipoiss: "Kas terrorismi on võimalik võita sõjalise jõuga?" Ma usun, et see noormees lõi küsides naelapea pihta.

Kui me ei tunne tänapäeva terrorismi juuri, on raske vastata noore parlamendiliikme küsimusele. Üks näib siiski olevat kindel: terrorismi kannab viha millegi vastu. Aga mille vastu?

Selleks, et asjas pisutki selgust saada, püüdkem kirjeldada maailma, kus me elame, ja püüdkem ette kujutada, millisena see võib näida neile, kes elavad sellest maailmast väljaspool. Kõik allpool esitatud võrdlused ja hinnangud on üksnes käesolevate ridade autori omad ega peegelda ühegi institutsiooni seisukohti.

Olen veendunud, et paljud suured probleemid algavad inimeste maailmapildist, sellest, kuidas see maailm on kellegi meelest kujunenud ja missugused väärtused seal peavad valitsema. Ohtrad vaidlused tekivad sel pinnal, kas on olemas üht ja ainuõiget maailmapilti.

Inimkond elab väga erinevates, suhteliselt suletud maailmades, seda ise eriti teadvustamata. Kui sellisesse maailma sisse tungitakse ja selle tasakaalu püütakse rikkuda, järgneb paratamatu vastuhakk. Mainitud noorteparlamendis oli palju juttu sellest, millisena võiks läänemaailma, sealhulgas USA-d, tajuda nn kolmas maailm, eriti islamirahvad.

Kõlas väiteid, et Ameerika Ühendriikides nähakse endiste Euroopa koloniaalimpeeriumide võrdkuju, et Lääs käitub üleolevalt ja väljakutsuvalt – mõnikord ehk ka tahtmatult, ise endale sellest aru andmata.

Tõepoolest, püüdkem õhtumaa argielule vaadata pühendunud muhameedlase silmadega. Mis torkab kõige esimesena silma? Muidugi on kõikjal risti-põiki jalus nn Hollywoodi kultuur oma kasiinode, märulifilmide, rämpsheliplaatide ja klantsajakirjadega. Mis meile sealt vastu vaatab? Akendesse kihutavad autod, paljastelt reitelt püstolit haaravad pikajuukselised naised, üksteist jälitavad ja teineteisele jalaga näkku löövad mehed. Üldmulje: Lääs on odav, labane, madalaid kirgi ülespiitsutav, vägivaldne – ja seda kõike teadlikult, raha nimel.

Kõrgemad väärtused oleksid justkui kadunud, haihtunud. Asemele on tulnud hingeline tühjus, teadlik naudingukultus, narkomaania. Ja seda kõike püütakse hea hinna eest müüa ka teistesse kultuuridesse, määrada pähe islami naistele ja lastele. Kuni multifilmideni välja, milles lapsed üksteist hoolega togivad.

Kas sellised asjad peavadki sünnitama veendumust Lääne üleolekust? Vaevalt nad seda teevad. Küll aga võib tekitada viha läänemaailma majanduslik üleolek, võime oma kaupu (sealhulgas "kultuuritooteid") jõuliselt turustada. Ning teadagi sellega kaasnev sõjaline üleolek.

Avatuse mõrud viljad

Muidugi järgneb sellele loogiline küsimus: aga mida peaks Lääs, iseäranis USA, nüüd ette võtma? Lihtsat vastust ei ole, sest parimad võimalused on ammu käest lastud. Kindlasti tuleks aga tungida terrorismi juurteni, see tähendab arusaamiseni selle tekkimise põhjustest. Tekkepõhjusti on vaja tunnistada ka sel juhul, kui see on valus või ebameeldiv.

Piiblist teame, mismoodi vanemate patud nuheldakse põlvest põlve laste kätte. Seda pole ka tegelikkuses raske märgata, kes vähegi olevikku ja minevikku tunneb. Ning ajaloo ees pole mõtet silmi sulgeda üleskutsega: "Aitab minevikus sorimisest, vaadata tuleb tulevikku!" See oleks jaanalinnu-üleskutse. Kui me mineviku ees ka silmad kinni pigistame, ei suuda me ealeski endalt mineviku varje maha raputada. See on tühi lootus!

Just siia ongi minu meelest koer maetud. Õhtumaa kultuuris on liiga suure erikaalu omandanud tehnokraatlik mõtlemine. Poliitilised jm otsustajad arvavad, et ühiskonda saab juhtida nagu autot – muudkui anna gaasi ja keera rooli. Kuid ühiskond vajab palju muudki. Ühiskond on keeruline taim, mis tahab palju päikest. Ühiskonna pärilikkuse mudel on minevikus. Seda teavad nii iirlased, baskid, korsiklased kui ka tšetšeenid. Küllap seda teavad ka Põhja- ja Lõuna-Ameerika indiaanlased.

Kolonialism on tänase päeva maailmas kauge minevik, kuid selle mõrusid vilju tuleb peaaegu kõigis maailmajagudes süüa veel inimpõlvede vältel. Just kolonialism pani aluse majanduslikule ja poliitilisele globaliseerumisele, aga paljudes maades ka traditsioonilise elulaadi hävitamisele. Kolonialism pani aluse ka õhtumaise mõtlemise ja olemise pühale lehmale – avatusele.

Aastakümneid on Ameerika Ühendriikides jutlustatud avatusest kui kõige tähtsamast arengumootorist. Kuid seejuures unustati, et iga ilming, kui tal lastakse kulgeda äärmuseni, muutub iseenda vastandiks. Nüüd on see käes: lennukisse ei saa kaasa võtta isegi mitte küüneviili.

Avatuse viljad on ka HIV, SARS, hullulehmatõbi, suu- ja sõrataud. Mida suurem avatus, seda ulatuslikumalt ja kiiremini need hädad levivad. Mida suurem avatus, seda lihtsam on vastavasse süsteemi tungida neil, kes seda süsteemi vihkavad ja teda hävitada soovivad. Ameeriklaste, aga ka eurooplaste suurim probleem on olnud sellest tõest möödavaatamine. Parim näide ikka ja jälle – 11. september 2001.

Muidugi, demokraatia põhiõlemus teist teed ju eriti ei jätagi. Demokraatlikud põhivabadused on juba mitu inimpõlve olnud üle kõige. Ent kõigil on hind, iseäranis demokraatial. Mitut head korraga ei saa.

Demokraatia üks suuremaid nõrkusi ja ühtlasi ohte on tung kõikelukubavuse suunas. Olgugi et demokraatlik seadusloome lubab inimeste õigusi põhjendatult piirata, ei suuda rahvavõim seda sageli teha, sest vabadust kasutavad paljud ühiskonna liikmed ja huvirühmad osavalt ära, avaldades poliitikutele jõulist survet. Poliitikud ei suuda end enamasti ületada ega toimida riigimehelikult, vaid lohisevad rahva lõa otsas. Ja lõõg on lühike, sest valimised tulevad alati liiga ruttu.

Täpselt samasugune on olukord ka vabas ettevõtluses. Ettevõtjale on väga raske selgeks teha, et mõne olukorra puhul oleks ühiskonnale ja talle parem, kui ta mingi kauba jätkaks turule toomata. Ja rahvale pole võimalik selgeks teha, et rämps tuleks jätta ostmata. Vajaliku piirangu peavad ärimeestele või isegi rahvale seadma ikkagi demokraatlikult valitud seadusandjad. Nii olemegi surnud ringis.

Maailma teine võimalus

Kõige hullem on aga see, et poliitikud ega ärimehed ei adu, et nende eluterve egoism – kui see vältab karistamatult küllalt kaua – viib tõenäoliselt ühiskonna kraavi ja ka nemad ise jäävad kõigest ilma. Seda on ajaloos korduvalt juhtunud, kuid inimkonna suuremaid hädasid teatavasti on olnud võimetus ajaloost õppida.

Praegu käib ülemaailmne sõda terrorismi vastu eesmärgiga see täielikult välja juurida. Tulles tagasi rootsi koolipoisi küsimuse juurde, peame endale selgelt aru andma ka võimalusest: mida enam me juurime, seda rohkem terrorismi vohama lööb. Sest uusi terroriste sünnitab juurde viha ja tuline soov kätte maksta tapetud vendade eest. Sellisel nõiaringil ei saa olla lõppu.

Ma näen maailmas kaht võimalikku arenguteed. Esiteks, pärast seda, kui õhtumaad on jõudnud veendumusele terrorismiga sõdimise lootusetuses, ehitatakse enda ümber Hiina müür – umbes nii, nagu seda praegu teeb Iisrael. Ja suletus kuulutatakse senise avatuse asemel uueks pühaks lehmaks.

Kuid on ka teine võimalus. Maailmas, eriti õhtumaades sünnib mingi vaimne murrang, mis muudab põhjalikult kogu ühiskonna- ja maailmakorraldust, luues uue väärtustesüsteemi. Poliitika ja majandus leiavad mingi uue kuju, millest meil pole veel aimugi. Tõenäoliselt tähendaks kõnesolev areng võitlust materialismi-idealismi teljel, muutes senise poliitilise võitluse parem-vasakpoolsuse skaalal tühiseks. Sisuliselt tähendaks see inimese ja inimkonna tuntavat muutumist, nagu see leidis aset paar tuhat aastat tagasi algkristlaste tekkega.

Tookordne muudatus oli tõepoolest sügav, kauakestev ja kõikehõlmav. Me ei tea, kas kristlus suudab õhtumaad uuenevas säras valitsema hakata või sünnib selle asemele või kõrvale midagi täiesti uut, millel pole veel nime. Kuid jutt saab olla üksnes suurest sisemisest pöördest ennekoike eurooplaste ja põhjaameeriklaste teadvuses. Aga võib-olla ka hiinlaste ja jaapanlaste teadvuses.

Enam kui tõenäoline on, et Hiina tõuseb selle sajandi lõpuks maailma juhtriigiks. Ent missugune Hiina? Kas Hiina, kelle ees rahvad peavad värisema? Või hoopis Hiina, kes on teistele eeskujuks?

Üks on ometi selge: vähemalt praegu pole hiinlased terrorismi ajendajad. Võib-olla leiavad nad oma tuhandete aastate vanusele kultuurile tuginedes isegi mingi tee, mis muudab 21. sajandi eluks kõlblikumaks?

Aga missugune osa peaks kõiges selles olema Eestil? Uuel kevadel on Eesti esimest korda olukorras, kus ta ühe ja sama laua ääres jagab mõtteid ja tundeid selle maailma vägevatega. Küsimus pole kaugeltki selles, kas Eesti tohib tolle laua ääres kõhatada. Eestil on õigus ja kohustus muuta maailma paremaks, nii palju kui see on Eesti võimuses. Uustulnukana on aga Eesti pilk värskem ja väikeriigina enese alalhoiu tung tugevam kui mõnel teisel. Me ei tohi oma eelist alahinnata, me ei tohi ühtki juhust kasutamata jätta, kui saame maailmale ja iseendale kasulikud olla.

Kas õhtumaal või kusagil mujal maailmas algab vaimne uuenemine, mis annaks inimkonnale uut lootust, on praegu veel selgusetu. Sama selgusetu nagu seegi, kas tuumasõda õnnestub sel sajandil ära hoida või kas mõni seni tuntud või uus surmav haigus laastab poole inimkonnast või õnnestub enne midagi ette võtta. Me ei tea.

Kuid üht teame kindlasti. Keegi ei keela meil olla mis tahes algatajad. Keegi ei keela meil teistest nõudlikumalt lahendusi otsida. Ja keegi ei tea ette, kust uus oma alguse saab.

Terrorism muutuvast maailmas

Rein Tammsaar

Välisministeeriumi poliitika planeerimise osakonna büroodirektor, Tartu Ülikooli politoloogia doktorant

Tulevastest julgeolekuriskidest ja kehtivast ohuanalüüsisist lähtudes peab Eesti terrorismivastasele tegevusele senisest rohkem tähelepanu pöörama.

Kuigi võitlus terrorismi eri ilmingutega on kestnud juba mitu tuhat aastat, võib siiski väita, et ühest aktsepteeritud arusaama, millise fenomeniga on tegemist, ei ole. Aastail 1980–2001 on sooritatud üle 4000 terroriakti, mille tulemusel on hukkunud rohkem kui 6000 inimest. See arv kasvab pidevalt.

Paradoksaalne, kuid samal ajal lähevad ekspertide hinnangud maailmas üha leviva vägivalda ja fundamentalismi põhjuste kohta lahku, nagu ka ÜRO liikmesriikide arvamused terrorismi definitsiooni suhtes. Vägivald ja terrorismi poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete või religioosete eesmärkide saavutamiseks kasutavad ning oma tegevust globaalseks muuta üritavad jõud on saanud koondnimetuse globaalne terroristlik võrgustik. 11. septembri pretsedenditu mastaabi, sügava sümbolise tähenduse ja ulatusliku järelmõjuga terroriaktid lõpetasid külma sõja järgse ajastu rahvusvahelistes suhetes ning alustasid uut, mille keskmes on USA välja kuulutatud ja maailmas erinevalt tõlgendatav sõda rahvusvahelise terrorismiga. Sõja senine käik ning võidukatele Afganistani ja Iraagi kampaaniatele järgnenud raskused on aga näidanud, et tulevikuperspektiivis tagab tõhusa terrorismivastase tegevuse otsese sõjalise sekkumise kõrval laiaulatuslik rahvusvaheliselt koordineeritud tegevus. Oma panuse terrorismivastase koalitsiooni jõupingutustesse on andnud ka Eesti, tuues uue sõja altarile esimesed ohvrid Bagdadis haavatud sõdurite näol.

Kui kahe ideoloogia ja süsteemi 74 aastat kestnud vastasseis kulmineerus N Liidu lagunemisega 1991. aastal, siis kaasnes sellega laiaulatuslik eufooria. Mitmed asjatundjad ennustasid uue ja parema ning turvalisema, liberaalse demokraatia väärtuste ümber koonduva maailma teket. Siiski oli gigantide võitluse varjus ja osalt ka nende endi toetusel juba aastaid arenenud ja muteerunud uus oht – rahvusvaheline terrorism.

Terrorism kui välispoliitiline vahend – riiklik sunniviisiline diplomaatia või riikide ja/või valitsuse ja teisitimõtlejate vaheline (varju)sõja liik – on käesoleval ajal maailmas pigem taandumas. Saabumas on aga globaalne terroristliku võrgustiku käsutuses olevate ning "püha" eesmärgi täitmisele programmeeritud ilmetute amatööride ajastu, kelle taga seisavad mitmesugused jõud. Rahvusvahelistel organisatsioonidel ja riikidel seisab alles ees tõhusa kõikehõlmava strateegia leidmine globaalne terrorismi ennetamiseks ja tõkestamiseks. Mis on sel kõigil pistmist Eestiga? Eesti viimase 12 aasta areng – Euroopa Liidu ja NATO liikmeks saamisega kaasnev julgeolekuparadigma muutus, taustaks USA juhitud ja üha ägenev globaalne terrorismivastane sõda – lubab väita, et mainitud faktorite võimalike mõjude ja tagajärgede kaardistamise ja lahtimõtestamisega tuleb Eesti institutsioonidel tegelda tulevikus üha rohkem. Sellepärast on oluline omada ülevaadet sellest, mida kujutab endast fenomen, mida nimetatakse rahvusvaheliseks terrorismiks.

Terrorismi lätted

Sõna "terrorism" on tuletatud ladinakeelsest sõnast *terror* ('ehmatuse, hirm, füüsiline vägivald, õud') ning seda kasutati Suure Prantsuse revolutsiooni ajal. Siis mõisteti sõna *terreur* all revolutsioonivastases tegevuses kahtlustatavate suhtes vägivalda- ja repressiooniderohket korda, mille

kehtestas Rahvapäästekomitee (*Comité de salut public*) aastail 1793–1794 ning mille käigus hukkus kuni 40 000 inimest.

Siiani ei ole olemas terrorismi ühest definitsiooni, käibel olevaid või piirkonniti aktsepteeritud variante on eri andmeil kahesaja ümber. Terrorismi defineerimise raskused on seotud eelkõige kolme asjaoluga: sõna erineva tähendusega ajaloo jooksul, külma sõja aegse käsitlemisega propagandasõjas ning riikide tahtmatusega saavutada üheselt mõistetav ja siduv õiguslik lahend ÜRO egiidi all. Siiski võib välja tuua teatud suundumuse nimetada terroriaktiks poliitiliste või teiste eesmärkide saavutamiseks konventsionaalsete või valimatute (asümmeetriliste) relvadega mitteriiklike organisatsioonide või üksikisikute sooritatud vägivaldaakti või sellega ähvardamist, mis külvab hirmu ja on suunatud eelkõige tsiviilisikute, aga ka infrastruktuuri vastu.

Rahvusvaheline terrorism on pigem koondnimetus, iseloomustamaks eri suunitlusega terroristlike gruppide ühe riigi piiridest välja kasvanud ja sageli koordineeritud tegevust. Terrori all mõistetakse eelkõige riigi läbiviidavat vägivalda (oma kodanike suhtes), terrorismi all aga gruppide, sektide, liikumiste ja teiste mitteriiklike organisatsioonide ja ka üksikisikute toime pandud vägivaldaakte. Kuna eri riikides mõistetakse või tahetakse mõista terrorismi all erinevaid nähtusi, siis sellest ja erinevast ohuanalüüsist tulenevalt on ka suhtumine terrorismivastasesse tegevusse riigiti erinev. Näiteks USA-s ja mõnes Kesk-Aasia vabariigis nimetatakse terrorismi vastu suunatud jõupingutusi terrorismivastaseks sõjaks, Euroopas aga pigem võitluseks. Terrorismivastast võitlust on nimetatud ka kolmandaks või neljandaks maailmasõjaks, number varieerub sõltuvalt sellest, kas külma sõda pidada kolmandaks maailmasõjaks või mitte (Jenkins 2003, 15–27).

Tänapäeva terrorismi peamisteks ideoloogilisteks allikateks tuleb pidada Suurt Prantsuse revolutsiooni ning 19. sajandi keskel Venemaal tegutsenud revolutsioonilisi ja anarhistlikke liikumisi, kes kasutasid oma ideede levitamiseks ja eesmärkide saavutamiseks terroristlike meetodeid. Terrorismi areng enne Esimest maailmasõda Euroopas tõi kaasa sellise nähtuse nagu riikliku toetusega terrorism. 20. sajandiga kaasnes aga kõige mastaapsem terroriajastu fašistliku Itaalia, Saksamaa ja kommunismi poole püüdleva N Liidu kehtestatud totalitaarsete režiimide näol, mis hoidsid hirmus ja hukkasid teisitimõtlemise eest miljoneid inimesi.

Uue terrorismi tärkamine

Pärast Teist maailmasõda alanud külm sõda oli ennekõike varjatud sõjategevuse tanner (Sederberg 1989, 120–124), sest avalik konflikt oleks võinud olla katastroofiliste tagajärgedega. Aastakümneid kestnud varjatud sõjategevuse ajal upitasid mõlemad pooled jalule ja sponseerisid mitmeid poliitilisi režiime ja liikumisi, valmistades ette tuhandeid iga masti partisane, vastupanuvõitlejaid, terroriste, separatiste, natsionaliste. Tihti kasutati ühiskondade destabiliseerimiseks palgamõrtsukate teenuseid.

Samal ajal kasvas ühiskondades protestilaine, rahulolematuse ning hirmu homse päeva ees, mis väljendus erinevate usuliidrite, apokalüptiliste prohvetite, usupuhastajate, sektide, paramilitaarsete organisatsioonide ning teiste tihti vägivaldseid meetodeid kasutavate

rühmitiste ja gruppide poolehoidjate ja liikmete arvu kasvus (Karsson 2003). Paljude mainitud liikumiste või gruppide eesmärk oli taastada idealiseeritud harmooniline ürgaegne ühiskond – moslemite puhul *umma*, usklikte algupärane ühendus, ameeriklaste puhul aga esiisadest usurändurite sektantlik ühendus, mida nähti tõelise rikkumata ameerika kultuuri algrakuna. Juutide jaoks on see ainuõigus nende põlisele pealinnale ja õigustatud sõda palestiinlaste vastu (Juergensmeyer, 2002, 45), kristlaste puhul püüdlus panna algus 1000-aastasele jumalariigile, et kiirendada Jeesuse uut tulekut maale. Seejuures nähti tihti religiooni panatseana kõige kurja, kõigi isiklike, ühiskondlike ja riiklike probleemide vastu. Siinkohal tuleb tunnistada, et kuigi viimasel ajal on maailma tähelepanu keskpunktis – ja ilmselt õigustatult – islami äärmuslik fundamentalism, siis kontseptuaalselt ei erine see fenomen drastiliselt teistes religioonides ja kultuurides toimuvatest samalaadsetest radikaliseerumisprotsessidest. Tasandamaks teed kristlikule, juudi, sikhide või moslemite ideaalühiskonnale, kasutatakse vägivalda ja rõhumist teisitimõtlejate vastu, sealhulgas valitsuste vastu, kui midagi täiesti legitiimset ja ratsionaalset, mis võimaldab saavutada ülimald (pühi) eesmärke. Loomulikult on iga religiooniga seotud rikkalik ajalugu ja terve kiht traditsioone, tõekspidamisi ning sotsiaalse käitumise mudeleid. Pärast 11. septembri terroriakte on poliitilise vägivalda ja terrorismi teemadel ilmunud hulgaliselt artikleid, mille teaduslik väärtus on ebaühtlane. Osa autoreid süüdistab globaalses terrorismis islamit ning ei tee vahet religiooni kui terviku ning selle voolude ja äärmuslike vormide vahel. Selline seletus tundub olevat ebapiisav ning sellega on raske nõustuda.

Religioosne terrorism

Nagu juba mainitud, lähevad mitmete poliitilise vägivalda ja terrorismi ekspertide hinnangud rahvusvahelise terrorismi kui nähtuse iseloomustamisel lahku. Kokkuvõtlikult võiks neid jagada kaheks suuremaks grupiks, jättes kõrvale kolmanda lähenemise, mille järgi islam on terrorireligioon.

1. Rahvusvahelise terrorismi taga olev koondjõud on islami kui religiooni äärmuslikum vorm – islami radikaalne fundamentalism. (Äärmuslikem selle teooria pooldaja Reuven Paz leiab, et vägivalda taga on islami terrorism, mis on alustanud globaalset pealetungi Läänele, sundides viimast end kaitsma. Selline lähenemine ei erine eriti juba mainitud islami kuulutamisesest terrorireligiooniks.) Rahvusvahelise terrorismi taga olev jõud on pigem islamistlik ideoloogia, mis on üks tänapäeva islami kolmest suuremast voolust.

Islami sõdalased on sajandite jooksul vallutanud maid Indiast Hispaaniani, arendades samal ajal kunsti, arhitektuuri, arstiteadust, astronoomiat ja teisi teadusi. Kuni 13. sajandini ei tundnud islamimaailm oma arengus ühtegi tõsist tagasilööki, mis võimaldas sajandite jooksul kinnistada kontseptsiooni, et islam on kolme Lähis-Ida religiooni – kristluse, judaismi ja islami – täiuslikum ja lõplik versioon. Siiski tulid 13. sajandist eelkõige läänemaailmast, aga ka Tšingisiidide impeeriumi näol esimesed väljakutsed, kuid lõpuks saatuslikuks saanud üleolekus ei pööranud neile eriti tähelepanu. Alles pärast Napoleoni edukat Egiptuse kampaaniat ja suure osa islamimaailma sattumist kristlaste valitsemise alla hakati esitama küsimusi. Mis juhtus? Miks on jumal meid hüljanud?

