

Vabatahtliku tegevuse väljakutsed Eestis



Anna Gramberg
Tartu Vabatahtlike
Keskuse koordinaator,
Tallinna Ülikooli
magistrant



Margit Vutt
Juristibüroo Fides jurist,
Tartu Ülikooli magistrant

Vabatahtlik tegevus kui kodanikuühiskonna alustalased ja küpse demokraatia tunnuseid on Eestis arenenud tunduvalt aeglasemalt kui teistes Euroopa riikides.

Vabatahtlikuks tegevuseks nimetakse erineval moel elluviidavaid tegevusi. Siiani pole sellele leitud ühtset ja ammendavat määratlust (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004; Handy *et al* 2000). Peamiseks põhjuseks on erinevad vabatahtliku töö traditsioonid, mis on kujundanud arusaama sellest tööst ja arendanud selle tegevusvorme. Näiteks ulatuvad Lääne-Euroopa katoliiklikes riikides vabatahtliku tegevuse traditsioonid aastasade taha ja on välja kasvanud kiriku juures kogukonna heaks tehtavast heategevusest.

Artikli eesmärk on anda ülevaade vabatahtlikust tegevusest Eestis, tuua välja olulised probleemid ja vajadused vabatahtliku tegevuse arendamisel ning pakkuda võimalusi, kuidas luua selleks õigusliku reguleerimise, riiklike poliitikate ja tugisüsteemide kaudu soodsam keskkond.

Eestis on vabatahtlikul tegevusel samuti oma traditsioonid, näiteks ühised talgud ja priitahtlike pitsimeeste tegevus oma kogukonna heaks. Samaselt teiste Ida- ja Kesk-Euroopa riikidega moondus vabatahtliku töö olemus Nõukogude okupatsiooni ajal siingi, asendudes kohustusliku ühiskondlikult kasuliku tööga. See mõjutas inimeste hoiakuid ja arusaama "vabatahtlikust" tegevusest, mida tol ajal serveeriti samuti vabatahtliku kodanikualgatuse pähe ja millega seotud kohustuste täitmatajätmisele järgnesid sanktsioonid. See tõttu on vabatahtliku töö määratlemine just nendes riikides eriti oluline, kui räägitakse vabatahtliku töö korraldamisest, arendamisest ja toetamisest.

Vabatahtliku tegevuse määratlemiseks on välja toodud kolm peamist omadust. Need on tegutsemine oma vabast tahtest (pole kohustuslik) ja teiste heaks (üldjuhul väljaspool pere- ja sõpruskonda) ning asjaolu, et töö eest ei saada rahalist tasu (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 15). "Kodanikuühiskonna lühisõnastik" määratleb vabatahtlikkust kui "töö tegemist ühiste eesmärkide nimel ilma rahalist tasu saamata" (Lagerspetz 2004, 19). Peale selle mainitakse paljude riikide vabatahtliku tegevuse määratlustes veel kaht dimensiooni – tegevuse organiseeritud konteksti ja vabatahtliku töö ajalist kestust (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004).

Selles artiklis käsitletakse ennekõike sellise vabatahtliku tööga seonduvat, kus vabatahtlik tegutseb mõne organisatsiooni (vabaühenduse või asutuse) juures, aidates kaasa selle organisatsiooni eesmärkide täitmisele. Organiseeritud vabatahtliku töö kõrval on loomulikult tähtis ka mitteformaalne vabatahtlik tegevus ehk kõik see, mis hõlmab näiteks nii naabritädi ukse eest lume koristamist kui ka kodukandi metsa puude istutamist.