Nüüdisaegse islami kriis seisnebki eelkõige keskaegse edu ja tänapäeva viletsuse kontrastis. Üle poole vaesuse piirist allpool elavaist maailma elanikest on islami usku. Poliitiline

ebastabiilsus, nõrk majandusareng ja korrupsiooni kõrge tase, lühike eluiga ja madal haridustase iseloomustab enamikku islami riike. Mainitu tagajärjel on islami maailmas eriti teravaks muutunud sisemise kurnatuse ja jõuetuse tunne ning üha selgemini tajutav väline interventsioon. Osalt kirjeldatud tegevuse tagajärjel, osalt Iraani revolutsiooni ajalise kokkulangemise tõttu nn ideoloogiate surmaga, kus mõlemad rivaalitsevad ideoloogiad – kapitalism ja kommunism – olid end üha vaesuva ja hääbuva mõjuvõimuga islamimaailma jaoks devalveerinud, hakkaski maailmas esile kerkima uus jõud, siiani kõrgeim religioosse terrorismi vorm – islami äärmuslik fundamentalism (mida nimetatakse ka islamismiks). Religioossetes ringkondades seletati, et jumal on islami usklikelt pilgu ära pööranud, sest nad pole piisavalt head usklikud. Siit algas nn traditsioonilise (mis tegelikkuses ei ole isegi arhailine islam, vaid varasema islami uus tõlgendus) usu juurte juurde tagasi pöördumine. Selle liikumise sisuks oli arusaam, et üksnes "algne ja puhas islam", mida pakub šariaat (islami õigus-, usundi- ja moraalinormide kogu), võimaldab taastada jumala soosingut ja seega islami uue õitsengu.

Näiteks uus islamistlik Iraani režiim toetas 1980. aastail mitmes riigis rühmitisi, kes tahtsid jalule seada analoogilist teokraatlikku süsteemi, sest see tundus tuhandeile rahulolematuile inimestele olevat ainuke lahendus, kuidas leida tagasitee muistse sära ja kuulsuse juurde (Lewis 2003). Juba varem levima hakanud mitmed Koraani tõlgendused ja "selgitused" süvendasid mainitud meeleolu ja hägustasid arusaamu veelgi. Näiteks Egiptuse päritolu tänapäeva islami tõlgendaja Abd al-Salam Faraj kirjutab oma ülimalt populaarseks saanud teoses "Faridah al-Gha' libah" (inglise keeles "The Neglected Duty"), et Koraanis sisalduvat sõna džihaad (*jihad*) tuleb mõista otseselt sõjana, legaalsed ning rahumeelsed usu edendamise või kaitse meetmed ei ole adekvaatsed (Jansen 1986). Pakistani *Jamiat-i-Islami* religioosse suunitlusega partei vaimne isa Abu al-Ala Mawdudi ja Egiptuse päritolu Sayyid Qutb oma teoses "Religion of Islam" leiavad mõlemad, et džihaad kui sõda on õige vahend tõrjumaks moderniseerimise mõju islami riikides. Mõlemad samastavad Lääne ja USA kultuuri äärmise barbaarsusega. "Barbaarsus, mis eksisteeris enne islamit," ehk *jahiliyya* mõistet hakkasid esimestena Lääne iseloomustamiseks kasutama Rashid Rida ja Maulana Maudoodi, kes seisavad kõrvuti 1930. aastail alanud islami ohustatuse kultust propageerivate islami autoritega. Qutbi jaoks on ususõda ainuke õigustatud tapmise vorm (Worth 2001). Samu tõekspidamisi jagab suurem osa islami äärmuslikest organisatsioonidest ja liikumistest, nagu näiteks *Harakat al-Muqawama al-Islamiya* (Islami vastupanuliikumine) – *Hamas*, *Islamic Jihad* jt.

Niisiis oli 1980. aastate keskpaigaks eri usuliidrite käsutuses juba piisavalt inimmaterjali – ususõdalasi, märtreid –, kes olid neile lubatud usupuhtuse, "õigluse" ja hauataguse paradiisi nimel valmis kõigeks. Selgituseks võiks mainida, et islami traditsioonis suhtleb usklik jumalaga alati ise ega vaja vahendajaid või valitsejaid (näiteks paavst ja kuningas kristlikus traditsioonis). Kuna kaanoneid ei ole, ei saa surm usu nimel olla kanooniliselt reguleeritud ning on iga uskliku enda asi, mis hõlbustab inimeste ärakasutamist. Kontseptuaalselt vormiti "meie ja nemad" mõistest uue religioosse vastasseisu eraldusjoon. Nemad on selles kontekstis "uskmatute" ja "saatana laste" sünonüüm, olgu see siis Lääs ja sionistlik internatsionaalislami äärmuslaste jaoks, amoraalne äraostetav valitsus kristlike fundamentalistide jaoks või araablaste suhtes järeleandlik Iisraeli juhtkond juudi radikaalide jaoks (Iisraeli peaministri Yitzhak Rabini mõrvanud Yigal Amir: "Ma ei kahetse midagi, tegutsesin üksi ja jumala käsul" (Hoffman 1998, 87). Oma osa mängis sügav pettumine, mis

tabas mitmeid riike kolonialismi ikke alt vabanemise järel, kui selgus, et kuigi rõhujad olid lahkunud, ei suutnud vabanenud rahvad ise heaoluühiskonna ega mitmel pool isegi koloniaalajastu taset saavutada. Mainitud asjaolu pandi samuti kibestusest tingituna endiste kristlike kolonisaatorite ja nende diskrimineeriva poliitika süüks ning see tõi kaasa uue pettumislaine riikide korrumppeerunud valitsejate ja nende Lääne partnerite suhtes. Globaliseerumise negatiivsed mõjud üha vaesuvatele riikidele, moderniseerimise ja amerikaniseerumise õonestavana tunduv mõju traditsioonilistele väärtustele, saatanliku (pop)kultuuri pealetung ning majanduslik ekspansioon olid paljude inimeste silmis seotud eeskätt kristliku Läänega, kelle vastu tuli alustada püha sõda kõigi olemasolevate vahenditega (Wilkinson 2003, 121–125).

Selline mõtteviis toetus ka islamimaailma vastasuse ja ebaõigluse kvintessentsiks peetavale Iisraeli–Palestiina konfliktile, milles USA (aga ka näiteks Türgi) toetab siiani selgelt Iisraeli.

Islamism kui uus ideoloogia

Teise lähenemise järgi on islami äärmuslik fundamentalism ehk sõjakas islam (*militant islam*) pigem ideoloogia kui religioon (Ignatenko 2000). Islamism on selle arvamuse pooldajate (seda koolkonnaks nimetada ei oleks ehk õige) arvates nii põhjus kui ka tagajärg, mis võimaldab nimetada seda fenomeni ideoloogiaks. Üks tsiteeritumaid ja kindlasti vastuolulisemaid selle arvamuse pooldajaid on mees, kes hoiatas USA-d 11. septembri eest, Daniel Pipes ("In the Path of God," 1983), kelle määramine George W. Bushi poolt 1. aprillil 2003 USA Rahuinstituudi juhatuse liikmeks kukkus protestilaine ja lõpuks ka Senati vastuseisu tõttu läbi (Muwakkil 2003). Võib eitada Pipesi arvestatavust akadeemilises maailmas ning nimetada tema vaateid proiisraelikeks, kuid tuleb tõdeda, et tema mõju USA Lähis–Ida poliitikale ja retoorikale terrorismivastase sõja kontekstis on märkimisväärne. Pipesi järgi jaguneb islam kolmeks suureks tiivaks ehk vooluks:

1. Ilmalik islam tõdeb, et kuigi islami pärand on äärmiselt hinnaline, tuleb selle ühiskondlikku arengut reguleeriv osa välja jätta ning pühenduda Lääne ühiskondliku süsteemi kopeerimisele. Šariaat kui juriidiline süsteem tuleb kõrvale heita kui tagurlik ja islami riikide arengut takistav. Näiteks tuuakse Türgit, millest on saanud sekulaarriik (1923–1938 tegeles Türgi riigi ja islami moderniseerimise ja reformimisega Kemal Atatürk).
2. Reformism väidab, et islam ja Lääne elustiil ei ole vastuolus ning on kombineeritavad. Läänest tuleb võtta parem, ent probleem seisneb selles, et islamimaailm ei ole oma saavutusi kasutanud, Lääs aga kasutas need oskuslikult ära ajaloo vältel. Seega, valides ühe või teise Läänes levinud idee või institutsiooni, valitakse tegelikult iseenda unarusse vajunud saavutuste seast.
3. Islamism (äärmuslik fundamentalism ehk sõjakas islam) on kolmas reageering islami rolli hääbumisele maailmas, mida omakorda iseloomustavad kolm peamist eripära:
 - a) šariaadi radikaalsema tõlgenduse kasutamine ja sellest kinnipidamine,

- b) kõikvõimalike Lääne mõjude eitamine ja nende vastu võitlemine,
- c) religiooni transformatsioon ideoloogiaks.

Islamismi mõjuvõim maailmas kasvab, kuid see ei ole ikka veel ületanud kriitilist massi. Tinglikult võiks islamismi agressiivset pealetungi kahele teisele mõõdukamale islami voolule nimetada ka kodusõjaks, sest peamine rünnakuobjekt on esmajärjekorras läänelike ideede kandjad, valitsused ja sümbolid islami maailmas ja alles siis Läänes (Lewis 2003, 2–28). Paradoksaalne, et eitades mis tahes Lääne mõju, on radikaalse islami pooldajad märkamatu üle võtnud mitmeid Lääne saavutusi ning kasutavad erinevaid institutsioone, nagu näiteks ajatollah Homeini Iraani Vabariik, kus on konstitutsioon, parlament ja teised lääne institutsioonid.

Järelliite *-ism* kasutamine sõnas islamism määrab selle nähtuse ideoloogilise sisu. Pipesi järgi on islamism kaitsemehhanism ehk reaktsioon, meie ajastu radikaalsete utoopiliste ideede nüüdisversioon, mille eelkäijad on marksism-leninism ja fašism. Uus ideoloogia põhineb tahtel luua uus kindel kord – ülemaailmne šariaadi seaduste järgi elav totalitaarne ühiskond, kus ei oleks kohta individualismil, pluralismil ega demokraatial.

Islamismi kui radikaalse ideoloogia arengule saab kaasa aidata eelkõige riik ja sellepärast on mitmes riigis islamism varjatud kujul poliitilisest elust aktiivselt osa võttev jõud. Näiteks Egiptuses, Türgis ja Saudi Araabias on see poliitiline opositsioon, Pakistanis, Liibanonis, Malaisias ja Indoneesias aga pigem mõjuvõimas, kuid nähtamatu jõud. Iraanis, Sudaanis ja Afganistanis (kuni USA ja liitlaste läbiviidud eduka sõjalise operatsioonini "Enduring Freedom", mis Talibani režiimi Afganistanis kukutas) võimule saanud islamistid on muutnud terrorismi rahvusvahelise suhete vahendiks oma eesmärkide saavutamisel. Islamisse kuuluvate inimeste seast on islamiste eri andmeil 10–15%, kuid selle vähemuse mõjuvõim ja organiseerimisvõime on suur ja vahendid eriti jõhkrad.

Praeguseks on islamistid taastanud pärast Nõukogude vägede väljaviimist Afganistanist vahepeal raugenud värbamistegevuse ning suurema osa värbamispunktide üle kogu maailma, sealhulgas ka lääneriikides. Viimaste aastate jooksul on islamismi riiklike tugipunktide kõrval jõuliselt arendatud mitteriiklike organisatsioonide võrke, usukoole, medreseid, toetus- ja heategevusfonde. On loodud sidemed teiste terroristlike organisatsioonide, organiseeritud kuritegevuse, narko- ja inimkaubitsejatega. Säärased võrgustikud on hästi organiseeritud, neil on moodsad side- ja krüpteerimisvahendid, uuema põlvkonna relvad ja peaaegu piiramatult inimvaru. Ei saa välistada, et näiteks kahe viimase aasta terroriaktid Bali, Er-Rijadis, Casablancas, Bagdadis, 2003. aasta oktoobris USA administratiivtöötajate ja CIA ametnike vastu suunatud terroriakt Iisraelis, neli plahvatust Türgis ning teised maailma eri nurkades aset leidnud sündmused võivad olla kui mitte otseselt koordineeritud, siis vähemalt kooskõlastatud Al Qaidaga.

Kokkuvõtteks võib öelda, et eraldusjoon mõlema lähenemise vahel on peen ja kohati üpris raskelt tajutav. Kuidas seda suhteliselt uut fenomeni ka ei nimetata – kas religioosseks terrorismiks, rahvusvaheliseks terrorismiks, püha- ja sakraalteroriks (*Holy terror*) (Rapoport 1984, 658–677) või uueks (islamismi) ideoloogiaks –, on see nüüdseks territoriaalsetest piiridest välja kasvanud nähtus, mille üldised iseloomujooned on üha enam sümbolised ja/või globaalsed eesmärgid, äärmiselt vägivaldsed meetodid, totaalse sõja strateegia ja mitmekülgne taktika. Uue vägivaldse voolu liidrite käsutuses on tuhanded ja tuhanded inimesed, kellest saab vajadusel vormida suitsiiditerroriste (Pape 2003, 343–361). Nende

inimeste elu ja surm meenutab osa lavastusest, nende käsutuses on piiramatult aeg ja ainult inimliku fantaasiaga piiratud arsenal ning rünnakuobjektid. Oluline on mainida, et suitsiiditerroristide tsiviilisiku staatus on vaieldav, sest nad ei hooli poliitilistest ega moraalsetest kaalutlustest ning on tegelikkuses ise relvadeks muutunud.

Selge on see, et peamine islamismi tõukejõud on endiselt ideoloogilise relvana kasutatav religioon, mis muudab terroriorganisatsioonide ja nende tegevuse klassifitseerimise äärmiselt raskeks. Näiteks Al Qaida peaesmärgiks on kuulutatud globaalse ususõja algatamine maailmas, mille tulemusel peaks tekkima üks ülemaailmne Šariaadiriik. Samal ajal on eri eesmärke taotlevate gruppide ja organisatsioonide, näiteks *al-Aqsa Martyrs Brigades* (Araabia Natsionalistlik Liikumine) ja *Hamas* või *Islamic Jihad* (islamistlikud organisatsioonid), rakendatav taktika üha enam sarnane, mis muudab religioosete ja poliitiliste eesmärkide kaudu defineerimise aina keerulisemaks. Terrorismivastase tegevuse tõhususe seisukohast on aga ühe või teise terroristliku grupi motiivide lahtimõtestamine ja eesmärkide klassifitseerimine esmatähtis faktor.

Globaalne terrorismivastane sõda

Globaalne terrorismivastane sõda (*Global War on Terrorism – GWOT*) on olnud piiratud Euroopa riikide ja USA senise kogemusega, mis hõlmas eelkõige võitlust nn koduse terrorismi vastu:

vasak- ja paremäärmuslike, separatistlike ning kristlike fundamentalistlike terroriorganisatsioonidega enda territooriumil või riigi kontrollitavatel aladel (White 2002, 74–77; 171–185). Praeguseks on nn sisemise terrorismiga seotud ohud jäänud suuremal või vähemal määral tagaplaanile või marginaliseerunud.

Terrorismi marginaliseerumist ja massihävitusrelvade leviku tõkestamist võibki kitsamas mõttes pidada terrorismivastase võitluse põhieesmärkideks, kui jätta kõrvale isegi kaugemas perspektiivis utoopiline "terrorismi lõplik väljajuurimine" või "poliitilise vägivalga rakendamise ohu kaotamine maailmas" (Holms, Burke 2002, 11). Põlvkondade vahetus, kiiresti moderniseerunud lääneriikide ühiskonnad, suhteliselt tõhus terrorismivastane tegevus ning õigeaegne seadusandluse muutmine vähendasid ETA, Punaste Brigaadide, Musta Septembri, Punase armee, FLQ (*Front de Libération du Québec*), IRA ja teiste terrorirühmitiste võimekust ja tegevusulatust, võimaldades suruda need üldise kriminaalse (terrorismi) tegevuse raamidesse.

Uueks väljakutseks on agressiivsuse ja kiire leviku ning Lääne (USA) vastu suunatuse tõttu kujunenud rahvusvaheline terrorism, mille kõige elujõulisemaks vormiks tuleb tänapäeval tunnustada islami äärmuslikku fundamentalismi – islamismi. USA ja teiste riikide terrorismivastase tegevuse põhidilemma on, kuidas edukalt võidelda islami radikalismiga selle vägivaldsetes ilmingutes ning mitte regenerereida Huntingtoni ideid tsivilisatsioonide kokkupõrkest. Selles kontekstis on äärmiselt tähtis, et islami riikides oleks kindel arusaam, et terrorismivastane sõda ei ole suunatud islami kui religiooni ja maailmavaate vastu. Terrorismivastaste koordineeritud aktsioonide (strateegia) peaesmärk peaks olema globaalse terrorismi tagasisurumine lokaalsele kriminaalsele tasandile. Kui eesmärk saavutatakse, siis vähendaks see oluliselt terroriorganisatsioonide võimekust läbi viia mastaapseid tsiviilisikute, olulise infrastruktuuri ja sümbolse tähendusega objektide vastu

suunatud terroriakte.

Terrorismivastaste aktsioonide peamised eesmärgid ja tegevusvaldkonnad on järgmised:

1) füüsiline hävitamine: suunatud terroriorganisatsioonide liidrite ja terroriakte sooritajate vastu. Põhiline läbiviija on sõjavägi, eriuksused tihedas koostöös luureametitega. Eeldab tihedat rahvusvahelist koostööd ning õiguslike regulatsioonide olemasolu;

2) tõrjumine ja ümberveenmine: suunatud terrorismi riikliku ja üldise rahvusvahelise toetuse vastu, kus peamised vahendid on diplomaatia (läbi poliitika, majanduse, finantssüsteemi, sealhulgas ka propaganda abil), luureametid, politseiüksused, terrorismivastased eriuksused, vajadusel ka sõjavägi. Tihe rahvusvaheline koostöö ning vastava seadusandluse kujundamine ning järjekindel rakendamine;

3) terrorismi baasi ja tekke põhjuste nõrgendamine. Majanduslike, poliitiliste ja finantsmeetmete laiaulatuslik kasutamine. Rahvusvaheline koostöö, koolitus ja arenguabi kõigil tasanditel (Development Cooperation... 2003), kultuuride ja rahvuste vahelise dialoogi ja koostöö edendamine. Vajadusel ka riigiehitus.

Terrorismivastase võitluse ulatust võib vaadelda tinglikult kolmeks jagatuna: strateegiline ehk globaalne, taktikaline ehk regionaalne ja operatiivne ehk rahvuslik (lokaalne) tasand. Tõhus terrorismivastane võitlus eeldab ühel ajal kompleksset tegutsemist kõigil kolmel tasandil ning märksa tihedamat rahvusvahelist koostööd, sealhulgas ka rahvusvahelise õiguse nüüdisajastamise valdkonnas. Kuigi USA läbiviidud sõjalised operatsioonid Afganistanis ja Iraagis näitasid, et GWOT-i sõjaline osa võib olla läbi viidud unilateraalselt, siis konfliktjärgne ülesehitus on ilmselt jõukohane ainult rahvusvahelise toetuse kaasabil ja koostöös.

Rahvusvaheline koostöö ja väljakutsed Eestile

Julgeolekuohtude globaliseerumine aktualiseerib paljud neist ka Eesti jaoks, vaatamata meie rahvusvahelisele seisundile. Eesti rahvusvahelise staatuse tugevdamine võimaldab kaasa rääkida ohtude vastu suunatud poliitika kujundamises. Globaalse terrorismivastase võitluse tulemuslikkuse mõju Eesti julgeolekukeskkonnale on seega märkimisväärne.

Eestist vaadatuna tundus mõni aeg tagasi, et Euroopa Liidu ja NATO liikmesus on kui lokaalne ajaloo lõpp, mis toob kaasa üleüldise heaolu, stabiilsuse ja turvalisuse. Tõesti tuleb tunnustada, et Eesti geopoliitiline asend nihkub Euroopa südamele veelgi lähemale, Euroopa Liidu ja NATO liikmesus tagab Eesti turvalisuse, mis on äärmiselt tähtis iseseisvuse säilitamise seisukohast, vaatamata teatud riiklike funktsioonide delegeerimisele. Teisest küljest tuleb arvestada aga sellega, et NATO Washingtoni lepingu artikkel 5 on kahe poolega medal: olles ise osa kollektiivse kaitse lepingust, ei saa me loota üksnes teiste abile. Tuleb tõsiselt valmistuda selleks, et ka ise vajaduse korral liitlasi abistada ja jagada vastutust, mille nii NATO kui ka Euroopa Liidu liikmesus endaga kaasa toob.

Väikeriigi ja uustulnuka staatus ei võimalda meil hoiduda Euroopa Liidu ja NATO sisestest debattidest ning nõuab meilt aktiivset osalemist nende organisatsioonide kehtivates ja tulevastes töökohustustes, sealhulgas ka sõjaliste ja muude missioonide töös pingekolletes üle kogu maailma. Osalemine on võimalik poliitilise konsensuse ja kindlatele nõuetele vastavate üksuste olemasolul. Teisiti öeldes peab Eesti olema võimeline NATO

ühisoperatsioonides, vajaduse korral ka kollektiivkaitses osalema ja omama selleks väljaõppe saanud ning standardite kohaselt varustatud mobiilseid üksusi (Tiido 2003). Eestil tuleb lähiajal märksa rohkem kaasa rääkida paljudes uutes küsimustes ning maailmapiiirkondades, mis võivad ebasoodsates tingimustes panna proovile kogu meie ühiskonna valuläve. Tuleb tunnistada, et Eesti rahuaja abstraktsena tunduva julgeoleku hinnaks võivad olla kümned vägagi konkreetseid Eesti kodanike elud, kes seda siis relvadega või ilma maailma eri piirkondades kindlustavad. Samal ajal võib julgeoleku tagamise või taastamise hind (nagu õpetab ajalooline kogemus), kui seda peaks tegema mingil põhjusel, relvad käes Eestis, olla sadu kordi kõrgem.

Eestilt oodatakse aktiivsemat, hiljuti liberaalse demokraatia teele astunud riikide toetamist, arengu- ja finantsabi andmist ning ametnike koolitust. Ainult Eesti enda proaktiivne poliitika, töökus ja algatusvõime ning kindlad moraalsed põhimõtted aitavad kujundada füüsiliselt väiksest riigist mõjuka ja respekteritud liikme organisatsioonides, kuhu me hakkame peagi kuuluma. Samal ajal meie liikmesus Euroopa Liidus ja NATO-s ei vähenda sugugi Eesti kahepoolsete suhete tähtsust.

Siinkohal tahaks eraldi mainida: Eesti huvides on, et USA ja ühtse Euroopa (Baker 2003) avatud dialoog ja tõhus koostöö areneksid erimeelsustest hoolimata jõudsalt edasi (Euroopa Liidu ja USA suhete kohta vt ka Kagan 2003, Brzezinski 2003).

Eesti on terrorismivastases sõjas oma valiku teinud ning sellega seoses langetanud raskeid ja ebapopulaarseid otsuseid. Globaalse terrorivõrgustiku seisukohast oleme muutunud seega ka ahvatlevamaks sihtmärgiks kui varem. See nõuab täiendavaid riiklikke jõupingutusi ning üha energilisemat koostööd ja infovahetust rahvusvahelisel tasandil. Eesti silmapaistvad isikud, delegatsioonid, esindused välismaal, aga samuti strateegilise tähtsusega infrastruktuur (gaasitorud, elektrijaamad ja võrgud, naftahoidlad, keemiatehased, joogiveevarud, kommunikatsioonid, sh sadamad), välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide saatkonnad ja missioonid Tallinnas, mitmesugused institutsioonid, ministriumid, rahvarohked kohad, transport (laevad, lennukid, (nafta)rongid jne) on objektid, mille puhul tuleks tõhustada julgeolekumeetmeid. Osaliselt on sellega ka tegeldud. Mainitud objektide või isikute julgeoleku ja füüsilise kaitse suurendamine vähendab märkimisväärselt terroriakti toimepaneku võimalusi. Sellise tegevuse efektiivsus rajaneb teiste meetmete kõrval tihedal koostööl erasektoriga ning luureandmete õigeaegsel laekumisel, kiirel töötlemisel ja tõhusal analüüsil.

Terrorismi tõkestamine Eestis

Eesti terrorismivastase tegevuse võib tinglikult jagada kolmeks alaks:

- 1) ennetamine järjekindla rahvusvahelise koostöö ja riigisisese koordinatsiooni ning õigusaktide harmoneerimise ja nüüdisajastamise kaudu;
- 2) tõkestamine eriteenistuste, politsei, piirivalve, kodakondsus-migratsiooniameti jt ametite ning ministriumide tihedas koostöös;
- 3) tagajärgede likvideerimine valitsuse kriisikomisjoni otsuste põhjal ning päästeameti ja kõigi teiste riiklike institutsioonide kaasabil.

Terrorismivastase võitluse edukuse pant on, nagu juba mainitud, tihe infovahetus ja koostöö strateegilisel, taktikalisel ja operatiivsel (lokaalsel) tasandil. Eestis on terrorismivastasesse tegevusse kaasatud äärmiselt palju institutsioone, millest annab põgusa ülevaate joonis.

Joonis. Terrorismi ennetamine ja terrorismivastase tegevuse üldine koordineerimine Eestis

Terrorismi tõkestamist koordineerib riiklikult siseministerium, otseselt vastutab aga kaitsepolitsei, terrorismi finantseerimise vastu suunatud jõupingutusi koordineerib politsei rahapesu andmebüroo, kaasates finantsinspeksiooni, Eesti Panga jt finantsjärelevalve eest vastutavad asutused.

Rahvusvahelise terrorismivastase koostöö koordineerimisega tegeleb välisministerium, kes vajadusel informeerib Eesti riigi jõupingutustest kolleege, partnereid ja liitlasi, raporteerides samal ajal Eesti sammudest rahvusvahelistele organisatsioonidele, sealhulgas ÜRO-le.

Kuigi Eestis pole siiani tuvastatud ühtegi terrorismi või terrorismi finantseerimisena käsitletavat kohtulikku pretsedenti, on riik aktiivselt koolitanud spetsialiste terrorismi tõkestamise alal ning pidevalt uuendanud nende käsutuses olevat instrumentariumi, sealhulgas erivahendeid ja tarkvara. Sihipäraselt on arendatud riigisisest ja rahvusvahelist koostööd ning infovahetust terrorismi ja selle finantseerimise ennetamiseks ja tõkestamiseks, aga samuti nendega kaudselt seotud rahapesu, inimkaubitsemise, narko- ja relvaäri ning organiseeritud kuritegevuse peatamiseks.

Eesti suhtes on kehtivad kõik 12 rahvusvahelist terrorismivastast, ÜRO poolt esmatähtsaks kuulutatud konventsiooni

(<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/conventions.html>).

Eesti seadused võimaldavad terrorismi tõkestamisele suunatud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonide (nr 1274, 1363, 1373, 1390, 1455 jne) ja vastavate Euroopa Liidu õigusaktide rakendamist Eestis, kuid samas sellega otseselt seotud käsuliinid, tööjaotus jm nüansid on jäänud kohati välja arendamata või tagaplaanile just sellepärast, et terrorism kui

nähtus Eestis puudub ning kaasnevad ohud on ühiskonnas tervikuna alahinnatud (http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/submitted_reports.html).

Terrorismi tulevik

Kuigi 11. septembri sündmuste järel muutus terrorismi ohuhinnang globaalseks, ei saa siiski väita, et terrorism on 21. sajandi peamine väljakutse. Terrorismivastane tegevus toetub praegu pigem jõudude tasakaalul püsinud ja lõpuks kokkuvarisenud globaalse julgeolekusüsteemi varemetele ning selle edukus sõltub otseselt USA ja teiste globaalsete mängijate võimest luua uus stabiilne julgeolekusüsteem. Rahvusvaheliste suhete ja näiteks religioonide sajanditepikkuse arengu seisukohast on terrorismivastane võitlus üksnes üks mitmesse põlvkonda ulatuvatest prioriteetsetest probleemidest, mis lahendust vajavad. Uued sündmused ja arengud toovad kaasa uusi prioriteete. Pealegi on terrorismivastase võitluse kontekstis Lääne demokraatlik valitsemistsükkel sedavõrd lühike, et selle suutlikkus täies mahus ja järjekindlalt niivõrd pikaajalist protsessi juhtida ja hõlmata tundub küsitav. Teisest küljest tuleb tõdeda, et rahvusvahelise terrorismi taga nähakse tänapäeval arenenud lääneriikide juhtkondades eelkõige islami fundamentalismi vägivaldseid vorme edendavaid jõude. Selline arusaam on tingitud eelkõige sellest, et 11. septembri sündmustega seonduv Usama bin Laden ja islamistlik Al Qaida on kuulutanud USA ja ka Lääne vaenlaseks number üks, üritades laiendada konflikti Lääne ja islami globaalse vastasseisu suunas. Muret tekitab asjaolu, et poliitilise vägivaldaga tihedalt seotud muud terrorismivormid võivad jääda käivitunud terrorismivastase sõja fookusest välja, kuni mõni uus pretsedent nad jõuliselt poliitilisse agendasse tõukab. Näitena võiks tuua suitsiiditerrorismi (Pape 2003, 343) ja kaugemas perspektiivis näiteks biogeneetilise terrorismi vorme (http://www.mod.uk/issues/strategic_context/technological.htm).

Terrorismi seisukohast võiks välja tuua vähemalt neli valdkonda (vt tabelit), mis võivad lähitulevikus hüpoteetiliselt kõige ohtlikumaks osutuda, ja kolm algatajate gruppi, kel võib olla motivatsioon ja võimekus mastaapsete aktsioonide läbiviimiseks: üksikisikud, grupid, riigid (Laqueur 2003, 157–159). Tabelis toodud hinnangud on subjektiivsed, numbrid peegeldavad maksimaalset riski ja maksimaalseid võimalikke tagajärgi.

Tabel. Terrorismi ohtlikumad valdkonnad

Terrorismi liik	Läbiviijad	Toimumise tõenäolisus 5-palli süsteemis	Maksimaalsed tagajärjed 5-palli süsteemis	Tõenäolisus Eesti suhtes 5-palli süsteemis*
Marginaalne (kriminaalne)	Üksikisikud	(III)	(III)	(IV)
Küberterrorism	üksikisikud ja grupid, sektid, valitsusvälised organisatsioonid või liikumised	(IV)	(IV)	(IV)
Äärmuslik fundamentalism	globaalsele tasandile pürgivad grupid ja	(IV)	(IV)	(III)

	liikumised, sealhulgas riikliku (varjatud) toetusega			
Riiklik terrorism	eelkõige ebastabiilsed tuumarelvaga või seda taotlevad riigid ning terrorismi varjatult (eriteenistuste kaudu) toetavad riigid	(III)	(V)	(II)

* Selgituseks: kui kahe esimese mainitud terroriliigi oht võib Eesti suhtes olla otsene, siis kolmanda ja neljanda puhul on see lähitulevikus pigem kaudne. Samal ajal on oluline teadvustada, et isegi kaudselt Eestit puudutades võivad mitmed terroriaktid Eesti mastaapi arvestades endaga kaasa tuua riigile katastroofilisi tagajärgi.

Marginaalne (kriminaalne) terrorism – kurjategijate, fanaatikute, antiglobalistide, häkkerite, vaimse puudega, psüühiliste häiretega või tugeva stressi all kannatavate inimeste kokkupuude ning kohati ka mõju igapäevaelule suureneb.

Küberterrorismi võimalused tehnoloogiliselt üha keerulisemaks muutuvast maailmas kasvavad. Eelkõige hõlmab see tehnogeensete katastroofide ja sabotaaži läbiviimise tõenäolisust, kuid samal ajal ei saa vähemalt hüpoteetilisel tasandil välistada otsest juurdepääsu sõjaväe ja luure kasutuses olevatele objektidele ja relvasüsteemidele.

Fundamentalismi vägivaldsete vormide areng on ilmselt pikaajaline protsess, mille tulemusi on praegu äärmiselt raske ette kujutada. Võib ennustada, et püha või ususõja katte all leiab aset edasine radikaliseerumine ja terroristlike gruppide koordinatsiooni süvenemine rahvusvahelisel tasandil, eesmärgiga tõkestada moderniseerumise ja globaliseerumisega kaasnevate protsesside levikut mitmes maailma piirkonnas. Samuti nagu jätkuvad katsed vastandada selles kontekstis lääne ja islami kultuuri, traditsiooni ning riike.

Riikliku terrorismi seisukohast on oluline eelkõige massihävitusrelvade leviku tõkestamine, sest läbikukkunud või läbikukkuvat riigi puhul on tõenäolisus kaotada kontroll tuuma-, bioloogilise ja

keemiarelvade üle suhteliselt suur. Kriisiga võib samuti kaasneda kiusatus mainitud relva kasutada ja ebaadekvaatne hinnang kasutamise tagajärgede suhtes.

Antud seisukohtade esitamise näol ei ole tegemist katsega vaidlustada terrorismi ennetamise, tõkestamise ja tagajärgede likvideerimise vajadust kõigi selleks olemasolevate vahendite ja meetmetega, sest tegemist on äärmiselt vägivaldse, inimvaenuliku ja ohtliku nähtusega. Pigem võib seda vaadelda kui hoiatust, mille on väidetavalt sõnastanud kunagine Briti peaminister Winston Churchill: "Kindralid valmistuvad alati eelmiseks sõjaks."

Koos terrorismi vastu

Terrorism ei ole ühe põlvkonna probleem. Lähiajal võib oodata suitsiiditerroristide tegevuse hoogustumist, tulevikuperspektiivis on terroristide jaht improviseeritud suure purustusvõimega ja massihävitusrelvade järel endiselt aktuaalne. Terrorismivastase võitluse edukuse seisukohast on äärmiselt vajalik lülitada lühiajaliste sõjaliste eesmärkide saavutamise kõrval terrorismi ennetamisele ja seega potentsiaalsete terroristide juurdevoolu tõkestamisele, mis eeldab terrorismi vormide, liikide ja põhjuste adekvaatset analüüsi ja

rahvusvaheliselt aktsepteeritud koordineeritava tegevusprogrammi – strateegia – integreerimist uude julgeolekusüsteemi. Vaatamata mitmetele tagasilöökidele, on kaugemas tulevikus terrorismi kui nähtuse mõju vähendamine siiski võimalik, selleks aga oleks otstarbekas läheneda probleemile mitte ainult praktilisest päevapoliitilisest seisukohast ning eri riikide tasandil, vaid luua teaduslikul analüüsil põhinev uurimismetoodika, mis võiks aidata leida seni puuduvad vastused mitmele terrorismiga seotud küsimusele. Äärmiselt tähtis on kaasata terrorismi tõkestamisse kõik islami riigid ja teha märksa aktiivsemalt koostööd islami riike ühendavate rahvusvaheliste (riiklike ja mitteriiklike) organisatsioonidega, edendades kultuuridevahelist dialoogi ja teineteisemõistmist. Seega tuleb pöörata üha rohkem tähelepanu aktiivsele diplomaatialle, läbirääkimistele, majanduskoostööle ning –abile, saavutamaks inimeste mõistmist ja poolehoidu terrorismivastases tegevuses. Näiteks Lähis-Ida konfliktile lahenduse leidmine aitaks märkimisväärselt kaasa terrorismivastasele võitlusele, kuigi see ei ole ainuke konfliktne piirkond, kuhu peaks ulatuma rahvusvahelise üldsuse tähelepanu ja abi. Eesti peaks tulevastest julgeolekuriskidest ja kehtivast ohuanalüüsist lähtudes pöörama terrorismivastasele tegevusele senisest rohkem tähelepanu, ja seda kahel tasandil. Esiteks, teha tõhusat ennetustööd Eestis, vähendades sellega riigi haavatavust ning parandades samal ajal kriisireguleerimise mehhanisme. Teisest küljest tuleb teha senisest tihedamat rahvusvahelist koostööd ka kahepoolsete suhete tasandil, kasutades samal ajal kõiki mitmepoolse (regionaalse) koostöö võimalusi Läänemere Nõukogu, OSCE, Euroopa Liidu, NATO ja ÜRO raames. Eesti valikud rahvusvahelises terrorismivastases koostöös piirduvad tegelikkuses kahe võimalusega: olla marginaalne kõrvaltvaataja või aktiivne vastutusvõimeline osaleja. Marginaalsusega kaasneb nõrgenemine, mis muudab meid atraktiivsemaks sihtmärgiks rahvusvahelise terrorismivõrgustiku silmis ning võib tulevikus kaasa tuua praegu utoopiana tunduvaid negatiivseid stsenaariume.

Kasutatud kirjandus

Baker, M. (2003). Radio Free Europe.

– <http://www.rferl.org/nca/features/2003/01/24012003172118.asp>.

Brzezinski, Z. (2003). Where Do We Go from Here? – CSIS, Washington DC, 3.

September: http://www.dgap.org/english/tip/tip0303/brzezinski_p.htm.

Development Cooperation as an Instrument in the Prevention of Terrorism (2003). Research report. Ed Timo Kivimäki. The Royal Danish MFA, Nordic Institute of Asian Studies. Copenhagen, July.

Hoffmann, B. (1998). Inside Terrorism. London: Victor Gollancz.

Holms, J. P., Burke, T. (2002). Terrorism: tänapäeva suurim oht vabadusele. [Tallinn]: Ersen.

Ignatenko, A. A. (2000). Ot Filipin do Kosovo: Islamism kak globalnõi destabilishirujushi faktor.

– Nesavisimaja gaseta, 12 oktjabr.

Jansen, J. J. G. (1986). The Neglected Duty: the Creed of Sadat's Assassins and Islamic Resurgence in the Middle East. New York: Macmillan.

Jenkins, B. M. (2003). International Terrorism: the Other World War. – C. W. Kegley Jr. The New Global Terrorism. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Juergensmeyer, M. (2000). Terror in the Mind of God: the Global Rise of Religious Violence.

Berkeley: University of California Press.

Kagan, R. (2003). Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order. New York: Alfred A. Knopf.

Karsson, I. (2003). Våld som sakrament och gudomlig plikt. – Svenska Dagbladet, den 25:e september.

Laqueur, W. (2003). Postmodern Terrorism. – C. W. Kegley, Jr. The New Global Terrorism. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Lewis, B. (2003). The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror. Random House.

Lewis, B. (2003). What Went Wrong? The Clash between Islam and Modernity in the Middle East. New York: Harper Collins Publishers.

Muwakkil, S. (2003). The Devil and Daniel Pipes. – These Times, 15. September.

Olshanski, D. V. (2002). Psihologia terrorisma. Sankt-Peterburg: Piter.

Pape, A. R. (2003). The Strategic Logic of Suicide Terrorism. – American Political Science Review, Vol 97, No 3, August.

Rapoport, D. (1984). Fear and Trembling: Terror in Three Religious Traditions. – American Political Science Review, Vol 78, No 3 (September), pp 658–677.

Sederberg, C. P. (1989). Terrorist Myths. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

The Al Qaeda manual. – <http://www.usdoj.gov/ag/trainingmanual.htm>.

The Charter of Allah: the Platform of the Islamic Resistance Movement (Hamas).

– <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/880818..htm>.

Tiido, H. (2003). Head kavatsused ja umbusu lained. – Eesti Päevaleht, 28.

oktoober: <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=248826>.

White, J. R. (2002). Terrorism: An Introduction, 2002 Update. Grand Valley State University.

Wilkinson, P. (2003). Why Modern Terrorism? Differentiating Types and Distinguishing Ideological Motivations. – C. W. Kegley Jr. The New Global Terrorism. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Worth, R. (2001). The Deep Intellectual Roots of Islamic Terror. – New York Times, 13. October.

Ühtegi, R. (2002). Asümmeetriline hädaoht reformib oluliselt kogu maailma militaarmõtlemist.

– Postimees, 10. september.

Euroopa Liidu ja Eesti õigus elektroonilistes õigusinfosüsteemides

Liina Gross

Tallinna Pedagoogikaülikooli magistrant

Euroopa Liidu ja Eesti õiguskorra vaheliste seoste kajastamine elektroonilistes infosüsteemides on prioriteetne valdkond õigusandmebaaside edasiarendamisel nii liikmesriikides kui ka Euroopa Liidus.

Euroopa Liiduga ühinemisel saab liidus kehtiv seaduste kogum Eesti õiguskorra osaks. Seetõttu on asjakohane käsitleda Euroopa Liidu õiguse kohaldamisandmete ning direktiivide ja riigi õigusaktide omavaheliste seoste kajastamist elektroonilistes infosüsteemides. See on viimastel aastatel olnud prioriteetseid valdkondi õigusandmebaaside edasiarendamisel nii liikmesriikides kui ka Euroopa Liidus.

Euroopa Ühenduse õigus hakkab ühinemise järel kehtima ka liikmesriigis. Kuigi direktiivide põhimõtted muutuvad üksikisikule kohustuslikuks Eesti seaduste kaudu, oleks kasutaja seisukohast mugav saada ühe õigusinfosüsteemi vahendusel ülevaade riigi ja Euroopa Liidu õigusest ühtse tervikuna, s.t näha, millest riigi õigusaktid tulenevad ning milliste meetmetega on ühenduse õigust ühtlustatud. Kasutajauuringud näitavad, et seoses õpingute, ettevõtete asutamise ja teise liikmesriiki tööle asumisega huvitub üha enam inimesi oma riigi õiguse kõrval ka teistes liikmesriikides toimuvast: millised õigusaktid kehtivad ning milliste riigi õigusaktidega on asjakohased direktiivid ellu rakendunud.

Õigusinformatsiooni olemus

Õigusinformatsiooni puhul eristatakse kolme tüüpi infoallikaid: õigusaktid, kohtupraktika ja õiguskirjandus (Jahnel 1994). Kõik õigusinformatsiooni süsteemid teenivad üht eesmärki: toetada juriidiliste otsuste vastuvõtmist või juriidiliste tekstide ettevalmistamist ning lihtsustada juurdepääsu õigusaktidele, kohtupraktikale ja kirjandusele. Õigusdokumentide puhul omavad erilist tähtsust informatsiooni aktuaalsus, täielikkus ja autentne esitus. Pidevalt kasvava infohulga tõttu on relevantsete andmete leidmine üha keerulisem. Suur probleem on ka õigusteabe pidev muutumine ja kiire vananemine. Seepärast on traditsiooniliste õigusinfosüsteemide kõrval asendamatu koha sisse võtnud elektroonilised infosüsteemid, mis kergendavad tunduvalt andmete kogumist, säilitamist ja taasleidmist.

Nimetatud valdkonna dokumentatsiooni eripära silmas pidades peab lisama, et info konventsionaalsel kandjal omab siin erilist tähendust ning seega võivad elektroonilised süsteemid küll teatud traditsiooniliste infokandjate ülesandeid üle võtta, kuid ei saa neid täies ulatuses asendada. Areng elektrooniliste infosüsteemide valdkonnas lubab siiski prognoosida, et tulevikus ei ole täielik asendamine välistatud. Näitena võib siinkohal tuua asjaolu, et juba nüüd on mõnes riigis, sealhulgas Eestis, õigusaktide elektroonilised versioonid ametlikud ja õiguslikult samaväärsed trükitud tekstiga.

Õigusdokumentide puhul on oluline teema ka seostele viitamine. Viidetena mõistetakse selgeid tekstilisi ühendusi kas teksti eri osade või mitme teksti vahel. Vastavalt sellele eristatakse otseseid ja kaudseid viiteid. Viidetel on õigusandmebaasides kaks tähtsat ülesannet. Ühelt poolt on viited kõige tavalisem õigusaktide võrkstruktuuri ülesehitamise viis. Teisest küljest on viidete puhul tegemist juhatava märkega dokumendile või selle osale, mille abil on võimalik dokumenti ühemõtteliselt leida. Elektroonilistes infosüsteemides tuuakse viited välja enamasti kaks korda: tekstielemendina ning spetsiaalsel viiteväljal. Viited peaksid olema standarditud ning esinema kogu andmebaasi ulatuses ühtsel kujul (Schweighofer 1999).

Euroopa Liidu õigus ja selle kohaldamine liikmesriikides

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 249 on sätestatud ühenduse õigusallikad ja nende õigusmõju. Nimetatud artikli kohaselt on Euroopa Liidu määruse puhul tegemist kõigis liikmesriikides vahetult kohaldatava üldise sisuga õigusaktiga, mis on tervikuna siduv kõikide adressaatide suhtes. Määrus on seega otsekohaldatav ning selle sisu ei või enam käsitleda riigisisestes aktides. (Professor Raul Narits on siiski täheldanud, et teinekord võib kas otseselt või kaudselt eeldada, et liikmesriigid annavad välja määruste mittejärgimist sanktsioneerivaid norme. Selliseid määrusi andes tuleb tagada ühenduse õiguse tõhusus, näiteks karistusõiguslikke õigusakte andes tuleb kinni pidada lojaalsuse põhimõtte kohastest täpsusnõuetest. Seetõttu ei käsitleta määruste puhul viitamise problemaatikat.)

Vastupidi määrustele on direktiivid asutamislepingu artikli 249 järgi siduvad saavutatava tulemuse osas ning liikmesriigi suhtes, kellele see on suunatud. Direktiivi eesmärk tuleb liikmesriigil küll saavutada, kuid selle elluviimise vorm ja meetodid jäävad riigi valida. Direktiiv on harmoneerimise põhivahend, mida kasutatakse valdkondades, kus liikmesriikide vahelised erinevused on suured ning täielik ühtlustamine määruste abil ei tule kõne alla. Eestis saab direktiivides sätestatud eesmärged ellu rakendada kas seaduse või valitsuse, ministri ja kohaliku omavalitsuse õigustloova akti vastuvõtmise või muutmise teel.