Võimalus olla aktiivne kodanik

Vabatahtlik tegevus pakub võimalust olla aktiivne kodanik ja kogukonna liige, omandada uusi oskusi ja laiendada silmaringi (nn mitteformaalne haridus), saada uusi tutvusi (sotsiaalne võrgustik) ja suurendada enesekindlust. Uurimused näitavad, et vabatahtlikuna tegutsemine suurendab inimese huvi enda ümber toimuva vastu ning tõstab tema ühiskondlikku ja poliitilist aktiivsust (Wilson 2000). Veel on leitud, et vabatahtlikuna tegutsenuil on vanemas eas parem tervis ja nad on oma eluga rohkem rahul kui teised. Samuti on vabatahtlikud innukamad õppima ja haridust omandama, neil on ulatuslikum sotsiaalne võrgustik, mis võib aidata tööd leida (Wilson 2000). Paljud Euroopa Liidu riigid on edukalt rakendanud võimalust suurendada vabatahtliku töö kaudu sotsiaalset kaasatust ning abistada noori ja riskirühmadesse kuulujaid tööturule jõuda või sinna naasta (Mänd, Gramberg, Kõre 2005). Vabatahtlikud aitavad organisatsioonidel ühelt poolt säästa ressursse, teisalt tõsta teenuste kvaliteeti ning sageli tagada teenuse olemasolu (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 14). Peale selle võimaldab vabatahtlik töö riigil vahendeid kokku hoida. Kui arvestada vabatahtlike tehtud töö väärtust ja mahtu, mis tehakse ära rahalist tasu saamata, siis on selgelt näha sellise töö märkimisväärne panus riigi sisemajanduse kogutoodangusse. Näiteks arvestati 1997. aastal Suurbritannias tehtud uuringu põhjal vabatahtlike töö panust 40 miljardi naela väärtuses (Davis Smith 1998).

Sotsiaalmajandusliku väärtuse kõrval on vabatahtliku tööil veel suurem roll sidusa ühiskonna ja sotsiaalse kapitali loomisel. Vabatahtlik tegevus suurendab inimestevahelist usaldust, aitab kujundada ühiseid norme ning luua sotsiaalseid võrgustikke, mis omakorda soodustab koostööd ühiste eesmärkide nimel (Putnam 2002, 7). Seega on vabatahtlik töö väga tähtis aktiivsete ja hoolivate kodanike kujundamisel, sidusa ja stabiilse ühiskonna arenemisel ning reaalse sotsiaal-majandusliku väärtuse tootmisel.

Et vabatahtlik tegevus paremini edeneks, tuleb seda toetada ja arendada nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Kuigi vabatahtlikud raha ei saa, kaasnevad vabatahtliku töö korraldamisega teatud kulud.

Vabatahtliku töö tähtsust ja selle toetamise vajadust eri tasandil ning kõigis sektoreis rõhutavad mitmed Euroopa Liidu ja ÜRO dokumendid (Mänd, Gramberg, Kõre 2005). 2004. aasta sügisel Maastrichtis toimunud rahvusvahelise konverentsi "Poliitika, partnerlused ja osalus" (*Eurofestation 2004*) tulemusena valmis avaliku võimu, äri sektori ja kodanikeühenduste esindajate koostöös tegevuskava Euroopa Liidule ja liikmesriikidele vabatahtliku töö ja vastavate poliitika arendamiseks. Roadmap 2010 nime kandev dokument toob välja prioriteetsed tegevusvaldkonnad ja konkreetsed tegevused eri tasandil – vabatahtliku töö propageerimine ja tunnustamine, tegevuse toetamine ja soodustamine ning võrgustike loomine. Iga Euroopa Liidu liikmesriik saab kohaldada ja rakendada tegevuskava oma vajadustest lähtuvalt, Roadmap 2010 annab üldised suunad ning pakub välja tegevused.