1990. aastast alates sisaldavad kõik Euroopa Ühenduse direktiivid sätet, milles kohustatakse liikmesriiki direktiivi kohaldavates riigi õigusaktides viitama vastavale direktiivile. Lisatud on, et viitamise viisi näevad ette liikmesriigid. Seega on iga liikmesriigi otsustada, millisel kujul seda tehakse ning kus on viite koht. Asjakohane praktika erineb liikmesriigiti. Enamikus riikides on kehtestatud üldised reeglid, millega direktiividele viitamine ühtlustatakse. Mitu riiki on valinud viite kohaks õigusakti preambuli; seda teed on läinud Belgia, Madalmaad, Portugal ja Soome. Pealkirjas tuuakse viide Austria aktides; pealkirjas või preambulis (täpsustamata) Iirimaa, Itaalias ja Hispaanias. Joonealuse märkusena esitatakse viide direktiivile Taanis, Luksemburgis, Rootsis, ka Saksamaal, kuigi viimases võib see esineda ka pealkirjas (Nunn-Price 1997).

Viite vormistus on samuti liikmesriikides erinev. Viidatakse direktiivi numbrile, kuupäevale, Euroopa Ühenduste Teatajas avaldamise andmeile ja dokumendinumbrile. Viimase puhul on tegemist igale Euroopa Liidu dokumendile üheselt omase numbriga, mille järgi dokument on identifitseeritav. Dokumendid on selle numbri järgi leitavad kõigis Euroopa Liidu

andmebaasides (CELEX, EUR-Lex), samuti väljaandes "Ühenduse õigusaktide juht" (*Directory of Community Legislation in Force...*) ning muudes dokumendisüsteemides. Enamik liikmesriike viitab direktiivi numbrile ja kuupäevale, osa sealjuures ka avaldamisandmeile. Austria kasutab viitena üksnes dokumendinumbrit. Selline lahendus on täiesti piisav, sest numbris sisaldub kogu dokumendi leidmiseks vajalik info ning selle järgi on võimalik viidata dokument kiiresti üles leida. Muudele andmetele lisaks kasutavad dokumendi numbrit viites ka Soome ja Rootsi.

Eesti õigusaktides ei tohi kuni Eesti ühinemiseni Euroopa Liiduga viidata Euroopa Liidu direktiividele – tegemist oleks viidetega meil veel mittekehtivale õiguskorrale.

Küll aga märgitakse viide Eesti õigusakti eelnõus normitehnilise märkusena, mille sisu ei ole õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja § 16 lõike 1 järgi normatiivselt siduv. Viide direktiivile, millega on eelnõu koostamisel arvestatud, esitatakse indeksina eelnõu pealkirja järel. Euroopa Ühenduse õigusakti andmetena tuuakse direktiivi number ning avaldamismärke Euroopa Ühenduste Teatajas (§ 16 lõige 3).

Direktiivide kohaldamise andmed elektroonilistes õigusinfosüsteemides

Riigi õiguse andmebaasid võib jaotada kaheks – riigiasutuste ja erafirmade loodud õigusinfosüsteemideks. Kõigis Euroopa riikides on vähemalt üks *on-line*-andmebaas valitsus- või riigiasutuse hallata. Osa andmebaase on allhankelepingute korras antud hallata eraettevõtetele, kuid riik on säilitanud osaluse ja seega kontrolli andmebaaside üle (nt Saksamaal Juris, Soomes FINLEX). Paralleelselt riiklikult hallatavate õigusinfosüsteemidega on kõigis riikides ka erafirmade loodud õigusandmebaase, mille eesmärk on eelkõige majanduslik tasuvus. Olgugi et ka mõned riigiasutuste hallatavad andmebaasid on säilitanud osalise või täieliku kasutustasu, võib üldiselt märkida tendentsi õigusloome riigipoolsele tasuta vahendamisele, mis vastab kodanikukeskse riigi kontseptsioonile ning demokraatlikule põhimõttele, mille kohaselt õigusaktid on kättesaadavad igale kodanikule.

Riigi ja eraettevõtete andmebaaside vahelise erinevusena võib veel välja tuua asjaolu, et erafirmade andmebaasid hõlmavad enamasti õigust laiemalt, vahendades õigusaktide kõrval ka kohtupraktikat, juriidilist kirjandust, rahvusvahelist õigust jms teavet. Võib täheldada, et niipea kui infole on antud teatav lisaväärtus, nt kommentaarid, õigusaktide konsolideeritud versioonid, on see kasutajale tasuline.

Nüüdseks on kõigis Euroopa Liidu riikides olemas *on-line*-andmebaasid, mis sisaldavad riigi õigusaktide täistekste ning viiteid Euroopa Liidu õigusele. Viidete edastamisel on eristatavad kaks viisi: andmebaasid, mis võtavad üle ametlikus väljaandes avaldatud õigusakti teksti üks ühele, viide esineb andmebaasis täpselt samal kujul kui paberkandjal; ning andmebaasid, mis on kasutanud ära elektroonilise edastamise eeliseid, tuues viite välja eraldi väljal hüperlingina. Hüperlinkide puhul on kasutatud samuti kaht võimalust, ühed viitavad õigusportaali EUR-Lex ning teised andmebaasi CELEX tekstile. Viimane toimub CELEX Plusi

kaudu, mis võimaldab spetsiaalse html-aadressi kaudu viidata CELEX-is leiduvatele tekstidele ilma autoriseerimise ja kasutamistasuta.

Euroopa Liidu piires on võimalik teha otsinguid Euroopa Liidu õiguse kohaldamise kohta mis tahes liikmesriigis. Probleemiks kohaldamisandmete otsimisel on aga asjaolu, et neid pole võimalik leida kompaktselt ühest infosüsteemist, vaid kasutada tuleb mitut andmebaasi.

Praegu on andmed direktiivide riigis kohaldamise kohta keskselt leitavad üksnes Euroopa Liidu juriidilise andmebaasi CELEX (<http://europa.eu.int/celex>) kaudu. CELEX on jaotatud dokumentitüüpide järgi sektoriteks (sektor 1 – esmased õigusaktid; 2 – välissuhted; 3 – teisesed õigusaktid; 4 – täiendav seadusandlus; 5 – ettevalmistatavad õigusaktid; 6 – kohtulahendid; 7 – kohaldamise meetmed riigis; 9 – Euroopa Parlamendis esitatud küsimused), millele viitab dokumendinumbriga esimene number. Kohaldamisandmed leiab sektorist 7. Seega näiteks direktiivi 95/46/EÜ dokumendinumbriga 31995L0046 viited selle kohaldamisele liikmesriikides leiame CELEX-i numbri 71995L0046 alt.

Kohaldamisandmete viited on esitatud originaalkeeles, nimetades direktiivi eesmärke elluviiva(te) seaduse (seaduste) täpse pealkirja, kuupäeva ning ilmumisandmed. Kuigi CELEX on kasutatav kõigis liikmesriikide keeltes, on leitud, et seaduste pealkirjade tõlkimine pole otstarbekas, sest õigusakti otsing riigi õiguse andmebaasis toimub vastavas keeles ning tõlgituna see pigem takistaks otsingut.

Kohaldamisandmed jõuavad CELEX-i sektorisse 7 notifitseerimisprotseduuri kaudu. Kõik liikmesriigid on kohustatud Euroopa Komisjonile teatama direktiivide kohaldamise meetmetest direktiivis täpsustatud rakendamise tähtajaks. Teade direktiivi kohaldamisest tuleb edastada komisjoni peasekretariaadile, kes teeb monitooringut ja järelevalvet riigi kohaldamise meetmete üle. Peasekretariaadil on sisemiseks kasutamiseks andmebaas (ASMODEE), kuhu sisestatakse kõik liikmesriikidelt saadud andmed, mis tehakse avalikkusele kättesaadavaks andmebaasi CELEX sektori 7 kaudu (täiendatakse kord kuus). Peasekretariaadi andmebaasis sisalduva info põhjal avaldatakse ka direktiivide kohaldamise statistikat.

Kuna kohaldamisandmete õigsuse ja nende edastamise eest vastutab liikmesriik, on 7. sektoril raskusi sellega, et andmed ei ole ühtlaselt täielikud ega ajakohased. Viited riigisisestele aktidele ei toimi hüperlinkidena. Viimase paari aasta jooksul on 7. sektori edasiarendamine olnud üks Euroopa Liidu Väljaannete Talituse prioriteete ning selle hõlmatus on mõnevõrra paranenud.

CELEX-i kujul on tegemist eelkõige spetsialistidele suunatud õigusandmebaasiga ning selle kasutamine on praegu veel tasuline. Laiemale kasutajaskonnale on suunatud portaal EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>), mis on kättesaadav tasuta, kuid mille otsinguvõimalused on CELEX-iga võrreldes tunduvalt kitsamad. Samuti ei sisalda see direktiivide kohaldamisandmeid.

Andmete kättesaadavus

Riigisiseste kohaldamisandmete kättesaadavuse parandamiseks on välja töötatud mitu lahendust. Kuigi riikide õigusandmebaaside integreerimine Euroopa tasandil on olnud plaanis juba pikka aega, ei ole veel ükski projekt ellu rakendunud. Arutluse all on olnud kolm olukorra lahendamise viisi: olemasoleva CELEX-i 7. sektori täiendamine, täiesti uue andmebaasi koostamine ning infovärava loomine, mille kaudu pääseb ligi riikide andmebaasidele.

Iseseisva andmebaasi loomine, mis sisaldaks peale täielike kohaldamisandmete nii riigi seaduste kui ka direktiivide täistekste, oleks parim lahendus, kuid selle koostamine ja haldamine on väga kulukas ning keeruline. Probleeme tekitaks ka keeleline segadus, kuigi ainulaadse mitmekeelse õigusandmebaasi CELEX näite varal võib väita, et selle ellurakendamine pole kaugeltki võimatu. Siiski on kaheldav, kas sellise andmebaasi kasutajate hulk õigustaks suuri kulusid.

Parimaks ning rakendatavaks on tunnustatud lahendus, kus direktiive kohaldavad õigusaktid on küll riikide endi infosüsteemides, kuid infovärava kaudu keskselt kättesaadavad. Nimetatud projekti asus 1999. aastal ellu viima nimetuse EULEX all Euroopa Komisjoni ja nõukogu õigusinformatsiooni töötlemise töörühm (*Working Party on Legal Data Processing*). EULEX kujutab endast ühtse kasutajaliidesega infoväravat, mis seob liikmesriikide andmebaasidest tulenevad erinevused. Nüüdseks on jõutud projekti kolmandasse faasi, mis kujutab endast dünaamiliste hüperlinkide integreerimist ASMODEE/CELEX-i ja riikide õigusandmebaaside vahel. EULEX-i pilootprojekti on kaasatud kuus liikmesriiki, kelle andmebaasid vastavad järgmistele tingimustele: kasutatakse kindlat kasutajaliidese tehnoloogiat (API – *Application Programming Interface*), kasutamine on tasuta või võimaldatakse seda piiratud kujul komisjoni andmebaaside kaudu ning õigusaktid on viidatavad html-linkidena. Peamine probleem EULEX-i väljatöötamisel on riikide andmebaaside suured tehnilised erinevused, mis teeb keeruliseks nende ühte infosüsteemi ühitamise.

EULEX-i kõrval on asunud ellu viima suures osas sama eesmärki täitvat projekti NAT-Lex, mis kujutab endast ühtse vormi väljatöötamist kõigi liikmesriikide õigusaktide ning kohtulahendite otsimiseks. NAT-Lex-i väljatöötamine leiab aset Euroopa Liidu õigusportaali EUR-Lex edasiarenduste raames.

Eesti õiguse andmebaasid

Sarnaselt teiste Euroopa riikidega on Eestis eristatavad kaks õigusinfo pakkujat: ESTLEX (<http://www.estlex.info>) kui kommertsalustel loodud andmebaas ning riigi hallatav elektrooniline Riigi Teataja (eRT – <http://www.riigiteataja.ee>). eRT vastutav töötleja on Riigikantselei ning koostaja Riigi Teataja Kirjastus, andmebaasi ESTLEX haldab AS Andmevara.

Elektroonilise Riigi Teataja andmebaasis praegu viited direktiividele puuduvad, kuid kuna pärast ühinemist saavad viited niikuinii õigusakti osaks, on viidete ilmumine andmebaasi ainult aja küsimus. Kas viited direktiividele tuuakse välja ka eraldi väljal ning hüperlinkidena,

ei ole veel otsustatud. Kui prognoosida, et viite vormistus ja koht õigusaktis jäävad samaks, mis on praegu kasutusel eelnõude puhul, võib viited leida indeksina õigusakti pealkirja järel ning teksti lõpus andmed direktiivi numbril ja avaldamisandmete kujul.

Andmebaas ESTLEX hakkas riigi õigusaktidele Euroopa Liidu direktiivide viiteid lisama juba 2001. aastal, praeguse seisuga on loodud viited ka kõigile varasematele õigusaktidele. Viited on andmebaasi spetsialistidele suunatud osas, mille kasutamine on tasuline. Direktiivide andmed on toodud CELEX-i dokumendinumbril kujul, mis toimib hüperlingina andmebaasi EUR-Lex. Viited on eraldi menüüekraanil, mitte õigusakti osana, seega ei minda siin vastuollu ka eelnimetatud asjaoluga, et Eesti õigusaktide puhul pole enne ühinemist lubatud direktiividele viidata. Õigusaktide varustamist viidetega Euroopa Liidu õigusele, seda veel liitumisele eelneval ajal, võib pidada infole lisaväärtuse andmiseks, seega on selle liigitamine andmebaasi tasulisse ossa õigusandmebaaside praktikast arvestades igati põhjendatud. Hüperlinkviited on plaanitud jääma andmebaasi tasulisse ossa ka pärast liitumist.

Viidete realiseerimine hüperlinkidena võiks kaugemas perspektiivis olla kõigi õigusandmebaaside eesmärk, sest see lihtsustab infootsingut. Riigi õiguse andmebaasi kasutaja jõuab õigusakti aluseks oleva direktiivini ühe hiireklikiga, selle asemel et avada teine andmebaas ning alustada selles uut otsingut. Ka tehniliselt ei ole hüperlinkide sissetoomine keeruline, sest nii EUR-Lex kui ka CELEX võimaldavad direktiivide tekstidele viidata html-aadressil kujul.

Kasutaja, keda huvitab direktiivi kohaldamine teistes liikmesriikides, leiab andmebaasis CELEX riigi õigusakti pealkirja ja avaldamisandmed, kuid elektroonilise täisteksti lugemiseks tuleb leida esmalt riigi õiguse andmebaas, tutvuda selle otsingu reeglitega ning alles seejärel asuda konkreetset akti otsima. Väljaannete talituse projektid EULEX ja NAT-Lex peaksid tooma lahenduse ka sellele olukorrale. Jääb üle üksnes loota nende kiiret ellurakendamist ning võimaluse korral ka Eesti andmebaaside liitmist nimetatud portaalidega.

Kasutatud kirjandus

Jahnel, D. (1994). Konventionelle und elektronische Suchmethoden. – Zugang zu Recht und Wirtschaftsdaten in der Europäischen Union. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

JURINFO 7 8055/03: EULEX-3 Progress report! / Council of the European Union, Brussels 22 May 2003.

JURINFO 12 8589/03: Report!on activities relating to Legal Data Processing during the first half of 2003 / Council of the European Union, Brussels 4 June 2003.

Kerikmäe, T. (2000). Euroopa Liit ja õigus. Tallinn: Õiguskirjastus.

Nunn-Price, N. (1997). Improving Access to Community Legislation and its Transposition into National Law. – The Journal of Information, Law and Technology (JILT), 3. – http://elj.warwick.ac.uk/jilt/leginfo/97_3nunn/nunn.htm – 30.10.2003.

Schweighofer, E. (1999). Rechtsinformatik und Wissenspräsentation. Automatische Textanalyse im Völkerrecht und Europarecht. Forschungen aus Staat und Recht, Band 124. Wien: Springer.

Seitse aastat Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimist

Hille Saluäär

Eesti Õiguskeele Keskuse toimetaja

Õiguskeel jõuab kõigi Eesti kodanikeni seaduste kaudu, olgu need Eesti enda omad või Euroopa Liidu seaduste tõlked. Eesti riigi toetus õiguskeele arendamisele on ülimalt oluline, sest see on asi, mida Euroopa Liit meie eest ei tee.

Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimine on üks Eesti Vabariigi ülesandeid enne Euroopa Liiduga ühinemist. Õigupoolest käib see tõlkimine suurema ülesande ulatuses: kandidaatriikidel tuleb üle võtta ühenduse õigustik (*acquis communautaire*), lihtsamalt öeldes viia oma seadused kooskõlla ühenduse õigusaktidega ja olla valmis viimaseid kohe ühinemise järel kohaldama.

Tõlkimine on selle eesmärgi täitmise eeltingimus. Euroopa institutsioonide antud määrused on otse kohaldatavad, mis tähendab, et Euroopa Liiduga ühinemisel hakkavad need kehtima tõlgitud kujul. Kuna direktiivid on liikmesriikidele siduvad oma eesmärgi poolest, tuleb direktiivide nõuded riigi seadustesse üle võtta. Direktiivide tõlkimine nõuab seadusandlikus mõttes rohkem eeltööd kui määruste tõlkimine, kus tõlge saabki riigi seaduseks.

Eesti Õigustõlke Keskuse loomine ja tegevus

Õigusaktide tõlkimine on seega ülimalt vastutusrikas töö. Selle töö olulisust mõistes otsustati 1995. aastal Riigikantselei haldusalasse luua Eesti Õigustõlke Keskus. Keskuse idee algatajad olid Kanadast pärit eestlased eesotsas Peeter Mehistoga, kes praegu töötab Keelekümbluskeskuses. Keskuse loomisele aitasid kaasa paljud välisriigid, näiteks Kanada, Soome, Suurbritannia, Holland, Prantsusmaa, ja organisatsioonid, sealhulgas Euroopa Liidu Phare programm ja Avatud Eesti Fond. Keskuse esimene direktor oli Liina Keskküla, praegu juhib keskust Merit Ilja.

Kõigepealt hakkas keskus tõlkima Eesti õigusakte inglise keelde – et maailm meist aru saaks. Õige pea lisandus ka teine tõlkesuund, Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimine eesti keelde. Keskuse käimalükkamisele lisaks on Kanada spetsialistid edasi andnud hindamatuid teadmisi tõlkimise vallas: kakskeelses Kanadas on professionaalsel tasemel õigustõlge. Töötajate koolitamisel on keskust abistanud ka paljud teised nõuandjad, nimetagem teiste hulgas Ontario valitsust, Briti Nõukogu ja Soome Justiitsministeeriumi.

Esimestel aastatel kujundati välja kvaliteedile suunatud tõlkeprotsess. Kvaliteetne õigustõlge peegeldab täpselt algteksti sisu, eesmärki ja omapära, on grammatiliselt korrektne ning fraseoloogiliselt ja terminikasutuselt järjepidev; kvaliteedile suunatud tõlkeprotsess eeldab terminoloogiatööd ja toimetamist. Keskus on oma tõlketöö kõrval arendanud tõlketööd toetavat terminibaasi, mis sisaldab nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õigusaktides kasutatavaid

termineid. Terminibaasi üks mõte on kajastada ja talletada tehtud terminoloogilist uurimustööd, et seda ei peaks kordama, kui asutakse tõlkima järgmist õigusakti. Terminite talletamine aitab täita ka teist õigustõlke kvaliteedieesmärki – terminikasutuse järjepidevust kõikides tekstides.

Praeguseks on Eesti Õigustõlke Keskuse ESTERM-ist saanud Eesti suurim tõlkepõhine terminibaas, mille maht küünib varsti 50 000 terminiartiklini. ESTERM on Interneti teel kättesaadav kõigile soovijatele, statistika järgi teevad väliskasutajad selles päevas keskmiselt 5028 otsingut. Terminibaas sisaldab peale eesti- ja ingliskeelsete terminivastete iga termini konteksti, definitsiooni, ekspertide selgitusi jms. Tõlkimise ja terminibaasi arendamise käigus on tehtud koostööd umbes 700 valdkonnaekspertdiga ja väga tõhusat tuge saanud Eesti Keele Instituudi keeleinimestelt. Valdkonnaspetsialistide ja Eesti Õigustõlke Keskuse terminoloogide koostöös on tehtud mitu spetsiifilist sõnastikku, näiteks Euroopa Ühenduse eelarve sõnastik ja migratsioonialane oskussõnastik; eraldi on loodud eesti õigusterminite ja Euroopa Liidu õigusterminite sõnastik. Kõik nimetatud on koos ESTERM-iga kättesaadavad keskuse koduleheküljel www.legaltext.ee.

Tõlgitud õigusaktid eriväljaandes

Keskuse põhitöö on tõlkimine. Ühinemiseelne tõlkeülesanne hõlmab ligikaudu 80 000 lehekülge Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimist eesti keelde. Tõlkija rahvusvaheliselt aktsepteeritud päevanorm on viis tõlkelehekülge. Veel mõni aeg tagasi oli ette nähtud, et töös osaleb neljaliikmeline meeskond. See tähendab, et iga tõlgitava õigusakti termineid uuris terminoloog, teksti toimetas keeleteoimetaja ja vaatas läbi jurist. Praegu tööprotsess paraku selline enam ei ole, aja- ja rahapuudusel jõutakse toimetada üksnes kõige olulisemaid ja keerulisemaid tekste või vähem kogenud tõlkijate töid, terminoloogid vajaduse korral üksnes konsulteerivad tõlkijaid. Õnneks on keskuse kauaaegsed tõlkijad vilunud, palju on korduvaid tekstiosi ja suur abi on nii üha põhjalikumast terminibaasist kui ka tõlkemälutarkvarast (korduvate tekstiosade tõlked annab arvuti automaatselt ette).

Kui mõned aastad tagasi võis mõni tõlkemeeskonna liige tõlke "tellijat" vaid aimata, siis nüüd, viimased kuud enne Euroopa Liiduga ühinemist, tunneb tellija kohalolekut teravalt iga tõlkija/toimetaja. Nimekiri Euroopa Liidu Teataja eriväljaandes ilmuvate kohustuslike õigusaktide kohta saadeti Euroopa Komisjonist alles hiljuti, 2002. aasta suvel, ja seda nimekirja Brüsselis üha täpsustatakse. Täpsustamine tähendab seda, et mõnikord selgub, et me oleme liiga palju tõlkinud, tõlgitavat akti üldse avaldama ei hakatagi; teinekord tähendab see hulga lehekülgede tõlkimist kiiremas korras. Eriväljaanne ilmub 2004. aasta 1. mail, samal päeval, kui Eesti ametlikult Euroopa Liiduga ühineb. Brüsselis ootavad meie tõlkeid komisjoni ja nõukogu juures töötavad juristid-lingvistid, et tõlked heaks kiita. Luxembourg'is loetakse korrektuuri ja seatakse eestikeelne eriväljaanne trükivalmis. Tõlkelehekülgede üle peab arvet tehnilise abi infobüroo TAIEX, täpsemalt selle CCVista tõlkeandmebaas, kuhu saadavad oma tõlgitud tekstid kõik kandidaatriigid. Novembri alguse seisuga on Eesti üle andnud 69 625 lehekülge, olles selle saavutusega Ungari järel teisel kohal (Ungari on üle andnud 86 868 lehekülge). Eestil on aga veel tõlkimata 21 197 lehekülge kohustuslike õigusakte, mida komisjon ootab 2004. aasta veebruari lõpuks.

Ei pääse seegi ülevaateartikkel rahast rääkimisest: keskuse Tartu filiaali kümmekonna tõlkija töölepingud lõpevad 2003. aasta lõpul, paljud töötajad on omal soovil lahkunud. Praegu taotleb keskus lisaraha selleks, et ära tõlkida siiski kõik avaldamisele kuuluvad õigusaktid. Eestil on oht sattuda pingelisse olukorda: kui me puuduvaid lehekülgi ei tõlgi, ilmub osa Euroopa Liidu Teataja eestikeelsest eriväljaandest inglise keeles ja Eesti kodanikule ei tagata õigust lugeda tema suhtes kohaldatavaid õigusakte oma riigikeeles. Nende tõlkimine on, nagu algul öeldud, ühinemiseelne ülesanne, mille peab täitma Eesti riik.

Tõlkekeskusest Eesti Õiguskeele Keskuseks

Pärast Euroopa Liiduga ühinemist tõlkijate samalaadne töö jätkub, kuid seda juba Euroopa Komisjoni teenistuses. Eesti Õigustõlke Keskuses tõlgitud tekstid, väljatöötatud terminid ning kirjapandud tõlkejuhised annavad Euroopa Komisjoni ja muude institutsioonide juures tööle asuvatele tõlkijatele kindla vundamendi, millele oma edaspidises töös toetuda. Samuti on juba mitu aastat Eesti ülikoolides koolitatud tõlke ja tõlkijaid just Euroopa Liiduga ühinemist silmas pidades.

Eesti keele arendamise põhiraskust peab edasi kandma aga Eesti ise, sest arusaadavalt on oma oskuskeele eest hea seismine eelkõige Eesti riigi ülesanne. 2003. aasta 1. jaanuarist alates muutus Eesti Õigustõlke Keskus justiitsministeeriumi hallatavaks Eesti Õiguskeele Keskuseks. Uue põhimääruse järgi kuulub keskuse ülesannete hulka eelkõige juriidilise terminoloogia või laiemalt seaduskeele osaks oleva oskuskeele arendamine. Selge suund on võetud liikuda õigustõlkimiselt õiguskeele süstemaatilisele arendamisele. Õiguskeele arendamine toimub eelkõige õigusterminoloogia korrastamise ja õigusaktide eelnõude toimetamise kaudu. Samal ajal jätkatakse ka õigustõlkega – Eesti seaduste tõlkimisega inglise keelde. Uue ülesandena hakatakse tõlkima eesti keelde konventsioone ja välislepinguid, millega Eesti ühineb ja mille tõlked avaldatakse Riigi Teatajas. Väga suur eesmärk on õigusterminite andmekogu loomine ja arendamine. Selle andmekogu eesmärk on korrastada eestikeelset õigusterminoloogiat ning levitada seda spetsialistidele ja üldsusele. Arvestades keskuse senist panust õigustõlkimisse ja tema terminoloogiaalast kompetentsi, kujuneb tulevane Eesti Õiguskeele Keskus nii terminoloogia kui ka õiguskeele arendamise vallas loodetavasti Euroopa Liidu institutsioonide juures töötavate eesti tõlkijate oluliseks ja professionaalseks koostööpartneriks.

Uute ülesannetega hakatakse tegelema alates 2004. aasta 1. maist. Seni on keskuse põhitegevus siiski ühinemiseelse tõlkeülesande lõpetamine. Tuleb mainida, et keskuse ümberkujundamine tähendab 2004. aastal muu hulgas 71 töötajast koosneva kollektiivi vähenemist 27 inimeseni.

Õigustõlke osa eesti oskuskeele kujunemises

Euroopa Liiduga ühinemine on Eestile olnud suur väljakutse. Ligikaudu 10 aasta jooksul on riik teinud arenguhüppe peaaegu kõigis eluvaldkondades. See tähendas nõukogude aja riigivalitsemisideoloogia väljavahetamist demokraatliku mõtteviisi vastu ning plaanimajanduse asendamist turumajandusega. Edasimineku majanduses, eluolus, muutused

arusaamades tähendavad sama suuri pingutusi keeles, sest uusi mõisteid on vaja sõnadega väljendada. See viimane puudutab otseselt tõlkijaid, sest meie tööülesanne on leida omakeelne vaste isegi siis, kui poliitikud ja ametnikud lepivad oma töös toorlaenude või lausa võõrkeelsete terminitega.

Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimine Euroopa Liiduga ühinemise eel on keelise jõupingutuse käegakatsutav näide. Erinevalt meie naabritest Soomest ja Rootsist, kes tegid samasuguse töö mõni aeg enne meid, oli meie olukord mõnevõrra keerulisem: tuli ju meie riik teisest süsteemist. Tõlkijatel polnud esialgu korralikku majandussõnaraamatutki ning näiteks pangandus ja börsindus olid uued valdkonnad kogu riigile. Meie tõlketöö alguses polnud ka kuigi palju spetsialiste, kelle käest börsimõistete kohta selgust saada, rääkimata sellest, et võinuks eksisteerida eestikeelne börsiterminoloogia.

Rööbiti Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimisega kujundati euronorme arvesse võtvaid Eesti seadusi. 1996.–1997. aastal olid tõlkijad pioneerid, tõlgitavais valdkonnas Eesti seadusi alati ei olnud ning tõlkijad pidid leidma või ise looma ja seejärel kasutusele võtma nende arvates sobivad terminid. Viimastel aastatel on tõlkijail abiks samas valdkonnas juba olemasolev Eesti õigusakt, mis omakorda põhineb mõnel Euroopa Liidu õigusakti tõlkel.

Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimine ja Eesti seadusloome on olnud küll üheaegne, paraku aga mitte alati teineteist toetav protsess. Eelkõige terminoloogiatöö mõttes oleks algusaegadel võinud Eesti õigusaktide loojad ja Eesti Õigustõlke Keskus hoopis rohkem koostööd teha. Nimelt on keskuse ülesanne olnud pigem otse kohaldatavate määruste tõlkimine. Direktiivide tõlkimine, mille põhjal Eesti seadusi tehti, jäi kõrgemate ametnike nõukogu otsusega ministriumide endi teha. Praegu teeb keskus eri ministriumidega väga tihedat koostööd, kuid see koostöö on mõnel juhul kantud ministriumide tagantjärele huvist mõnede terminite vastu. Paljude terminite kooskõlastamiseks on praegu juba liiga hilja, sest terminivaste muutmine nõuaks selle väljavahetamist kõigis tõlgitud tekstides. Mõnel juhul lausa paarikümne tuhande lehekülje ületöötamiseks keskusel ressursi ei ole (selliseid juhtumeid on olnud näiteks mõningate terminitega tollialastes õigusaktides). Samuti tähendab juba rohkem kui aasta jooksul Brüsselis tehtud õigusaktide lõpptoimetamine, et neis enam muudatusi teha ei saa.

Keskuse terminiloome: Euroopa Ülemkogust tollikäitluseni

Keskuses tehtud tõlketöö jätab tõenäoliselt tugeva jälje Eesti oskuskeele kujunemisse. Teatud mõttes võiks keskuse panust võrrelda "tiigrihüppega", kui silmas pidada terminibaasi loomist, arendamist ja võrgus kättesaadavana hoidmist. Õigustekstid sisaldavad kõikvõimalike eluvaldkondade oskussõnu: tollindus, lennundus, põllumajandus, sotsiaalvaldkond, raamatupidamine, autondus, keemia, kaupade nomenklatuur, kui nimetada vaid mõnda. Mõistagi on keskuse terminoloogiatöö tähendanud eelkõige olemasoleva oskussõnavara korrastamist ja talletamist koostöös erialainimestega. Samas on tulnud ette ka päris uute terminite loomist.

Üks valdkond, millest 1990. aastate alguses tuli rääkima hakata, oli Euroopa Liidu asjad. Tõlkijad on pidanud eesti keeles nimetama sadu väikseid komiteesid, kuid ka suuri institutsioone, samuti leidma väljendusviise mitmesugustele uutele mõistetele.

Silmapaistvuse ja käibele mineku poolest on üks keskuse kõige edukamalt loodud termin "Euroopa Ülemkogu".

1997. aastal tõlkis keskus Rooma lepingut ja Maastrichti lepingut. Paljude muude tõlkeprobleemide hulgas tuli leida vaste terminile *European Council*. Kõik poliitikatundjad teavad, et otsetõlge "Euroopa Nõukogu" ei ole mõeldav, sest see on hoopis teise suure institutsiooni, *Council of Europe*'i väljakujunenud tõlkevaste. Samuti ei saa seda tõlkida "Euroopa Liidu Nõukogu", sest ka see termin tähistab üht teist institutsiooni, inglise keeles *Council of the European Union*. Euroopa Liidu riigipeade ja valitsusjuhtide nõukogu ei saanud tõlkida ka kaudselt tippkohtumiseks, sest sellegi jaoks on oma sõna, inglise keeles *summit*. Keskuse toimetaja Taima Kiisverk pakkus välja sõna "ülemkogu". Ülejäänud toimetajad – Raivo Rammus, Küllike Maurer, allakirjutanu jt – leidsid argumente sõna toetuseks. Eestikeelne vaste viitab nõukogu kõrgeimale esindusele ega lase end segi ajada ülejäänud kahe nõukoguga. Vastuargument, mida esitasid ka mitu kõrget ametnikku, viitas kõlalisele sarnasusele ülemnõukoguga. Keskuse toimetajad leidsid siiski, et nii head terminid ei saa kõrvale heita sellepärast, et see võib tekitada allusioone nõukogude ajale. Sõnad ei saa olla halvad sellepärast, et neid kasutati nõukogude ajal. Aeg on näidanud, et meil oli õigus: hea termin on käibes nii ajakirjanduses kui ka poliitikute ja ametnike suus.

Samuti on käibesse läinud keskuse tõlkevaste Ühtekuuluvusfond (üks Euroopa Liidu nn tõuke- ehk struktuurifondidest) ja tõenäoliselt võetakse kasutusse ka näiteks Kalanduse Arendusrahastu või Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond. Keskus on põhimõtteliselt vastu seisnud eesti keelt risustavatele otsetõlgetele, alati kui võimalik, oleme kasutanud sisu edasi andvat omasõna. Näiteks räägime oma tõlgetes seaduste ja määruste ühtlustamisest või ülevõtmisest ja rakendamisest ning väldime orjalikke otselaene nagu harmoneerima, transponeerima, regulatsioon, implementeerima. Keskuse tõlkijate ühistöös kaalutud Euroopa Liidu poliitikatermineid leiab 1999. aastal ilmunud seletussõnastikust "Euroopa Liidu reform: institutsioonid, poliitika ja laienemine" (peatoimetaja Raivo Rammus).

Peale eurosõnade on keskuses loodud ka muude valdkondade termineid. Näiteks oli ühenduse tolliseadustikus vaja leida vaste katusterminile *customs approved treatment or use*. Eesti seaduses oli tollal küll kohmakas otsetõlkeline lahtiseletus "kaupade käitlemine või kasutamine, mis on tolli poolt heaks kiidetud", mida ei saanud kuidagi kasutada suhteliselt sagedalt esineva termini tõlkevastena. Teistes keeltes olid kompaktsed ja mugavalt kasutatavad terminid, soome keeles näiteks *tolliselvitysmuoto*, saksa keeles *zollrechtliche Bestimmung*, rootsi keeles *godkänd tullbehandling*. Teiste keelte eeskujul ja pärast paljude terminivariantide kaalumist kirjutasid jurist Marie Karus, terminoloog Hiie Tamm, toimetaja Hille Saluäär ja tõlkija Anna-Liisa Kurve Euroopa Ühenduse tolliseadustiku tõlkesse "tollikäitus". Arutelud ja uurimistöö on kajastatud 7-leheküljelisel terminiuurimislehel. Termin hakkas meeldima ka Eesti tolliseaduse eelnõude koostajatele ja nüüd on see sõna kasutusel eesti seaduskeeles.

Kasutuselevõtmise seisukohast nii edukaid kui ka vähem edukaid terminiloomenäiteid võiks tuua hulgaliselt. Suur osa selliseid tõlgete kaudu tulnud termineid saavad Eesti õiguskeele osaks pärast Euroopa Liidu Teataja eriväljaande ilmumist. Igatahes on Eesti Õiguskeele Keskuses tõlkijate, toimetajate, terminoloogide ja juristide meeskond teinud oma seitsmeaastast hiigeltööd head Eesti õiguskeelt silmas pidades. Usume, et sama eesmärk on ka neil tõlkijatel, kes meie ülesande üle võtavad pärast Eesti ühinemist.

Õiguskeel jõuab kõigi Eesti kodanikeni seaduste kaudu, olgu need Eesti enda omad või tõlgete kaudu Euroopa Liidu omad. Eesti riigi toetus õiguskeele arendamisele on ülimalt tähtis, sest see on asi, mida Euroopa Liit meie eest ei tee.

Parlamentarsed uudised

Margit Muul

Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Uudiste kokkuvõte välisriikide parlamentides toimunud 2003. aasta aprillist oktoobrini.

Seekordne uudiste kokkuvõte välisriikide parlamentides toimunud hõlmab aega 2003. aasta aprillist oktoobrini. Valiku tegemiseks olen läbi töötanud mitmesuguseid elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride BNS ja Reuters andmebaase, ajalehtede Eesti Päevaleht ja Postimees arhiive ning täistekstandmebaasi EBSCO.

Austria

Austria parlamendi opositsiooniparteide naisliikmeil sai purjus kolleegide sõnavõttude kuulamisest mõõt täis ning nad tegid ettepaneku keelustada alkoholi tarbimine parlamendis. Roheliste partei naisesindaja sõnul on vastuvõetamatu, et mõned parlamendiliikmed asuvad oma tööpostile sellise alkoholisisaldusega veres, mis ei lubaks neil iialgi autot juhtida. Napsitanud parlamendiliikmed kipuvad karjuma ja nende hääldusviis on sageli segane. Samas teatas üks konservatiivide partei naisliige, et kuigi liigne joomine on mõnikord parlamendi tööd seganud, hääletas tema alkoholi keelustamise vastu. Tema sõnul pole siiski tegu lasteaiaga.

Agence France Presse, 24.07.2003 (Reuters);

Austria Today, 24.07.2003 (Reuters).

Belgia

Mais aset leidnud Belgia parlamendivalimistel võidutsesid liberaalid ja sotsid, kes said kindla enamuse nii flaamikeelses Flandrias kui ka prantsuskeelses Vallooonias. 150-kohalises alamkojas said nad kokku 96 kohta. Nende senisel koalitsioonipartneril Rohelistel aga nii hästi ei läinud. Rohelistele pandi süüks tubakareklaami kaotamist, mis omakorda maksis Belgiale võimaluse korraldada vormel 1 etapivõistlusi. Väga edukas oli paremääruslik partei Vlaams Blok, mis sai kokkuvõttes 17,9%-lise toetuse, see on suurim häältearv nende 25-aastase ajaloo jooksul. Samas tuleb märkida, et suurematest parteidest ei soovi immigrantidevastase ühendusega keegi koostööd teha. Neile antud häälte arv näitas siiski, et inimesed on etniliste ja keeleliste pingete ning Põhja-Aafrikast tuleva immigratsiooni pärast mures.

http://www.epl.ee/artikkel_235946.html&P=1.

Reuters News, 19.05.2003 (Reuters).

Gruusia

Gruusia parlamendi asespiiker Vahtang Rtšeuļišvili sai parlamendihooones peksta. Talle tekitati kergemaid kehavigastusi ning ta vajab arstiabi. Ründajad olid Ühinenud Demokraatide

fraktsiooni liikmed, kes väitsid, et asespiiker oli demokraate solvanud ja polnud nende käest vabandust palunud. Mõni päev enne kaklust oli Rtšeuļiřvili nimetanud Ühinenud Demokraate "ebatraditsioonilise seksuaalse sätumusega poliitikuteks".

http://www.epl.ee/artikkel_234845.html&P=1.

Gruusia parlament kiitis esimesel lugemisel heaks uue valimisseaduse, mis vähendab valitsuse kontrolli keskvalimiskomisjoni üle. Nimetatud valimisseadust oli soovitanud Ameerika Ühendriigid ning see näeb ette, et keskvalimiskomisjoni kaasatakse üheksa opositsiooni ja viis valitseva partei liiget. Opositsioonilised Taassünnipartei ja Töösturite Erakond nõudsid mõlemad endale keskvalimiskomisjoni kahte kohta. Seni kehtinud seaduse kohaselt oli enamik komisjoni liikmeid valitsevatest parteidest. Eelnõu poolt hääletas 123 liiget, vastuhääletajaid polnud, sest opositsiooni 65 saadikut lahkus protesti märgiks saalist.

BNS, 24.07.2003, "Gruusia parlament võttis vastu USA soovitatud valimisseaduse".

Island

Islandi parlamendivalimiste eelne kampaania ennustas põnevat võitlust peaminister David Oddssoni juhitava konservatiivse Iseseisvuspartei ja vasakpoolse Sotsiaaldemokraatliku Partei vahel. Oddsson, kes on olnud peaministri kohal 12 viimast aastat, langes enne valimisi terava kriitika ohvriks, teda süüdistati upsakuses ja vastuolulises juhtimisstiilis. Talle pandi pahaks otsust osaleda Iraagi sõjas. Sotsiaaldemokraatlikus Parteis nähti konservatiividele üle pika aja tugevat vastast, ka nende liider Ingiborg Solrun Gisladottir jättis üsna karismaatilise persooni mulje.

Parlamendivalimised võitis peaministri juhitud konservatiivne Iseseisvuspartei. Nad said 63-liikmelisse parlamenti 22 kohta ja on endiselt parlamendi suurim fraktsioon, kuigi eelmiste valimistega võrreldes kaotati neli kohta. Nende senine koalitsioonipartner Progressiivne Partei säilitas 12 kohta. Sotsiaaldemokraatlik Partei sai kolm kohta enam kui varem – 20 kohta. Nende parteijuht Gisladottir, kelle kohta arvati, et temast saab Islandi esimese naispeaminister, parlamenti ei pääsenud. Vasakpoolsete ja roheliste koalitsioon sai viis ja liberaalid neli kohta.

Associated Press Newswires, 08.05.2003 (Reuters);

BNS, 11.05.2003, "Islandi valitsuskoalitsioon sai valimistel enamuse";

Agence France–Presse, 12.05.2003 (Reuters).

Itaalia

Itaalia parlamendis menetleti ja võeti ülikiiresti vastu seaduseelnõu, mis tagab riigi presidendile, peaministrile, parlamendi mõlema koja spiikrile ja konstitutsioonikohtu peakohtunikule puutumatus. Ülemkojas oli poolt 152 ja vastu 107 liiget, et anda riigi tipp-poliitikutele immunitet ja peatada nende üle peetavad kohtuprotsessid nende ametisoleku aja lõpuni. Opositsiooni arvates oli nimetatud seaduseelnõu vaja üksnes selleks, et päästa riigi peaminister Silvio Berlusconi korruptsioonisüüdistustest. Berlusconi süüdistatakse oma

äriettevõtte huvides kohtunikele altkäemaksu pakkumises 1980. aastate keskel. Varem kehtinud kõrgemate ametiisikute immunitet tühistati Itaalias kümme aastat tagasi ulatusliku korrupsioonivastase kampaania käigus. Ettepaneku tipp-poliitikute puutumatus taastamiseks tegi Berlusconi pärast seda, kui advokaatidel ei õnnestunud tema korrupsiooniprotsesse peatada. Kogu protsessi jätkumine oleks olnud aga Itaaliale kui Euroopa Liidu eesistujamaale kahjulik. Vastuoluline seadus läbis ka alamkoja, kus see ülekaaluka häälteenamusega vastu võeti, sest hääletamise ajaks lahkus opositsioon protesti märgiks saalist. Koalitsioon võis aga kergendatult hingata, sest seadus päästab Itaalia häbist, mis oodanuks riiki siis, kui Itaalia eesistumise ajal oleks riigi peaminister korrupsioonis süüdi mõistetud.

[http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=103956&rubriik=49;](http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=103956&rubriik=49)

[http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=105542&rubriik=49.](http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=105542&rubriik=49)

Jaapan

Mure Põhja-Korea tuumaprogrammi pärast on Jaapani seadusandjad pannud mõtlema riigi põhiseaduse muutmise peale. Jaapan soovib rajada raketitõrjesüsteemi, mis kaitseks rünnaku korral nende linnu, kuid praegune põhiseadus mõistab rahvusvahelise relvakonflikti jõuga lahendamise hukka. Kava kaitsta end raketitõrjekilbiga nõuab seega parlamendi heakskiitu.

[http://www.epl.ee/artikkel_247179.html&P=1.](http://www.epl.ee/artikkel_247179.html&P=1)

Jeemen

Jeemeni hõimuliikmed said pahaseks ühe parlamendiliikme peale ja otsustasid oma pettumust väljendada pulli veristamisega parlamendihoone ees. Mõningatel Jeemeni hõimudel on tavaks sel viisil oma pahameelt ja kurbust väljendada. Märatsev pull rebis ennast aga parlamendihoone ees köidikuist lahti ja vigastas kolme inimest.

BNS, 31.05.2003, "Marupull ründas Jeemeni parlamenti".

Korsika

Prantsusmaa parlament täiendas 17. märtsil oma põhiseadust, mille tulemusena riigi 22 regiooni ja 96 departemangu võivad saada suurema autonoomia. Korsika on kuulunud Prantsusmaale üle 200 aasta, kuid viimase 25 aasta jooksul on seal tugevnenud iseseisvuslaste hääled. Nimetatud seadusetäiendus andis saare elanikele võimaluse osaleda rahvahääletuses saare autonoomia üle selle aasta 6. juulil. Kuid piiratud autonoomia pakkumine lükati napilt tagasi. Autonoomiavastased võitsid 50,98 protsendiga 49,02 vastu. Kui rahvahääletus oleks autonoomia heaks kiitnud, oleks Korsika saanud uue 81-liikmelise regionaalse kogu, kellel oluks suurem sõnaõigus maksude, turismi ja keskkonnaküsimuste vallas. Tulemuste selgumise järel teatas Prantsusmaa president, et Prantsusmaa kaitseb Korsikat ka edaspidi ja võitleb vägivalga vastu.

[http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=96268&rubriik=49;](http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=96268&rubriik=49)
[http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=107297&rubriik=49.](http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=107297&rubriik=49)

Kuveit

Juuli alguses olid Kuveidis parlamendivalimised, 50 kohale kandideeris 250 inimest. Kuveidi esinduskogu koosneb ainult meestest ning seal ei ole parteisid. Valimisõigus on 850 000 kodanikust üksnes 15 protsendil ning naised, hiljuti naturaliseerunud kuveitlased ning julgeolekujõudude ja armee liikmed valida ei saa. Naaberriigi Iraagi presidendi Saddam Husseini kukutamise järel leidsid paljud kandidaadid, et ka Kuveidi valitsemises tuleks teha demokraatlikke muudatusi. Reforme nõudvad kandidaadid nõudsid, et valitsev al-Sabahi perekond lõdvendaks oma haaret, jagaks võimu parlamendiga ja lubaks valida peaministri. Praegu kuulub peaministri koht kroonprintsile. Valimisvõitluse ägedaim vastasseis oligi läänemeelsete liberaalide ja valitsevat perekonda toetavate islamistide vahel. Võit läks valitsusmeelsetele kandidaatidele ja islamistidele ning valitseva al-Sabahi perekonna toetajad hõivasid peaaegu poole parlamendi kohtadest. Tugeva kaotuse osaliseks said reforme nõudvad liberaalid. Hästi läks ka tugevate hõimujuurtega sunniitidel. Sellist tulemust arvesse võttes surve al-Sabahi perekonnale ilmselt väheneb.