Ei uuringuid ega statistikat

Vabatahtliku tegevuse ulatust, määra ja olemust Eestis on väga raske kirjeldada ning hinnata, sest pole asjakohast statistikat. Ulatuslike ülevaadete puudumise üks põhjusi on taas vabatahtliku tegevuse mitmeti mõistmine ühiskonnas. Mõnes kodanikeühenduste ja kodanikuühiskonna teemalises ülevaates on vabatahtlikku tegevust siiski käsitletud (Ümarik 2003; Uuringukeskus Faktum 2003). Näiteks tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis koos Eesti Statistikaametiga 2003. aastal mitteilundusühenduste seas esindusliku üleriigilise uuringu, kus esmakordselt esitati küsimusi ka vabatahtlike kohta. Muu hulgas uuriti vabatahtlike arvu, panust ja tausta. Tulemused näitasid, et enamikus organisatsioonides teevad liikmed vabatahtlikku tööd (78,2%), väljastpoolt kaasati vabatahtlikke vähem (36,1%), sealjuures kasvas organisatsioonides

vabatahtlike arv varasema aastaga võrreldes 31%. Organisatsioonide andmeil töötas üks vabatahtlik keskmiselt 12,5 tundi kuus ning kaasati keskmiselt 4,7 vabatahtlikku kuus. Kõige sagedamini tegutses mittetulundusühendustes igas kuus 1–2 vabatahtlikku (Ümarik 2003). Oluline on lisada, et mittetulundusühenduste tegevus tuginebki peamiselt vabatahtlikule tööle ning sageli pole organisatsioonis ühtki põhikohaga palgatöötajat (uurimuses 58,8%-l ühendustest).

Vabatahtlikuna tegutsemist ennekõike oma organisatsiooni heaks kinnitab ka Uuringukeskuse Faktum küsitlus kodanikeühenduste konverentsil (Uuringukeskus Faktum 2003), kus osalejast 86% oli teinud vabatahtlikku tööd oma organisatsioonis. Uuringus paluti määratleda ka vabatahtliku töö mõiste. Tulemused näitavad ilmekalt, et isegi vabatahtliku tegevusega kokkupuutuvatel ühendustel puudub sellest tööst ühtne arusaam.

Tuginedes eelolevaile andmeile ning Tartu Vabatahtlike Keskuse viieaastasele kogemusele vabatahtliku töö tutvustamisel, korraldamisel ja arendamisel, võib kinnitada, et Eestis tehakse vabatahtlikku tööd ja on inimesi, kes soovivad vabatahtlikuna tegutseda. Huvi selle vastu tasapisi isegi suureneb, julgeme väita, et Eestis on palju potentsiaalseid vabatahtlikke. Vabatahtlik tegevus on üksikutes valdkondades (nt kriminaalhoolduses ja ohvriabis) ning mitmes organisatsioonis juba teatud määral koordineeritud, vabatahtliku töö valdkonda vähehaaval arendatakse (nt Tartu Vabatahtlike Keskus, Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks loodud ühiskomisjon). Kindlasti tuleb positiivsena märkida vabatahtlike panuse tunnustamist, mida peale kodanikeühenduste esindajate on mõnes valdkonnas teinud ka avalik võim (nt tunnustab sotsiaalministeerium igal aastal parimaid vabatahtlikke sotsiaalvallas).

Siiski on vabatahtlik tegevus Eestis kulgenud siiani isevoolu teed, olnud seetõttu aeglane ning jõudnud seisu, kus tegevuse edasiseks korraldamiseks ja arenguks tuleb hakata kujundama ja rakendama üldisi toetavaid meetmeid.

Riik kõrvalseisja rollis

Mitmed vabatahtliku töö probleemid ja nende lahendusvõimalused seostuvad laiemalt Eesti kodanikuühiskonna olukorra ja arenguga. Kõigepealt tuleks täpsustada vabatahtliku töö mõiste. Eestis teatakse vähe vabatahtlikust tegevusest ja võimalusest vabatahtlikuna töötada. 2003. aastal korraldatud I Eesti vabatahtlike foorumil tõid osalejad lisaks eelnimetatud probleemidele välja ka organisatsioonide vähese teadlikkuse ning suutlikkuse vabatahtlikke oma tegevusse kaasata (Mänd 2003, 30). Siiski on ühendused ja ka asutused hakanud mõistma, et vabatahtlikud on väärtuslik kapital, kelle leidmine, hoidmine ja tõhus rakendamine eeldab teatavat ettevalmistust ning inim-, aja- ja rahakapitali. Paljudel organisatsioonidel puuduvad oskusteave, ettevalmistus ja ressursid (nt vabatahtlikke juhendav inimene, vabatahtliku tegevusega seotud kulud ning selleks vajalik raha).