BNS, 05.07.2003, "Kuveidis toimuvad parlamendivalimised";

BNS, 06.07.2003, "Kuveidi valimistel olid võidukad valitsusmeelsed ja islamistid".

Küpros

Küpros on Euroopa Liidu kümnest uuest liikmesriigist ainus, kus elanike ülekaaluka toetuse tõttu Euroopa Liiduga ühinemiseks referendumit ei korraldatud. Esindajatekoja 56 liiget kiitis 2004. aasta mais aset leidva liitumise üksmeelselt heaks. Juulis ratifitseeriti parlamendi esindajatekojas Euroopa Liiduga ühinemise lepe, ka seda tehti üksmeelselt. Euroopa Liiduga ühineb üksnes kaks kolmandikku saare territooriumist. Saare põhjaosa on Põhja-Küprose Türgi Vabariigi käes, mida tunnustab üksnes Türgi. Kuna kõnelused saare taasühinemise üle märtsis nurjusid, jääb Põhja-Küpros esialgu Euroopa Liidust välja.

BNS, 14.07.2003, "Küprose parlament kiitis EL-i astumise heaks".

Leedu

Pärast Leedu presidendivalimisi jäi 141-kohalises Seimis neli saadikukohta vabaks. Liberaaldemokraatide fraktsiooni liikmest Rolandas Paksasest sai president ning presidendi juurde tööle siirdus kaks selle fraktsiooni liiget. Seimiliikme mandaadist loobus ka üks konservatiiv, kellest sai linnapea. Neljale vabaks jäänud kohale korraldati 15. juunil järelvalimised, mis aga valijate passiivsuse pärast läbi kukkusid. Järelvalimised toimusid kokku neljas ühemandaadilises valimisringkonnas. Neljale saadikukohale esitasid kaksteist erakonda kokku 27 kandidaati. Hääletamas käis alla 40% valimisnimekirjadesse kantud kodanikest, kes andsid enim häält paremtsentrismidele. Kuna valimiste õnnestumiseks on vaja rohkem kui 40% valijate osavõttu, on saadikukohad endiselt täitmata. Järgmised ametlikud parlamendivalimised peaksid Leedus toimuma järgmisel sügisel ja seepärast uusi

järelvalimisi enam ei korraldata. Läbikukkunud valimised läksid maksma ligikaudu pool miljonit litti.

http://www.epl.ee/artikkel_238424.html&P=1.

Lõuna-Korea

Lõuna-Korea parlament kiitis heaks vaidlusi tekitanud tööseaduse, millega tööädal lüheneb kuult päevalt viiele. Rahvussamblee vastu võetud otsusega väheneb töötundide arv 44-lt 40-le ja kaob ära vajadus laupäeval pool päeva tööl käia. Lõuna-Korea ametiühingute föderatsioon peab aga uut tööseadust suisa kuritahtlikuks, sest tööädala lühenemisega vähenevad nende hinnangul ka palgad.

BNS, 29.08.2003, "Lõuna-Korea parlament kiitis heaks viiepäevase tööädala".

Moldova

Moldova kommunistliku partei eestvõttel võeti parlamendis vastu seadus, mis lubab erootiliste filmide näitamist televisioonis ainult riikliku moraalikaitsekomisjoni loal. Riiklik moraalikaitsekomisjon reguleerib ka erootiliste ja pornograafiliste filmide näitamist kinodes ning jälgib samasisulisi raadiosaateid ja võrgulehekülgi. Seaduse eesmärk on "puhastada ekraanid erotitsismi provokatsioonidest". Järgmisena asutakse välja töötama seadust, mis keelaks liiga vägivaldsete filmide näitamise.

BNS, 18.05.2003, "Moldova parlament asus võitlusse teleseksiga".

Norra

Suure häälteenamusega, 60 poolt ja 15 vastu, kiitis Norra parlament heaks range tubakaseaduse, mis keelustab suitsetamise restoranides, kohvikutes ja muudes toitlustusasutustes. Seaduse eesmärk on vähendada sealsete töötajate haigestumist kopsuvähki. Varasemad seadused keelasid suitsetamise kindlates avalikes kohtades, näiteks valitsusasutustes ja metroojaamades. Seaduserikkujatele karistuse määramine jääb kohalikele omavalitsustele. Norra elanikest suitsetab ligikaudu 30%.

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=96578&rubriik=49>;

Nation's Restaurant News, 21.04.2003 (Reuters).

Norra valitsus esitas parlamendile sugudevahelise võrdsuse soodustamise eelnõu, mis nõuab, et vähemalt 40% riigi kõigi ettevõtete nõukogude liikmetest oleksid naised. Erafirmadel oleks naisdirektorite osatähtsust aega suurendada 2005. aasta suveni, riigifirmad peaksid nõuet täitma hakkama juba 2004. aastast. Naiste osatähtsus riigifirmade nõukogudes on juba praegu 46%. Eelnõu heakskiitmisel saaks Norrast esimene riik maailmas, kus nõukogu kohtade jagunemine on reguleeritud soopõhiste kvootidega.

BNS, 16.06.2003, "Norra tahab sätestada seadusega naiste osakaalu juhtkonnas".

Omaan

Omaani sultaniriigis toimusid riigi ajaloos esimesed parlamendi otsevalimised. Kui varem olid parlamendivalimistel kehtinud mitu piirangut, siis nüüd neist loobuti ja kõik vähemalt 21-aastased Omaani kodanikud said hääletamisel osaleda. Tähelepanuväärne on ka see, et esimest korda tohtis teha valimiskampaaniat. Omaanis on hõimu- ja peresidemed väga tugevad ja seepärast hääletati põhiliselt oma hõimuliikmete ja sugulaste poolt.

Omaani parlament ehk Konsultatiivnõukogu asutati 1991. aastal ning seni nimetas sinna liikmeid sultan. Konsultatiivnõukogu valitakse ametisse kolmeks aastaks ning tegelikult pole tal mingit võimu. Tegu on nõuandva organiga, mille põhitegevus on sultani nõustamine uute seaduste asjus või poliitilistes küsimustes. Kõik otsused langetab absoluutset võimu omav sultan ise.

Viimaste valimiste keskpunktis oli ka naiste kaasamine aktiivsesse riigivalitsemisse, sest naiste osatähtsust ühiskonnas soovitakse suurendada.

http://www.epl.ee/artikkel_247180.html&P=1.

Prantsusmaa

Prantsuse parlament peab uuesti üle vaatama vastuolulise seaduse, millega tööädala kestuseks riigis kehtestati varasema 39 tunni asemel 35 tundi. Moodustati eraldi komisjon, mille ülesanne on uurida 35-tunnise tööädala mõju Prantsusmaa majandusele, mille olukord pole praegu just kõige parem. Komisjon esitab raporti paari kuu pärast. Lühem tööädal kehtestati 1990. aastate lõpus endise sotsialistist peaministri Lionel Jospini õhutusel, kes uskus, et selline muudatus loob juurde uusi töökohti. Tööädala lühendamise on olnud sotsialistide kauaaegne eesmärk, räägitud on isegi 32-tunnisest tööädalast. Praegu võimul olevad paremtsentristid ja mitmed äriühingute esindajad on arvamisel, et sellise poliitika läbisurumine on vähendanud Prantsusmaa konkurentsivõimet ning selle abil pole suudetud luua uusi töökohti. Praegused võimupoliitikud peavad majandusliku madalseisu põhjuseks just töötundide arvu kahandamist ning pärast komisjoni aruannet tahaksid nii mõnedki parlamendiliikmed seadust muuta.

Dow Jones International News, 07.10.2003 (Reuters);
lähemalt loe ka: The Business, 12.10.2003 (Reuters).

Saksamaa

Saksamaa parlamendis pandi hääletusele kantsler Gerhard Schröderi tööhõivereformid, mis on osa tema Agenda 2010-st ja mille eesmärk on muuta Saksa majandus elujõulisemaks. Pidurdunud majandusega riigis on hädasti vaja reformida tööhõivepoliitikat, pensioni- ja tervishoiusüsteemi. Nimetatud reformidega loodab kantsler Saksamaa majandusele uut hoogu anda, kuid mitte kõik Schröderi parteikaaslased ei soovinud tööhõivereformide poolt hääletada. Tema Sotsiaaldemokraatliku Partei vasaktiib on korduvalt väitnud, et töötusoodustuste ja tervishoiuteenuste kärpimine on vastuolus partei traditsioonidega. Vastu hakanud saadikud suutis kantsler ümber veenda lubadusega leevendada meetmeid, millega pikka aega töötanud inimesi sunnitakse madalapalgaliste töökohtadega

nõustuma. 17. oktoobri hääletusel andis parlamenti alamkoda Schröderi reformidele omapoolse toetuse. Sellega kiitis *Bundestag* heaks töötuhüvitiste vähendamise kava, 2004. aastaks planeeritud maksukärped ja tubakaaktsiisi tõusu. Kinnituse saanud majandusreformide kava peab heaks kiitma ka parlamenti ülemkoda, kus enamus on opositsioonil. Tõenäoliselt lükkab *Bundesrat* novembris suurema osa reformiettepanekutest tagasi ja algavad läbirääkimised *Bundestag*iga kompromisside leidmiseks.

BNS, 14.10.2003, "Schröder võitis reformivastased oma poolele";

BNS, 17.10.2003, "Saksa parlament toetas tööjõureforme".

Soome

Soomes valmistatakse ette seadusetäiendust, mis annaks tööandjale õiguse lugeda töötajate elektronposti ning saata töötaja narkotesti tegema. Uue seaduse järgi tuleks töökohas kindlaks määrata, kes võivad töötaja elektronposti lugeda ja missugustel puhkudel seda teha tohib. Kavandatava täienduse kohaselt ei tohiks tööandja lugeda isiklikke kirju. Uus seadusetäiendus annaks tööandjale õiguse saata töötaja kohustuslikus korras narkotesti tegema. Kindlasti toovad uued ettepanekud kaasa elava arutelu parlamendis.

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=105844&rubriik=49>.

Endine poksija, praegune parlamendiliige Tony Halme sai kannatada peretülis. Mõne allika väitel tulistas teda abikaasa ja Halme vajas seejärel arstiabi. Teine allikas väidab, et tulistas hoopis mees ise, kuid ta ei sihtinud oma naist meelega, vaid tulistas kogemata. Haiglasse sattus mees aga hoopis rohke alkoholi ja tablettide manustamise tagajärjel. Politsei korraldas läbiotsimise ka parlamendis, kus Halme töökabinetist loodeti leida suurel hulgal anaboolseid steroide ja muid dopingaineid.

Oktoobris esitati Tony Halmele süüdistus relvade ebaseaduslikus omamises ja uimastite tarbimises. Peale selle süüdistati teda ka perekonna ohtuseadmises, retseptiravimite Soome smugeldamises ja purjuspäi auto juhtimises. Halme võttis omaks ainult tulistamise ning eitab kõike muud. Vaatamata sellele, et teda ähvardab tegelik vanglakaristus, ei visata teda tõenäoliselt parlamendist välja, sest see nõuaks kahe kolmandiku parlamendiliikmete toetust.

Kevadistel parlamendivalimistel kogus Tony Halme üle 16 400 hääle ja oli üks edukamaid kandidaate kogu riigis.

Agence France Presse, 03.07.2003 (Reuters);

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=107176&rubriik=49>;

BNS, 24.10.2003, "Soome seadusandja sai süüdistuse uimastite ja relvade omamises".

Soome on prostitutsioonivastases võitluses järgimas Rootsi eeskujut, mis on ainus riik maailmas, kus karistatakse seksi ostmise, mitte müümise eest. Rahvusvaheliste hinnangute kohaselt on prostitutsiooniprobleem Soomes täiesti olemas, kuigi mitme kohaliku ametivõimu sõnul sellist probleemi pole. Nüüd soovib parlamenti justiitskomisjon seksi ostmise kuriteoks tunnistada. Seni on riigis keelatud üksnes seksi vahendamine, sutenöörlus. Parlamendil peaks otsust aitama langetada üldsus, kes kaldub seksi ostmise

keeldu toetama. Kuid leidub ka vastaseid, kelle arvates asjakohase seaduse vastuvõtmisega siirdub prostitutsioon põranda alla ning selle kontrollimine raskeneb veelgi.

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=106905&rubriik=49>.

Šotimaa

Mai alguses valisid šotlased teist korda oma parlamenti, kuhu kuulub 129 liiget. Võrreldes nelja aasta taguste tulemustega on seekordsed küllaltki erinevad. Briti peaministri Tony Blairi leiboristlik partei säilitas Šotimaal küll oma positsiooni, olles 49 kohaga endiselt suurim poliitiline jõud, kuid nad kaotasid siiski kuus kohta. Konservatiivid suutsid oma positsiooni hoida ja said täpselt sama tulemuse kui neli aastat tagasi – 18 kohta. Leiboristide koalitsioonipartnerid liberaaldemokraadid said uude parlamenti samuti 18 kohta. Nii on koalitsioonipartneritel napp enamus, 129 kohast kuulub neile 67. Võitjaks peetakse aga väikeparteid ja üksikkandidaate, kes said oodatust rohkem hääli: Rohelised 7 ning Šoti Sotsialistlik Partei 5 kohta. Kaotajaks võib pidada Šoti iseseisvust taotlevat Rahvuslikku Parteid, kes kaotas koguni 8 kohta. Šoti Rahvuslikule Parteile heideti ette suutmatust täita rahva kõrgendatud ootusi ja avaldati pahameelt uue parlamendihoone ühe suurenevate ehituskulude pärast. Kampania keskendus veel noorte kuritegevuse, hariduse ja tervishoiu küsimustele. Märkida tasub ka rahva madalat valimisaktiivsust, osavõtt oli napilt üle 50%.

BNS, 02.05.2003, "Šotlaste peamine iseseisvuspartei kaotas valimistel positsiooni";

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=99418&rubriik=49>.

Suurbritannia

Guajanas sündinud Valerie Amosest sai esimene mustanahaline naine, kes valiti juhtima Briti parlamendi ülemkoda ehk Lordide Koda. Lordide Koda on traditsiooniliselt olnud Briti kõrgklassi ja eliidi bastion ning koosnenud ainult peeridest, kellel on selleks päriolik õigus. Kuid Briti leiboristide valitsus on otsustanud Lordide Koda reformida, paruness Amose nimetamine sinna on üks samm sellel teel. Valitsus soovib ülemkojas vähendada pärioliku tiitliga aadlike osatähtsust ja suurendada oma eluajal tiitli omandanud peeride arvu. Tiitli päriolud aadlike arvu on vähendatud 92-le, jättes eluajal tiitli omandanud enamusse. Valerie Amos sai peeri tiitli 1997. aastal, ta on esimene mustanahaline naine, kes sellise tiitli on pälvinud.

Agence France Presse, 6.10.2003 (Reuters).

Briti parlamendi alamkoda otsustas tõsta 25 erikomisjoni esimehe palka aastas 12 500 naela võrra. See summa lisandub 56 358 naela suurusele lihtliikmepalgale. Paljude arvates tekitab selline palgamaksmise süsteem lõhe lihtliikmete ja komisjonide esimeeste vahel ja pole põhjendatud. Samuti kardetakse, et see võib esile kutsuda valijate vastureaktsiooni.

The Guardian, 31.10.2003 (Reuters).

On selgunud, et mõned Suurbritannia naispoliitikud on juba aastaid narkootilisi aineid kasutanud. Osa parlamendi naisliikmeid võtab testosteroonipille, et oma meeskolleegidega komisjonides ja parlamendiistungitel paremini võistelda. Väidetavalt suurendavad hormoonid nende usutavust ja lasevad tunda end mõjuvõimsamana. Väike pill kinnitatakse naha alla, kust see kuue kuu jooksul väikeste doosidena vereringesse imendub. Muidugi võivad säärasel teguviisil olla dramaatilised tagajärjed, kuigi arst, kes naispoliitikuile selliseid ravimeid välja kirjutab, ei näe mingit ohtu ning jutud karvakasvu suurenemisest või hääle madalamaks muutumisest olevat jama.

New Statesman, 7/7/2003, vol 132, issue 4645, pp 22, "Who's on the testosterone?".

Šveits

Šveitsi parlamendi ülemkoda kiitis heaks seaduse, mis legaliseerib absindi tootmise ja tarvitamise. Mainitud 70-kraadine rohekat värvi mürjake oli seni keelatud kui ohtlik hallutsinogeen. Absint sisaldavat ka psühhotroopset ainet tujuoni, mis sarnaneb kannabise toimeainega. Euroopa Liidus on absinti lubatud toota 1981. aastast, kuid Euroopa Liitu mittekuulvas Šveitsis on absinti toodetud muljetavaldavates kogustes illegaalselt. Parlamendi otsus pole illegaalsetele alkoholitootjatele sugugi meelepärane. Nad kardavad, et see avab turu välismaistele suurtootjatele, mis suretab välja kohaliku, olgugi ebaseadusliku väikeettevõtluse.

http://www.epl.ee/artikkel_246248.html&P=1.

Oktoobris toimusid Šveitsis parlamendivalimised. Prognoositult võitis enim hääli Õveitsi Rahvapartei, kes sai 200-kohalise alamkotta 55 kohta. Pärast Teist maailmasõda pole ükski partei seal nii suurt võimu saavutanud. Sotsialistid kogusid teisena 52 kohta. Paremtsentriline Radikaalne Partei sai 36 ning kristlikud demokraadid 28 kohta, mõlemad kaotasid võrreldes varasemaga seitse kohta. Rohelised said senise üheksa koha asemel 13, suurendades parlamendis vasakhääle arvu. Valimiskampanias domineeris Rahvapartei välismaalastevastane propaganda, nad on ka Euroopa Liiduga ühinemise vastu. Seni oli Rahvapartei neljast valitsuses võimu jagavast parteist väikseim. Pärast tulemuste teatavaks tegemist selgus, et paljudele on vastumeelt populistliku Šveitsi Rahvapartei liidri Christoph Blocheri ministrikohale esitamise. Immigrantidevastaste rassistlike avaldustega kuulsaks saanud suurärimees on aastaid oma skandaalsete esinemistega ärevust tekitanud. Parlament koguneb uut valitsust valima 10. detsembril.

http://www.postimees.ee/191003/esileht/valisuudised/116637_print.php;

BNS, 20.10.2003, "Šveitsi valimised võitis parempopulistlik partei";

http://www.epl.ee/artikkel_248226.html&P=1.

Türgi

Türgi parlament võttis 30. juulil vastu reformipaketi, millega väheneb sõjaväe mõjuvõim poliitikas ja mis on tähtis samm Euroopa Liiduga ühinemise teel. Nimetatud reformipakett piirab Türgi ühe kõrgema poliitilise organi Rahvusliku Julgeolekunõukogu võimu ja

vastutusala. Selle kaudu avaldasid kindralid varem mõju riigi poliitikale. Need reformid on vajalikud liitumiskõneluste alustamiseks Euroopa Liiduga.

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=110123&rubriik=49>.

Ukraina

Kevadel kiitis Ukraina parlament heaks maksuseaduse muudatuse. Senise astmelise tulumaksu asemel hakkab 2004. aastast kehtima ühtlane tulumaksumäär 13%. Sellise muudatuse poolt oli Verhovna Raada 440 liikmest 352. Seni oli riigi kodanike maksukoormus küllalt ränk, see tingis laialdast maksudest kõrvalehiilimist ning levinud olid ümbrikupalgad. Seaduse sisseviimist mõjutas palju Venemaa eeskujul, kus ühtlase, 13%-lise maksumäära kehtestamine vähendas maksudest kõrvalehoidmist ja suurendas maksutulude laekumist riigieelarvesse. Loodetakse, et ka Ukraina majandusele tuleb see kasuks.

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=101978&rubriik=49>.

President Kutšma parlamendile esitatud võimureformiprojekt seiskas parlamendi töö mitmeks päevaks, sest opositsioon keeldus presidendi ettevalmistatud põhiseadusmuudatuste eelnõu arutamast. Poliitilist süsteemi tahetakse uue seadusega muuta nii, et presidendivõim asenduks parlamendi ülevõimuga. Üleminek parlamentaarsele süsteemile oleks Ukraina demokraatliku arengu seisukohalt esmatähtis. Opositsiooni hinnangul pole presidendi eesmärk mitte reformid, vaid oma võimuloleku aja pikendamine. Nimelt sisaldab eelnõu sätet, mille järgi tuleks kõik valimised korraldada ühel ajal. Parlament on aga koos istunud üksnes aasta.

Lähemalt loe:

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=107510&rubriik=49>.

Usbekistan

Usbekistani president Islam Karimov teatas vahetult enne Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga aastakohtumist Taškendis, et soovib muuta riigi põhiseadust ning kärpida presidendi võimu, et selle abil edendada riigis demokraatlikke reforme. Samal ajal võttis aga Usbekistani parlament vastu seaduse, mis tagab ekspresidentidele ja nende perekonnaliikmetele tohutud privileegid. See Usbekistani presidentide tegevuse põhiliste garantiide seadus garanteerib neile täieliku puutumatus kohtu ja uurimise eest, neid ei tohi vahistada ega üle kuulata. Sisuliselt võetakse sellega presidendilt igasugune seaduslik vastutus oma tegude eest. Ka presidendi residents ja turvateenistus jäävad presidendi käsutusse elu lõpuni.

Samamoodi on käitunud ka teised Kesk-Aasia riigid. Näiteks on presidendi garantiide seadus leidnud heakskiidu Kasahstani parlamendis, Turkmenistani riigipea on kindlustanud endale eluaegse presidendiameti, Tadžikistanis plaanitakse põhiseadust muuta, mis lubaks praegusel riigipeal jääda ametisse veel vähemalt 14 aastaks.

http://www.epl.ee/artikkel_234553.html&P=1.

Valgevene

Valgevene prokuratuur esitas opositsioonilisele parlamendiliikmele süüdistuse kuritegeliku jõugu juhtimises ja pettuses. Aprillis käskis riigi president Aleksandr Lukašenko prokuröridel pöörata suuremat tähelepanu opositsioonipoliitikute tegevusele. Sergei Skrebets, kes kuulub opositsioonirühmitusse Respublika, peab talle esitatud süüdistusi võltsiks ja väidab, et need on fabritseeritud poliitilistel ajenditel. Respublika on süüdistanud Lukašenkot märtsis toimunud kohalike valimiste tulemuste võltsimises. Vaatamata süüdistustele ei kavatse Skrebets tagasi astuda, vaid lubas parlamenditööst veelgi innukamalt osa võtta.

BNS, 20.05.2003, "Valgevene süüdistab parlamendiliiget pettuses".