Pidurdav asjaolu on ka vabatahtliku töö ja vabatahtlike panuse vähene tunnustamine ning väärtustamine ühiskonnas. Eestis pole vabatahtliku töö korraldamise ja arendamise eest vastutavat riiklikku ametkonda, sest vabatahtliku töö valdkonnaülese iseloomu tõttu ei sobitu vabatahtlik tegevus laiemalt ühegi ministeeriumi haldusalasse. Sellest tulenevalt puuduvad Eestis nii vabatahtliku töö valdkonna arendamiseks ja toetamiseks hädavajalik poliitika ja tegevuskavad kui ka tugistruktuurid. Pole ka vabatahtlikku tegevust käsitlevaid ülevaateid ega uurimusi, mis annaks vabatahtlike panuse kohta informatsiooni ning aitaks riigi tasandil valdkonna arendamist planeerida.

Praegu toetavad vabatahtlikku tegevust üksikud riiklikud dokumendid. Kõige olulisem on 2002. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK), kus ühe peamise eesmärgina on mainitud "vabatahtliku tegevuse kui kodanikuksolemise olulise tunnuse väärtustamist". EKAK-i rakendamiseks loodud Vabariigi Valitsuse ja kodanikeühenduste ühiskomisjon

on välja töötanud tegevuskava aastaiks 2004–2006, kus otsese tegevusena (tegevus 3.1) märgitakse vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise vajaduste ja võimaluste analüüsimist. Analüüs peaks valmima 2005. aasta lõpuks. EKAK ja ühiskomisjoni tegevuskava mitmed teised eesmärgid ja tegevused toetavad kaudselt vabatahtlikuks tegevuseks soodsama keskkonna loomist (nt kodanikualgatuse tugisüsteemide arendamine, ühenduste rahastamine jms).

Kui rääkida vabatahtliku tegevuse õiguslikust keskkonnast Eestis, siis piirdub see praegu üksikute ja üksnes konkreetsetes valdkonnas kehtivate normidega. Need valdkonnad on kriminaalhooldus ja ohvriabi. Nii ohvriabi seaduses kui ka kriminaalhooldusseaduses sisaldub vabatahtliku mõiste ja vabatahtlikule kulude katmise võimalus. Muudes vabatahtliku tegevuse enam levinud valdkondades kehtivad üldised seadused, mis ei erista vabatahtlikku tema õigusliku seisundi järgi teistest õigussubjektidest.

Läänes pikaajalised traditsioonid

Vabatahtliku tegevuse areng ja korraldus ning õiguslik reguleerimine on Euroopa Liidu riikides erinev ning sõltub suuresti vabatahtliku töö traditsioonidest ning valdkonna tähtsustamisest ja toetamisest riigi tasandil. Enamikus Euroopa Liidu riikides on kindel riiklik üksus, mis toetab ja arendab vabatahtlikku tööd (sageli vabatahtlike keskus), kuid nende funktsioonid ja tegevuse ulatus erinevad (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 23–24). Traditsioonidest tulenevalt võib eristada Lääne-Euroopa ning Kesk- ja Ida-Euroopa riike. Järgnev ülevaade vabatahtliku tegevuse korraldamisest põhineb kahel uurimusel, mis annavad ülevaate vabatahtliku tegevuse olukorrast, korraldusest ja poliitikatest Euroopa Liidus ning vabatahtliku töö õiguslikust keskkonnast Euroopas (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004; Legal Status... 2003). Enamikku arenenud lääneriikidest võib pida pikaajaliste vabatahtliku tegevuse traditsioonidega riikideks. Samal ajal erinevad

need riigid nii vabatahtliku tegevuse korraldamise kui ka õigusliku reguleerimise osas. Mitmes riigis (nt Küpros, Taani, Holland, Prantsusmaa, Iirimaa) on välja töötatud ulatuslik riiklik poliitika. Kui Taani ja Hollandi meetmed keskenduvad rohkem organisatsiooni tasandile, siis Suurbritannia poliitika lähtub vabatahtlike tegevusest. Paljudes maades vastutab vabatahtliku töö valdkonna eest riiklik üksus ministeerium(id) (enamikus riikides), teisel riiklik nõukogu või komisjon, kuhu kuuluvad kodanikeühenduste ja avaliku võimu esindajad ning mis tegutseb sageli koos ministeeriumi(de)ga (nt Austria, Belgia, Holland, Portugal). Üsikes riikides on koordineeriv vabatahtlike keskus, mida toetab riik (nt Iirimaa, Holland).

Toetavate meetmete näidetena võib tuua vabatahtliku tööga saadud kogemuste dokumenteerimist (Austria), vabatahtliku töö majandusliku väärtuse arvestamist (Holland), vabatahtlike tunnustamist rahvusvahelise vabatahtlike päeva raames (Küpros, Suurbritannia), riski- ja teatud sihtrühmade (nt noored) vabatahtlikku tegevusse kaasamise (Suurbritannia, Kreeka) ning kohalike vabatahtlike keskuste, koolituste ja abimaterjalide väljaandmise toetamist (Portugal, Holland).

Vaadeldes vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise suundumusi (õigussüsteemide erinevustest tulenevate erisustega) Lääne-Euroopa riikides, võib tähele panna, et osa neist ei ole vabatahtliku tegevuse reguleerimisel läinud siiani palju kaugemale kaasuspõhisest lähenemisest. Selline reguleerimine on iseloomulik Suurbritanniale, Irimaale, Taanile, Soomele ja Rootsile. Kui aga analüüsida reguleerimise suundumust ning seda, milline on ühiskondlik ootus neis riikides, siis ilmneb, et õigusliku reguleerimise puudumine ei ole seal vabatahtliku tegevuse kõige olulisem probleem. Ka Saksamaal on teatav õigusliku reguleerimise tase saavutatud ja selle täiendamiseks erilisi plaane pole.

Samal ajal on näiteks Belgias, Austrias, Prantsusmaal ja Hollandis, ka Itaalias juba praegu olemas seadusandlik raamistik ning ka suundumus reguleerimise märkimisväärse

täiustamise poole. Seega jaotub Vana Maailm vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise aspektist laias laastus kaheks. Ühte kuuluvad riigid, kus vabatahtliku tegevuse õiguslik reguleerimine seaduse tasemel on nõrk, kuid kus (ilmselt) muud ühiskonna toimemehhanismid toetavad antud valdkonda piisavalt, seetõttu ei ole reguleerimise vajadus primaarne. Teise kuuluvad riigid, kus õiguslik reguleerimine on traditsiooniliselt olemas ja arenenud ning kus lisaks olemasolevatele seadustele on tunnetatud ka nende täiustamise vajadust.

Idablokis kodanike endi vedada

Endise idabloki riikides on olukord samuti erinev. Vabatahtliku töö arendamine on enamasti kodanikeühenduste / vabatahtlike keskuste vedada, mida riik või kohalik omavalitsus lääneriikidega võrreldes vähesel määral toetab (nt Ungari, Tšehhi, Sloveenia). Valdkonna eest riiklikult vastutavad üksused on näiteks Tšehhis (siseministeerium, vabatahtliku teenistuse üksus) ja Poolas (sotsiaalpoliitika ministeerium). Vabatahtliku tegevuse tutvustamine ja propageerimine on nendes riikides kindlasti olulisi toetavaid meetmeid. Näiteks Ungaris ja Sloveenias korraldatakse avalikke vabatahtlike tunnustamise üritusi, Lätis tunnustas vabatahtlike nende panuse eest rahvusvahelise vabatahtlike aasta (2001) suurel tänuüritusel president.