Venemaa

Venemaal tapeti Riigiduumaliige Sergei Jušenkov, kes oli partei Liberaalne Venemaa liider. Viimase üheksa aasta jooksul on Venemaal mõrvatud üheksa parlamendiliiget, kuid ühtki mõrva pole suudetud lahendada. Paljude poliitikute arvates oli tegu poliitilise mõrvaga. Paar tundi varem oli Jušenkov ajakirjanikele teatanud, et tema erakond on täitnud kõik tingimused osalemaks eelseisvatel parlamendivalimistel. Partei ühe liidri sõnul võib kellelegi olla vastumeelt liberaalide üha kasvav populaarsus. Ajakirjanduses on viidatud ka partei tihedatele sidemetele pagendatud suurärimehe Boriss Berezovskiga.

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=97569&rubriik=49>.

Vene Riigiduumaliige ratifitseeris 22. mail Venemaa ja Leedu piirilepingu. Piirilepingu kinnitamise poolt hääletas 268 saadikut, vastu oli 138. Seega peaks Leedust saama esimene Balti riik, mis saab Venemaaga ametlikult kinnitatud piiri. Presidentide allkirjad oli leping saanud juba 1997. aastal, kuid seni puudus Venemaal poliitiline tahe leping kinnitada. Ilmselt oli nüüdse otsuse taga Venemaa mure Kaliningradi oblasti pärast. Euroopa Liidu ja Venemaa vahel on sõlmitud Kaliningradi transiiti puudutav lepe, milles Venemaa kohustub ratifitseerima piirilepingu Leeduga enne 2003. a 1. juulit. Oma osa mängis kindlasti ka Leedu euroreferendumi positiivne tulemus.

<http://vana.www.postimees.ee/prindi.html?id=101801&rubriik=49>.

Venemaal tekitab ärevust uus valimiskampaaniate kajastamist puudutav meediaseadus. Seaduse eesmärk on ära hoida ebaausad kampaaniad ja tagada tasakaalustatud info edastamine valijaile. Sellega püütakse vältida muidu laialdaselt levinud vastaskandidaatide laimamist. Uue seaduse kohaselt on keskvalimiskomisjonil õigus peatada meediaväljaannete tegevus. Neil on õigus väljaandeid kahel korral hoiateada, seejärel võib informatsiooniministerium taotleda kohtult luba väljaande sulgemiseks kogu valimiskampaania ajaks. Ajakirjanikele on välja töötatud reeglistik, kus on kirjas, mida nad kandidaatide ja nende platvormide kohta öelda tohivad ja mida mitte. Näiteks ei tohi Riigiduumaliige kandidaadi kohta mainida, et ta kandideerib uuesti. Keelatud on avaldada ka kandidaatide biograafilisi andmeid, igasugust hinnangute avaldamist käsitletakse valimisreklaamina.

Ajakirjanikud esitasid Vene konstitutsioonikohtule kaebuse, et valimisseadused, mis keelavad Riigiduumasse kandideerivatest inimestest positiivselt või negatiivselt kirjutada, rikuvad sõnavabaduse põhimõtteid ja on põhiseadusega vastuolus. Ajakirjanike hinnanguil on ka erapooletute valimisteemaliste artiklite pressis ilmumine võimatuks muudetud.

http://www.epl.ee/artikkel_245759.html&P=1;

http://www.epl.ee/artikkel_247744.html&P=1.

Mikko Lagerspetzile tundus, et ma eksisin, kui kirjutasin Riigikogu Toimetistes nr 6, et meil ei ole võimuteooriat. Eriti murelikuks tundus ta muutuvat seetõttu, et meie hinnang eesti ühiskonnateaduse kvaliteedile ja osale Eesti arengus, sealhulgas õigusloomes, majanduselus ning riigi edasi- ja tagasisidestamises on mitte ainult erinev, vaid vist küll vastupidine. Sotsioloogina tuntud professor Lagerspetz oli ilmselt üllatunud, kui sai must-valgel lugeda seda, mida vahetult poliitikaga tegelevad isikud on igapäevase kogemuse varal kogu aeg teadnud: kuskilt ei ole võtta usaldusväärset ja esinduslikku infot Eestis kujunenud olude ja olukorra põhjuste kohta, ühiskonnas aset leidvate protsesside tegurite, sealhulgas põhjuste kohta, ühiskonna funktsioneerimise, muutumise ja arengu tegurite, sealhulgas põhjuste kohta. Lugada on "Eesti majanduse arendamisest", aga Eesti arengutaseme, arengueelduste, arengusuuna ja intensiivsuse ega arengut otseselt ja kaudselt soodustavate ning raskendavate tegurite kohta ei ole mitte midagi. Ei ole ka muud tähendust omavat ja tõsiselt võetavat teaduslikku infot, mille põhjal oleks võimalik koostada prognoose või teha järeldusi senise poliitika kohta. Kirjeldusi on päris palju, aga funktsionaalsete ja kausaalsete (põhjuslike) seoste otsimine ei ole paraku kõne all. Seda, et Eestis napib teaduslikku teavet inimese ja inimeste koosluste kohta nüüdisühiskonna ja kultuuriseoste ühtsuses, on kerge kontrollida.

Seekord võivad põhjustada vaidlusi sõnad "teaduslikku teavet". Selgitan kohe: pean silmas teoreetilisel, metodoloogilisel ja meetodilisel korrektse protseduuri kohaselt kontrollitavate faktide tuvastamist ja sõnastamist endale, kolleegidele ja uuringu tellijaile (võimaluse korral ka üldsusele) arusaadava seletusega. Võimalik, et meie hinnangud ühiskonnateaduse tasemele, uurimistulemustele ja nende tulemuste rakendamisele erinevad nii palju seetõttu, et meie arusaamad teaduslikust uuringust ja uurimusest, aga ka uurimise eeldustest ja uurimistulemuste rakendamisest on erinevad.

Teadusuuringud on kallid. Selleks, et korraldada sotsioloogiline uuring, millega tuvastatud fakte oleks võimalik pidada usaldatavateks ja millest kasvaks välja teave uuenduslike programmide süsteemi rajamiseks, oleks vaja vähemalt kolm miljonit krooni. (Seda juhul, kui katusorganisatsioon ei võta endale üldkulude katteks 40% lepingu maksumusest.) Uuringute maksumust oleks võimalik vähendada, kui saaks süvendada tööjaotust ning spetsialiseeruda. Praegu peavad uurijad tegema peamiselt seda, mida nad ei oska ja mis ei ole ka nende otsene kohustus. Loomulikult võtab uuring seetõttu palju aega ja jääb ikkagi diletantlikule tasemele. Teoretikute, metodoloogide, meetodikute, algandmete kogujate ja töötlejate, analüütikute, prognostikute, logistikute, ekistikute, uuenduslike programmide koostajate, andragoogide ja infotehnoloogide koostöö, milles kõik püüvad olema väga head ja andma oma panust nii uuringu õnnestumiseks kui ka uurimistulemustest ettepanekute ja soovitude paketi loomiseks, on võimalik saavutada üksnes sel juhul, kui uuringuid on aastas vähemalt 4–5. Sel juhul on juhtkonnal võimalik tagada kogu personalile aasta ringi koormus ja selline

rakendus, milles ka personal kasvaks üha võimekamaks. Ühiskonna- ja kultuuriuuringute instituudis oleks vaja vähemalt 60–70 inimest.

Ka südame- ja kopsuoperatsioone ei saa teha paari-kolmekesi ja ükskõik kui kaua. Seda suudab koostöövõimeline, üksteist isiksustena ja asjatundjatena usaldav ja toetav meeskond. Teaduslik potentsiaal ei kujune iseenesest. Selleks, et kujuneks teotahteline ja –suuteline labor või instituut, on vaja vähemalt 3–4 aastat. Koolkonna kujunemiseks kulub 10–15 aastat. Muidugi on ka erandeid. Labor, veel enam instituut või ülikool on süsteem, milles mõne olulise teguri puudumine võib muuta rahuldava olukorra kujunemise võimatuks. Raha on teadusasutustes vajalik, aga rahast ei piisa, ükskõik kui palju seda oleks. Rahast tähtsam on aateline selgus ja sellest johtuv ausus, siirus, soov teenida tõde, oma maad ja rahvast.

End professionaalsetena esitlevatelt firmadelt tuleks nõuda selliseid uuringuid, mille tulemused ei paneks muigama. Paraku ei ole ka tellijad alati küllalt asjatundlikud, et uurimisülesanne korrektselt sõnastada ja uuringu ning uurimuse kvaliteeti hinnata siis, kui aruannet üle antakse. Seetõttu tuleb ette, et uuringu asemel tehakse nalja ja isegi avaliku arvamuse küsitlusi nimetatakse sotsioloogiliseks uuringuks.

Hinnangute andmisega kaasneb alata palju ebameeldivusi. Kellel vähegi aega ja huvi, võiks ise sisse astuda mõnda ülikooli vm kõrgkooli, mõnda sihtasutusse või mujale, kus kuulduste järgi pidavat olema teaduslikke uuringuid. Kui teid on uuringute juurde juhutatud, siis vaadake, ega nad ei aja uuringuid segi kirjeldustega. (NB! Kirjeldused eelnevad uuringutele.)

Hinnangu andmisel teaduslikele uuringutele võiksime arvesse võtta järgmist:

1. Kes on uurimise subjekt (kes algatab uuringu, kes rahastab ja korraldab uuringu, kes vastutab uuringus osalejate pädevuse ja käitumise eest, algandmete, analüüsi ja tulemuste usaldatavuse eest, järelduste eest, uurimistulemuste üldsusele vahendamise eest, uurimistulemustest küllalt täpse arusaamise, küllalt süsteemse arvestamise jms eest)?
2. Kuidas on (kas on) sõnastatud tellija ja uurija eesmärk ja ülesanded?
3. Kas kõigi osaliste õigused ja kohustused on kirjas ning ka kooskõlas ja tasakaalus?
4. Kas tegutsemise printsiibid on fikseeritud?
5. Milline on (kas on) ülevaade antud probleemi käsitlemise kohta Eestis ja teistes maades?
6. Kuidas on (kas on) sõnastatud nii tegijate, tegevuse kui ka tulemuste–tagajärgede hindamise kriteeriumid?
7. Mis on uurimise objekt (mida uuritakse, mille kohta loodetakse teadmist saada)?
8. Milline on uuringu teoreetiline alus? (Milliste mudelite abil (s.t milliste üld-, keskastme ja konkreetteooriate raames) peab autor võimalikuks taandada uurimise objekt operatsioonalsele tasandile?)
9. Milline on uuringu kontseptuaalne alus? (Kuidas on käsitletud põhimõisteid ja nende seoseid–sõltuvusi nii metasüsteemides kui ka subsüsteemides ning eri regulatsiooni- ja juhtimistasanditel?)

10. Kuidas on fikseeritud uuringu aine (kõik see, mis iseloomustab uurimise objekti ja mida mõõdetakse antud uuringus)?
11. Millised on uuringu metodoloogilised lähtekohad (põhimõtete kogum, mille järgimist peetakse tähtsaks uuringu kõikides etappides)?
12. Milline on uuringu metoodika? (Milliste meetoditega on kogutud algandmed, milliste meetoditega on korraldatud algandmete esmane ja järgnev matemaatiline ja statistiline töötlus, milliste meetoditega on tuletatud prognoosid, hinnangud, järeldused, ettepanekud-soovitused?)
13. Kuidas on (kas on) käsitletud fakte?
14. Kuidas on (kas on) käsitletud kriteeriumide süsteemi uuringuga tuvastatud faktidele hinnangu andmiseks?
15. Kuidas on (kas on) käsitletud printsiipide süsteemi uuringuga tuvastatud faktidest järelduste tuletamiseks?
16. Kuidas on tuletatud ettepanekud (mida oleks vaja saavutada mingiks ajaks)?
17. Kuidas on (kas on) käsitletud soovitusi ettepanekute rakendamiseks?
18. Milline on uurijate kujutlus uuendusest ja selle rakendamise eeldustest?
19. Milline on uurijate kujutlus juhtimise subjektist ja objektist, keskkonnast, juhtimise eeldustest, võimalikest tulemustest ja tagajärgedest?
20. Milline on uurijate kujutlus inimesest ühiskonnas ja kultuuris, institutsioonis ja organisatsioonis, kogukonnas ja perekonnas?
21. Milline on uurijate kujutlus ühiskonnas kulgevate protsesside siseloogikast?
22. Kuidas uurijad käsitlevad valitsemise, haldamise, valdamise, sidustamise jt eesmärgistatud protsesside objekti, nendes protsessides osalemise eeldusi ja võimalikke tulemusi ning tagajärgi?
23. Mida uurijad käsitlevad põhiprotsessina? (Põhiprotsess on see protsess, millele peaksid olema allutatud kõik antud seostes aktuaalsed protsessid.) Näiteks koolis peaks ilmselt olema põhiprotsessiks lapse areng. Järelikult on esmatähtis keskenduda õpilaste arengu eeldustele. See on võimalik üksnes siis, kui tuntakse (ja tahetakse arvestada) õpilaste soolisi, vanuselisi, isiksuslikke, tervislikke jm iseärasusi.
24. Mida uurijad käsitlevad abiprotsessidena, kõrvalprotsessidena, täiendprotsessidena...?

Seda kõike ei tohiks olla raske kindlaks teha. Mõnevõrra komplitseeritum on süveneda teaduslike uuringute metodoloogiasse. Karta on, et mõnes uurimisasutuses on see sõna võõravõitu või arvatakse koguni, et metodoloogia on õpetus meetoditest. Igaks juhuks mainin veel kord, et metodoloogia on filosoofiline õpetus tähelepanuobjekti käsitlemise printsiipide kohta. Meie käsitleme siin praegu teaduslikku uurimist ja meile on tähtis saada selgust teadusmetodoloogia kohta. Selleks, et veenduda, kas ühiskonnauuringute tase on rahuldaval määral kõrge, oleks vaja vaadata nende uuringute tunnuseid. Mida siin ikka vaielda!

Vaadake ise, kas Eesti ühiskonnauurijad peavad enesestmõistetavaks nõudeks eristada dünaamikat ja staatikat (protsesse, asju–esemeid ja nähtusi (fenomene) ning käsitleda tingimata iga objekti nii protsessina (dünaamikas) kui ka asja või nähtusena (staatikas)).

Vaadake, milline on uuringute süsteemsusaste; vaadake, kas uurimise objektiks on enamasti süsteem või selle mingi osa, alasüsteem, element või ainult nende mõned karakteristikud. Vaadake, kas uurimise objekt on avatud kõigi oluliste järgmise astme süsteemide kontekstis. Rahuldavaks saab pidada üksnes sellist käsitlust, mis on küllalt süsteemne, sest tähendused, nagu on teada, kujunevad kontekstis. Veel vaadake, milline on uuringute kompleksuse aste. Lausa primitiivseks võib pidada neid uuringuid, kus uurijad on osanud oluliseks pidada ainult üht vaatepunkti. Mõnevõrra paremad on sellised uuringud, milles on kogutud algandmeid kahest–kolmest vaatepunktist nähtuna. Uuringu kompleksuse aste on seda suurem, mida rohkem on olnud vaatepunkte algandmete kogumisel, uurimistulemuste interpreteerimisel ning ka ettepanekute ja soovitude koostamisel.

Siis vaadake, mil määral on uurijatel läinud korda regulatsiooni- ja juhtimistasandite eristamine ja kooskäsitlemine. Igal tasandil on oma spetsiifika. Igal tasandil on võimalusi ja piiranguid. Igal tasandil on (peaksid olema) inimestel oma õigused, kohustused ja vastutus. Vaadake, kas uuringus on oleviku käsitlemine seotud mineviku ja tulevikuga, kas on tagatud kogu käsitluse ühiskonna- ja kultuuriseos, kas üldised, erilised ja üksikküsimused on eristatud ja koos käsitletud, kas otstarbekus, tõhusus ja intensiivsus on käsitletud koos, s.o vastastikusel sõltuvuses. Mingit mõtet ei ole suurendada, laiendada ja süvendada selliseid tegevusi, mille otstarbekus on rohkem kui kahtlane. Vaadake ka, kuidas käsitletakse sotsiaalset fenomeni, sotsiaalseid protsesse, sotsiaalseid karakteristikuid ja sotsiaalseid pingeid. Pange seejuures tähele, et sotsiaalne (nagu ka psüühiline ja vaimne) ei ole ainealine (materiaalne).

Sellest, kuidas on õnnestunud avastada võõrdumise ja võõrandumise, indolentsi ja marginaalsuse, deprivaatsuse ja konformsuse, anoomia, rollikonfliktide jpm põhjused ning seosed, peaks sõltuma otsuste kvaliteet riiklikus regulatsioonis. Kas Eesti ühiskonnateadlastel on õnnestunud avastada, miks on Eesti enesetappude, prostitutsiooni, alkoholismi, tahtliku tapmise jmt näitaja poolest maailmas kõrgel kohal?

Teaduslikus uuringus on vaja saavutada algandmete täpsus, valiidsus, reliaablus ja enamasti ka representatiivsus. Uurijate kohus on kindlustada algandmete usaldusväarsus ning tagada, et ka töötlemise ning analüüsi faasis ei lähe andmete usaldusväarsus kaduma. Uurija kohus on tõestada, et uuringuga tuvastatud faktid on usaldusväärsed. Vaadake, kas Eesti ühiskonnauuringutes on usaldusväarsuse probleem aktuaalne.

Uuringute asemel esitatakse Eestis (mõnikord) kirjeldusi ka akadeemiliste kraadide saamiseks. Olgu siingi märgitud, et kirjeldused on uurimiseks vajalik eeltöö. Teaduslikud uuringud algavad siis, kui keskpunkti asetatakse küsimus, miks vaatlusalune probleem (vastuolu!) on tekkinud, miks see püsib, süveneb või/ja laieneb. Uuring algab funktsionaalsete ja kausaalsete seoste–sõltuvuste avastamiseks.

Olukord on absurdihõnguline: uurijad nurisevad, et tellimused on tühised ja uurimistulemusi ei osata kasutada. Potentsiaalsed tellijad laiutavad käsi ja kurdavad, et ei ole kelleltki uuringut tellida, sest kuskil ei ole professionaalset taset. Kord nokka ja siis saba tõrvakatusel lahti sikutanud vares ka ei taibanud, et ta oli hädas mitte noka või saba pärast, vaid seetõttu, et oli jalgupidi tõrva ees.

Kui Teie, professor Mikko Lagerspetz, olete saanud mahti käia mitmes ülikoolis ja muus kõrgkoolis vaatamas, milline on uuringute tase, siis võiksime koos otsida võimalusi uuringute kvaliteedi parandamiseks. Kui see pingutus peaks õnnestuma, siis avaneb Riigikogul, valitsusel, ametkondadel, maakondadel, kohalikul omavalitsusel ja paljudel teistel võimalus asendada arvamusi ja uskumusi teadmistega. Siis lähevad võib-olla hinda ka faktid ja nende saamiseks nähtud vaev.

Tänu teaduslikele uuringutele saaks tekkida uusi õppejõude ja muutuks väärtuslikumaks mitte ainult akadeemiline õpe, vaid kogu õppesüsteem. Teadlased suhtlevad üksnes teadlastega. Teistega vesteldakse ainult viisakuse tõttu/pärast.

PS. Lootsin, et keegi ütleb midagi ka selles essees käsitletu kohta. Võim on tõepoolest erakordselt raske koorem. Kirjutasin selle essee valimiste künnisel. Nüüd võib juba öelda, et see, mida oli karta, on tegelikult aset leidnud. Tõsi, võim ei ole lõõnud pähe kõigile ega muutnud kõiki kõrgiks, upsakaks, ükskõikseks, valelikuks, ahneks, hoolimatuks ja pealiskaudseks. Seegi on hea!

Professor Lagerspetz ja kõik teised võivad uskuda, et võimu uurimisega tegelnud inimeste arv ja tegelemiseks kulunud aeg ei ole eriti olulised. Vajalik oleks vaadata, millest koosneb võimuteooria ja mis peaks olema selgeks mõeldud, sõnastatud ja avalikult oponentidele arusaadavalt avaldatud. Võimu käsitlemise teooria, metodoloogia, metoodika ja praktika kohta oleks juba ammu vaja raamatukest (vt ka artiklit poliitika ja poliitilise tegevuse kohta Riigikogu Toimetistes nr 2, lk 105–120). Kui Riigikogu liikmed, keskasutuste ametnikud, õppejõud, ajakirjanikud, magistrandid–doktorandid ja üliõpilasedki saavad põgusa ülevaate võimu tagamaadest, siis võib ilmneda, et ühe kodaniku nõudlikkuse toime on päripidine, sest "kuningatel" tuleb end kas riidesse panna või areenilt lahkuda.

Autoritest

Ene Ergma, Riigikogu esimees

Sündinud 1944 Rakveres. *Haridus*: astrofüüsik, Tartu Riiklik Ülikool 1962-64 (füüsika), Moskva Riiklik Ülikool 1969; füüsika-matemaatikakandidaat 1972; füüsika-matemaatikadoktor 1984 (Moskva Kosmoseuringute Instituut); Eesti TA liige 1997-. *Töö*: NSVL Teaduste Akadeemia Astronoomia Nõukogu 1974-88, Tartu Ülikooli teoreetilise füüsika ja astrofüüsika kateedri professor 1988-92, astrofüüsika korraline professor 1992, teoreetilise füüsika instituudi juhataja 1992-96 ja füüsikaosakonna juhataja 1992-98, Eesti Teaduste Akadeemia asepresident 1999-, X Riigikogu esimees 2003-. *Ühendused*: Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica; Rahvusvaheline Astronoomia Ühing (IAU), Euroopa Astronoomia Ühing (EAS); Tartu Observatooriumi teaduslik nõukogu, Tartu Ülikooli füüsika-keemiateaduskonna ja füüsikaosakonna nõukogu, EV teaduspreemia komisjon, Euroscience, Füüsika Instituudi nõukogu; ALLEA (*All European Academies*) komisjon " Eetika ja teadus", Inglise Kuningliku Astronoomiaseltsi assotsieerunud liige 2001-, Descartes'i preemia suure žürii liige 2002 ja president 2003, ENWISE (*Enlarge "Women in Science" to East*) ekspertkomisjoni esimees 2002-, "Teadus ja ühiskond" (*Science and Society*) Euroopa Liidu komisjoni nõunik 2002-, Vabariigi Presidendi akadeemiline nõukogu.

Liina Gross, Tallinna Pedagoogikaülikooli magistrant

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus*: infoteaduste BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999, Tallinna Pedagoogikaülikooli magistriõpe 2001-, Grazi Ülikool 2002. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu Infokeskus 1998-2002, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus 2003-.

Igor Gräzin, Akadeemia Nord professor

Sündinud 1952 Tartus. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1975 (*cum laude*), õigusteaduse kandidaat 1978 (Üleliiduline Õiguse Instituut, Moskva) ja doktor 1987 (NSVL Teaduste Akadeemia Riigi ja Õiguse Instituut). *Töö*: Tartu Riikliku Ülikooli õppejõud 1976-88, NSV Liidu rahvasaadik 1989-91, *Notre Dame*'i Ülikooli Ärijuhtimise Kolledži (USA) professor 1992-, Kelloggi Rahvusvaheliste Suhete Instituudi teaduskonnakollegiumi liige 1991-, VIII Riigikogu liige, Välisministeeriumi nõunik 1999, Riigikogu esimehe nõunik 1999-2001, Akadeemia Nord õigusteaduskonna dekaan 1999-.

Valter Haamer, Eesti Rahvakultuuri Kesksekside Liidu esimees

Sündinud 1929 Räpina vallas. *Haridus*: ajaloolane ja pedagoog, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1957. *Töö*: Elva koolides õpetaja ja õppealajuhataja 1949-59, Tartu Ülikooli õppeosakonna juhataja 1962-69 ja kaugõppeprorektor 1969-90 ning kirjastus- ja trükiosakonna juhataja ja pedagoogikaõppejõud 1991-94, Eesti Kultuuriseltside Ühenduse esimees 1997-, Eesti Rahvakultuuri Kesksekside Liidu esimees 2001-.

Aivar Jarne, Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja

Sündinud 1965 Antslas. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Ülikool 1991. *Töö*: ajalehe Postimees poliitikatoimetuse toimetaja 1991-93 ja arvamustoimetuse toimetaja 1993-99, Riigikohtu pressiesindaja 2000-01, Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja 2001-02 ja 2003-, Riigikogu esimehe nõunik 2002-2003, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001-. *Ühendused*: Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Kristi Joamets, Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse õppetooli lektor

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: Tallinna Kergetööstustehnikum 1991, õigusteaduse BA, Tartu Ülikool 1996; MA, Tallinna Tehnikaülikool 1999. *Töö*: Põllumajandusministeeriumi juriidilise osakonna spetsialist 1993-95, Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna nõunik 1995, Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse õppetooli lektor 1998-.

Raivo Juurak, ajakirja Haridus toimetaja

Sündinud 1949 Viljandimaal Olustveres. *Haridus*: filoloog, eesti keele ja kirjanduse õpetaja, Tartu Riiklik Ülikool 1973; kodanikuühiskonna kursused, Taani Esbjergi Meediakõrgkool 1995; demokraatiakursused, Göteborgi (NFA) Põhjamaade Rahvaakadeemia 1997; Tallinna Pedagoogikaülikooli magistriõpe. *Töö*: eesti keele ja kirjanduse õpetaja, ajakirjanik, ajakirja Maurus tegevtoimetaja 1995-99, Õpetajate Lehe toimetaja 1999-2001, ajakirja Haridus toimetaja 2002-. Liikumise Jah Euroopa Liidule õpetajate kõneisik (e-arutelude korraldaja), Õpetajate Lehe ja ajakirja Haridus meililisti moderaator. *Ühendused*: Eesti Haridusfoorumi toimikond, Eesti-Taani Seltsi juhatus.

Andres Jõesaar, Ringhäälingunõukogu esimees

Sündinud 1959 Tallinnas. *Haridus*: peenmehhaanika insener, Tallinna Polütehniline Instituut 1982. *Töö*: ENSV Riikliku Televisiooni- ja Raadiokomitee informatsiooni- ja arvutuskeskus 1982-89, Eesti Raadio reklaamiosakonna juhataja 1989-90, Eesti Televisiooni reklaamiosakonna juhataja 1990-92, AS-i Reklaamitelevision ärijuht 1992-95, AS-i TV 3 asepresident, juhatusesimees, peadirektor 1996-99, Levicom Broadband OÜ / Tele2 Eesti AS-i meedia ja sisuteenuste juht 2000-, Euroopa Nõukogu massimeedia direktoraadi *on-line*-meedia ja demokraatia ekspertide töörühma juht 2001-, Ringhäälingunõukogu liige 2000-, esimees 2003-.

Kati Karelson, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna magistrant

Sündinud 1977 Viljandis. *Haridus*: sotsioloogia BA, Tartu Ülikool 2000, magistriõpe 2000-, lisaeriala politoloogia. *Töö*: Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakonna assistent Euroopa Liidu 5. raamprogrammi projekti IPROSEC juures 2000-2003, Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakonna referent - õppejõudude assistent 2002-.

Aare Kasemets, Riigikogu Kantselei nõunik

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus*: agronoomia, maasotsioloogia, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1987, ajakirjandus, sotsioloogia, Tartu Ülikool 1993, BA ajakirjanduses 1995, MA sotsioloogias 2001, doktoriõpe õigus- ja kommunikatsioonisotsioloogias 2001-. *Töö*: Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993-95, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995-2003, Riigikogu Kantselei nõunik 2003-, Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskuse (ECPRD) korrespondent 1996-2003, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999-2001. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus 1997-99 ja 2001-03, Eesti Rooma Klubi 2001-, Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaa Esinduskogu 2003-, Eesti Klubi 2003-, Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon 2003-.

Vahur Kraft, Eesti Panga president

Sündinud 1961 Tartus. *Haridus*: rahanduse ja krediidi eriala, Tartu Riiklik Ülikool 1984; täiendanud end Vilniuse Kvalifikatsiooni Tõstmise Instituudis 1985, Moskva Finantsmajanduse Instituudis 1987, Viinis *Joint Vienna Institute*'is ja Stockholmis SIPU-s 1992, Washingtonis IMF-i Instituudis 1994 ning lühiajaliselt BIS-is (*Bank for International Settlements*), IMF-is ja Itaalia Keskpangas. *Töö*: NSVL Hoiupanga Eesti Vabariikliku Panga Tallinna Mere osakonna juhataja 1984-90, AS-i Eesti Sotsiaalpank juhatusesimees 1990-91, Eesti Panga asepresident 1991-95, Rahvusvahelise Valuutafondi asekuuberner Eestis 1992-95, Rahvusvahelise Valuutafondi kuuberner Eestis 1995- ja Eesti Panga president 1995-. *Ühendused*: Strateegiliste Algatuste Keskuse nõukogu, Stabiliseerimisreservi nõukogu, Finantsinspektsiooni nõukogu, Tagatisfondi nõukogu esimees. Tartu Ülikooli Sihtasutuse usalduskogu esimees, Tallinna Noorte Kommertskoja auliige, Tallinna Vanalinna Rotary Klubi.

Ülle Lepp, Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaa Esinduskogu liige

Sündinud 1957 Haapsalus. *Haridus*: majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1980; sotsioloogia magistriõpe, Tallinna Pedagoogikaülikool 1997-2000, Avatud Ühiskonna Instituudi (*Open Society Institute*) kohaliku omavalitsuse algatuse programmi stipendiaat 2003-. *Töö*: Sotsiaal- ja Turu-uuringute firma Saar Poll sotsioloog 1991-95, Riigikogu Reformierakonna fraktsiooni nõunik 1995-98, Rahvusraamatukogu 1998-, Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaalteaduskonna,

1999-2001, ja Poliitikauuringute Keskuse Praxis projektijuht 2002-03. *Ühendused*: Eesti Nägemispuuetega Inimeste Fond, Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlause Esinduskogu, *International Society for Third Sector Research (ISTR)*.

Ando Leps, õigusteaduse doktor

Sündinud 1935 Rakveres. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1960; õigusteaduse doktor 1992. *Töö*: siseministeeriumi süsteemis 1960-95, VIII ja IX Riigikogu liige. *Ühendused*: Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi asutajaliige, aseesimees 1991-94, Eestimaa Rahvarinde volikogu I koosseis.

Margit Muul, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus*: skandinavistika (rootsi keel ja kirjandus) BA, Tartu Ülikool 2000. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2000-.

Jaanus Männik, Riigikogu liige

Sündinud 1951 Põltsamaal. *Haridus*: põllumajandusökonomist, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1974. *Töö*: Päriveri sovhoosi peaökonomist ja direktori asetäitja 1974-85, Surju sovhoosi direktor 1985-93, OÜ Surju tegevdirektor 1993-95, VIII, IX ja X Riigikogu liige. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliid, Eesti Põllumajandusülikooli ja Eesti Muusikaakadeemia kuratoorium, Eesti Põllumajandusülikooli vilistlaskogu.

Gunnar Paal, Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressisekretär

Sündinud 1946 Tartus. *Haridus*: ajakirjanik, Tartu Riiklik Ülikool 1969, pedagoogikakandidaat 1977. *Töö*: Eesti Raadio 1969-76, korralduskomitee Olümpia-80 Tallinna purjeregati pressiteenistuse direktori asetäitja 1976-80, Eesti Raadio 1980-98, Eesti Televisioon 1999-2001, Riigikogu Kantselei pressitalituse pressisekretär 2002-. *Ühendused*: Eesti Olümpiakomitee taasasutajaliige, Eesti Olümpiakomitee peasekretär 1989-97, Eesti Olümpiaakadeemia asutajaliige ja selle väljaande toimetuskolleegiumi liige.

Katre Pall, Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse ja toetuste osakonna peaspetsialist

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus*: sotsioloogia BA, Tartu Ülikool 1993; MA, Kesk-Euroopa Ülikooli Praha Kolledž 1994; Kesk-Euroopa Ülikooli Praha Kolledži uurimisstipendiaat 1994-95, doktoriõpe, Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakond 2001-. *Töö*: Age Reklam, Saatchi & Saatchi, Age Com uuringute juht 1995-2003, Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse ja toetuste osakonna spetsialist 2003-.

Märt Rask, Riigikogu liige

Sündinud 1950 Harjumaal Kõue vallas. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1978. *Töö*: Tallinna I Õigusnõuandla advokaat 1978-90, justiitsministri asetäitja 1990-91, justiitsminister 1992, Advokaadibüroo Teder & Rask vandeadvokaat 1993-95 ja 1997-99, siseminister 1995-96, justiitsminister 1999-2003. IX ja X Riigikogu liige. *Ühendused*: Eesti Reformierakond, Advokatuur.

Eduard Raska, Audentese Ülikooli õppejõud, õigusteaduse doktor

Sündinud 1944 Mõisakülas. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1970; õigusteaduse doktor 1988. *Töö*: Tartu Riikliku Ülikooli kriminoloogilabori teadur ja vanemteadur 1970-76 ning käitumishälvete sotsioloogia labori juhataja 1983-89, ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi noorsoo sotsioloogia sektori vanemteadur 1976-83, EV Ülemnõukogu esimehe kantselei nõunik 1989-91, Eesti Riigikaitse Akadeemia rektor 1991-98, Õigusinstituudi kriminoloogia ja õiguse sotsioloogia professor 1999-2003, Audentese Ülikooli õppejõud 2003-.

Toivo Roosimaa, *TALO esimees, Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud*

Sündinud 1938 Tallinnas. *Haridus*: insener, Tallinna Polütehniline Instituut 1972, tehnikakandidaat, Tallinna Tehnikaülikool 1990. *Töö*: Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud 1973-, Eesti Kõrgkoolide Ametiliitude Ühenduse UNIVERSITAS esimees 1990-92, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni (TALO) esimees 1992-.

Harry Roots, *Tallinna Pedagoogikaülikooli organisatsiooni- ja juhtimisteooria õppetooli professor*

Sündinud 1950 Tallinnas. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1973, ajalookandidaat, ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituut 1977; kõrgemate riigiametnike juhtimiskursused JOKO 14/94, *Hallinnon kehittämiskeskus* (Helsinki) 1994-95. *Töö*: Riigikantselei Koolituskeskus 1992-94, Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1994-97, Phare kohalik ekspert 1997-98, Sisekaitseakadeemia prorektor 1998-2001, Tallinna Pedagoogikaülikooli organisatsiooni- ja juhtimisteooria õppetooli professor 2001-.

Mario Rosentau, *Tartu Ülikooli doktorant, advokaadibüroode Luiga, Mugu & Borenius (Tallinn) ja Borenius & Kempainen (Helsinki) jurist*

Sündinud 1962 Viljandis. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1986 (*cum laude*); MA filosoofias, Tartu Ülikool 1998; Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktoriõpe 1998-; Helsingi Ülikooli riigiteaduste teaduskonna filosoofia osakonna külalisõppur 2000-01; eriprogramm intellektuaalse omandi õigustest infotehnoloogias 2003. *Töö*: Eesti Kaubandus-Tööstuskoja välissuhete vanemkonsultant 1988-89, Välisministeeriumi I sekretär 1989-90, AS Tau juhatuse esimees 1991-94, *Romario Digitator Press Oy* juhatuse esimees 1996-98, *Suomen Ilmakuva Oy* müügijuht Eestis 1999-2001, advokaadibüroo Borenius & Kempainen 2003-, advokaadibüroo Luiga, Mugu & Borenius 2003-. *Ühendused*: Rahvusvaheliste Suhete Ring 1982-86, president 1985-86; *Junior Chamber International* (JCI) Tallinn liige 1989-94.

Paul-Eerik Rummo, *rahvastikuminister*

Sündinud 1942 Tallinnas. *Haridus*: eesti filoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1965. *Töö*: Vanemuise teatri peanäitejuhi kirjandusabi 1965, vabakutseline kirjanik 1966-76, Tallinna Draamateatri kirjandusosakond 1976-86, Kirjanike Liidu juhatuse sekretär ja aseesimees 1986-89, Riigikantselei kultuurikonsultant 1989-92, Eesti Kongressi liige 1990-92, Eesti Komitee liige 1990-92, VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992-, kultuuri- ja haridusminister 1992-94, rahvastikuminister 2003-; Tallinna Linnavolikogu 1996-99. *Ühendused*: Eesti Liberaaldemokraatliku Partei asutajaliige ja esimees 1989-94, Eesti Reformierakond.

Hille Saluäär, *Eesti Õiguskeele Keskuse toimetaja*

Sündinud 1973 Tallinnas. *Haridus*: BA eesti keeles ja kirjanduses, Tartu Ülikool 1996; Tartu Ülikooli kirjalliku tõlke magistriõpe 2002-. *Töö*: Eesti Õiguskeele Keskuse (endine Eesti Õigustõlke Keskus) toimetaja 1997-, Tallinna Pedagoogikaülikooli tõlkekoolituskeskuse õigustõlke lektor 2003-, ajakirja Õiguskeel toimetuse liige 1993-2003. *Ühendused*: Eesti Terminoloogia Ühing.

Kadri Seeder, *Eesti Humanitaarinstituudi magistrant*

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus*: arhivaar-asjaajaja, Tallinna Kergetööstustehnikum 1994; BA sotsioloogias, Eesti Humanitaarinstituut 2001; Eesti Humanitaarinstituudi magistriõpe 2001-03. *Töö*: AS EK (kütuste jaemüük) personalidirektori abi 1993-96, Eesti Õliühingu sekretär-raamatupidaja 1996-2000, Eesti Tööandjate Keskliidu infosekretär 2000-.

Mart Sõrg, *majandusteadlane*

Sündinud 1943 Põlva vallas. *Haridus*: rahanduse ja krediidi eriala, Tartu Riiklik Ülikool 1967; majanduskandidaat 1973 (Tartu Riiklik Ülikool), majandusdoktor 1989 (Leningradi Finantsinstituut). *Töö*: NSVL Riigipanga süsteemis 1962-67, Rapla Põllumajandusvalitsus 1967-75, Tartu Ülikool 1975-, professor

1990-, majandusteaduskonna dekaan 1990-93, olnud prodekaan ning rahanduse ja arvestuse instituudi juhataja, Tartu Ülikooli majandusdoktori väitekirjade kaitsmise nõukogu esimees 1990-94, Eesti Põllumajandusülikooli põllumajandus- ja majandusdoktori väitekirjade kaitsmise nõukogu liige 1991-, Eesti Panga Nõukogu 1990-, esimees 1998-.

Rein Tammsaar, *Välisministeeriumi poliitika planeerimise osakonna büroodirektor*

Sündinud 1968 Tallinnas. *Haridus*: vene keel ja kirjandus, Tallinna Pedagoogikaülikool 1992; politoloogia magistriõpe, Moskva Riiklik Rahvusvaheliste Suhete Ülikool 1998-2000; politoloogia doktoriõpe, Tartu Ülikool 2002-; täiendusõpe: rahvusvahelised suhted, Eesti Diplomaatide Kool 1993-94 ning Madridi Diplomaatide Kool 1995-96 ja 1998, VIII kõrgemad riigikaitsekursused, Eesti Kaitseministeerium 2003; *George C. Marshall European Center for Security Studies* 2003. *Töö*: Välisministeeriumi asekancleri referent 1994, pressi- ja infoosakonna 3. sekretär 1995 ja poliitikaosakonna 2. sekretär 1996-98, Eesti Moskva Suursaatkonna 2. sekretär 1998-2001, Välisministeeriumi poliitika planeerimise osakonna 1. sekretär, 2001-03 ja poliitika planeerimise osakonna planeerimisbüroo direktor 2003-.

Jaan Tepp, *Euroopa õpingute magister*

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus*: filosoofia/teoloogia BA, Eesti Humanitaarinstituut 1995; MA, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž 2003; täiendanud end Austrias USA Steubenville'i Ülikooli Euroopa filiaalis 1995-96, Viinis OSCE välispoliitika instituudis 1997, Salzburgi Välispoliitika Seminaris 1999. *Töö*: Eesti Humanitaarinstituudi tegevdirektor 1993-94 ning Filosoofia ja Teoloogia Keskuse kantser 1994-99, Vabariigi Presidendi kantselei välisosakonna spetsialist 1999-2001, Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni juhatuse esimees 2001-, Majandusministeeriumi Taastuvenergeetika Nõukogu liige 2002-.

Agu Uudelepp, *Eestimaa Rahvaliidu teabejuht*

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus*: halduskorraldaja, Tallinna Tehnikaülikool 1998 (*cum laude*); sotsiaalteaduste magister (haldusjuhtimine) 1999 ja doktoriõpe 1999-, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Eesti Raadio 1996-2002, Eestimaa Rahvaliidu teabejuht 2002-, Tallinna Tehnikaülikooli lektor.

Tiina Veismann, *liikumise Eesti Lapse Eest juhatuse liige, Tallinna Vanalinna Hariduskolleeegiumi õpetaja*

Sündinud 1967. aastal Tartus. *Haridus*: eesti keel ja kirjandus, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1990. *Töö*: Tallinna Vanalinna Hariduskolleeegiumi õpetaja ning infolehe ja muude väljaannete toimetaja 1995-. *Ühendused*: Hariduskolleeegiumi Vanemate Kogu, MTÜ Liikumine Eesti Lapse Eest juhatatus.

Trivimi Velliste, *Riigikogu liige*

Sündinud 1947 Tartus. *Haridus*: inglise filoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1971. *Töö*: ENSV Kirjastuskomitee kirjastuste osakonna juhataja asetäitja, peatoimetuse vanemtoimetaja 1971-76, ajalehe Sirp ja Vasar publitsistikaosakonna vanemkorrespondent ja tõlk 1976-87, Eesti Muinsuskaitse Seltsi esimees 1987-91, Eesti Kongressi liige ja Eesti Komitee aseesimees 1990-92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991-92, Välisministeeriumi nõunik 1991-92, asevälisminister 1992, välisminister 1992-94, EV alaline esindaja (suursaadik) ÜRO-s 1994-98, EV kaitseministri nõunik 1998-99, Tallinna Linnavolikogu liige 1999-2000, Pärnu linnavolikogu liige 2002-03; VII, IX ja X Riigikogu liige. *Ühendused*: Isamaaliit; Kindral Laidoneri Seltsi esimees, Eesti Muinsuskaitse Seltsi auesimees, Kaitseliidu vanematekogu, Balti Assamblee Eesti delegatsiooni esimees 1999-2003, aseesimees 2003-.

Ülo Vooglaid, *Riigikogu liige*

Sündinud 1935 Tallinnas. *Haridus*: ajaloolane, Haapsalu Pedagoogiline Kool 1953, Tartu Riiklik Ülikool 1960, filosoofiakandidaat 1970, filosoofiadoktor 1993. *Töö*: Tartu Riikliku Ülikooli õppejõud ja sotsioloogilabori teaduslik juhendaja 1965-75, Kergetööstusministeeriumi Töö ja Juhtimise Teadusliku Organiseerimise Keskus 1975-77,

Rahvamajanduse Juhtivate Töötajate ja Spetsialistide Kvalifikatsiooni Tõstmise Instituut 1977-86, Pirgu Arenduskeskuse juhataja 1986-89, Eesti AÜ Teadus- ja Arenduskeskuse juhataja 1990-91, Vabariigi Valitsuse teadusosakonna juhataja 1991, Eesti Ülemnõukogu Presiidiumi esimehe nõunik; Õigusinstituudi professor 1995-. NSV Liidu rahvasaadik ja XII Ülemnõukogu liige 1989-91, Eesti Kongressi liige 1990-92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991-92, VII, VIII ja X Riigikogu liige. *Ühendused:* Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica.

Jaan Õunapuu, minister

Sündinud 1958 Saaremaal. *Haridus:* zoosener, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1982. *Töö:* Luunja sovhoosi peazootehnik 1985-90, Luunja valla arendusnõunik 1990-91, Luunja vallavanem 1991-93, Tartu maavanem 1993-2003, EV minister 2003-. *Ühendused:* Eestimaa Rahvaliid.

Kunstnikest

Alice Kask

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus:* maaliija, BA, Eesti Kunstiakadeemia 1999, magistriõpe 1999-. Eesti Kunstnike Liidu liige 2003-. Näitustel esinenud 1992-. *Isikunäitused:* 2001, galerii Vaal, Tallinn, ja Haapsalu Linnagalerii; 2003, KU galerii, Tallinn. *Preemiad:* 1998 Saku noore maalikunstniku preemia, 2003 Konrad Mäe preemia.

Valeri Vinogradov

Sündinud 1952 Moskvas, aastast 1978 elab Tallinnas. *Haridus:* Moskva Kunstikool 1979, Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1986. Eesti Kunstnike Liidu liige 1990-. Näitustel esinenud 1984-. *Isikunäitused:* 1989, Draakoni galerii, Tallinn; 1991, *Haus der Begegnung*, München; 1992, Tallinna Kunstihoone galerii ja *Hugieia Art Gallery*, Tongeren (Belgia); 1993, *Hugieia Art Gallery*, Bruges (Belgia) ja galerii Vaal, Tallinn; 1994, galerii Vaal, Tallinn, ja *Gallery Laegveld*, Hasselt (Belgia); 1996, galerii Vaal, Tallinn, ja *Haus der Begegnung*, München; 1998, galerii Vaal, Tallinn, ja Tartu Kunstimuseum; 1999, "Cicciolina & Co.", Mikkeli galerii, Tartu, ja "Täisvarjutus", galerii Vaal, Tallinn; 2000, Rakvere Muuseum, "Cicciolina & Co. II", kohvik Wiiralt, Tallinn, ja Tallinna Kunstihoone galerii; 2001/2002, *La Galerie Passage*, Tallinn; 2002, "Paber ja Värv", "Avacon", Lüneburg (Saksamaa), ning "Ruum ja maalid", Rakvere; 2003, "Grafomaania", Tallinna Kunstihoone galerii; "Valge Pluss", G-Galerii, Tallinn, "Ivan Schmidt & Valeri Vinogradov. Design Jet 5001", galerii Viviann Napp, Tallinn, ja "Talve maalid", Ühispana galerii, Tallinn. *Preemiad:* 1988 Balti noorte triennaali auhind; 1992 Konrad Mäe preemia; 1993 *grand prix*, IX Vilniuse maalitriennaal.