Teine oluline meede on tegevust toetava õigusliku keskkonna loomine. Õigusliku reguleerimise taseme skaala ühes otsas on Rumeenia ja Poola, kus on vastu võetud vabatahtlikku tegevust reguleerivad seadused – Rumeenias 2001. ja Poolas 2003. aastal. Seadused on kehtinud veel liiga lühikest aega, et täpselt hinnata, kuidas nende rakendamine on õnnestunud. Rumeenia seaduse kohta on siiski märgitud, et liialt imperatiivne iseloom ei võimalda seda paindlikult kohaldada ning et norme tuleks muuta. Vähene reguleeriv taustsüsteem on olemas ka mitmes teises Kesk- ja Ida-Euroopa riigis. Lätis tunneb seadus vabatahtliku tegevuse legaalse definitsiooni ja võimaldab vabatahtlikele nende tegevuse

käigus tekkinud kulusid katta. Meiega sarnases olukorras on ka Tšehhi, kus vabatahtlikku tegevust koordineeritakse nimetatud vabatahtlike teenistuse üksuse kaudu. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide skaala teises otsas paikneb Bulgaaria, kus puudub igasugune seadusandlik reguleerimine ja ka aktsepteeritav praktika. Isegi mittetulunduslikke ühendusi reguleeriv seadus võeti seal vastu alles 2001. aastal.

Üldjoontes iseloomustab Kesk- ja Ida-Euroopa riike siiski suundumus õigusliku reguleerimise täpsustamisele, ainult Leedus on otsesõnu leitud, et olemasolev seadusandlik raamistik on küllalt hea alus vabatahtliku tegevuse takistusteta arenguks. Ehkki Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise osas jõudnud eri kaugusele, võib üldiseks suunitluseks pidada siiski seda, et mida rohkem vabatahtlik tegevus ühiskonnas populaarsust kogub, seda enam tõuseb päevakorda õigusliku reguleerimise vajadus. Kõnealuses riikidegrupis puudub laiaulatuslik toetav ühiskondlik ja riiklik taustsüsteem ning seepärast vajab antud valdkond muu hulgas tuge ka juriidiliselt keskkonnalt.

Riikliku tunnustamiseta ei edene

Eestis on võtmeküsimuseks vabatahtliku tegevuse tunnustamine riigi tasandil ning toetava poliitika väljatöötamine ja meetmete rakendamine. Ennekõike on vaja poliitilist tahet, vastutava riigiüksuse määramist või loomist ning ressursse. ÜRO väljakuulutatud rahvusvahelise vabatahtlike aasta 2001 tulemused näitasid, et valitsusel on keskne roll vabatahtliku tegevuse toetamisel ja arendamisel nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil, sealhulgas tegevuse propageerimisel ja vabatahtlike tunnustamisel (Davis Smith 2003). Et Eesti ühiskonnas teatakse vabatahtlikust tööst vähe, on äärmiselt tähtis, et avalik võim tunnustaks ja väärtustaks vabatahtlikke. Suur vajadus on tugisüsteemide (nt vabatahtlike keskused) järele, need aitaksid vabatahtlikku tegevust propageerida ja vabatahtlikke kaasata ning teisi vabatahtlikke kaasavaid organisatsioone

nõustada. Tuleb luua vabatahtlikku tegevust toetav ja soodustav õiguslik keskkond.

Eesti asetseb antud valdkonnas Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas, kus vabatahtlik tegevus selle klassikalises tähenduses on enamikule inimestele uus nähtus. Et vabatahtlikku tegevust saaks pidada ühiskonna toimemehhanismi normaalseks osaks, tuleb kõigepealt selgitada, mida niisugune tegevus endast kujutab ning kuidas seda suunatakse ja reguleeritakse. Vabatahtlikuna tegutseda sooviv isik peab teadma, milline on tema staatus – kuidas käsitleb riik tema ja organisatsiooni vahelist suhet, millised on tema õigused ja kohustused ning kas ja millises ulatuses vastutab ta oma kohustuste täitmise eest. Samasugust selgust vajavad ka vabatahtlikke kasutavad ning eriti neid kolmandaile isikuile vahendavad organisatsioonid ja isikud.

Õigusliku reguleerimise mudeli kindlaksmääramisel seisab Eesti ees küsimus – kas otsida eeskju riikidest, mille areng on olnud meie omaga sarnane ja mille majanduslik taustki on enam-vähem sama, teades samal ajal, et nendes riikides ei ole olemasoleva seadusandliku raamistiku efektiivsus ja eesmärgipärasus praktikas veel tõestamist leidnud, või võtta eeskju arenenud riikides toimivatest skeemidest? Õigem oleks ilmselt väita, et kui Eesti asub oma valikuid tegema, siis tuleb arvestada mõlema kogemusi, muidugi niivõrd, kui võrd see on võimalik meie kehtivat õigust ja ühiskondlikku tausta silmas pidades.

Et Eesti õigus kuulub Mandri-Euroopa õigussüsteemi, kus seadusel on õiguse allikana esmane ning taval ja pretsedendil teisene tähendus, võib kaasuspõhist lähenemist pidada siin pigem õigusliku reguleerimise puudulikkuse kui paindlikkuse ilminguks. Ka võtab ühtsete reeglite kujundamine kaasuspõhise lähenemise puhul palju aega. Väikeses riigis nagu Eesti ei pruugi praktika vähesuse tõttu selgeid ja ühtseid õiguslikke lahendusi niipea kujunedagi. Niisugust lähenemist saavad endale lubada üksnes pikaajaliste traditsioonidega riigid, kus vabatahtliku tegevuse õiguslik olemus on tava tasandil juba ühiskonnas teadvustatud, mistõttu ei ole karta,

et vabatahtliku staatust, õigusi või kohustusi vabesti interpreteeritakse.

Selge õiguskindluse garantii

Kui Eesti valiks mudeli, mille kohaselt vabatahtlik tegevus ei vaja täiendavat reguleerimist, siis võib arvestada sellega, et ebamäärane olukord jääb kõigi eelnimetatud isikute jaoks kehtima ilmselt veel pikaks ajaks. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et seadustatud reeglite olemasolu on tüüpiline Mandri-Euroopa õigusega riikidele, kus kohtunikud suhtuvad sageli vastumeelsusega reeglite tõlgendamisse. Üldise õigussüsteemi raames on olukord vastupidine – kohtud on valmis pöörduma mitmetähenduslike reeglite poole, mis Mandri-Euroopa õigussüsteemi kontekstis on signaaliks, et tuleb kehtestada täpsemad normid (Hertig, Kanda 2004, 97).

Vabatahtlikul tegevusel on puutumus (seos) mitme õigusharu ja -instituudiga. Kõige olulisem on ehk töö- ja sotsiaalõigus ning maksuõigus, kuid märkimata ei saa jätta ka ühinguõigust, võlaõigust ja (mõnel määral) haldusõigust. Nagu näha, ei ole tegemist mingi kindla õigusvaldkonnaga; samuti ei piirdu vabatahtliku tegevuse õiguskeskkond ainult eraõiguse ja avaliku õigusega. Juba viimati nimetatud asjaolust tingituna tekib küsimus – kuidas on võimalik õigusliku reguleerimiseta, üheselt mõistetava keskkonna loomiseta ületada avalikus õiguses tuntud printsipi, et kõik, mis ei ole lubatud, on keelatud? Isegi kui eeldame, et eraõiguslike õigusvaldkondade raames on reguleerimise puudulikkus ületatav mitmete tõlgendusinstrumentide (nagu dispositiivsus ja lepinguvabadus) kasutamise kaudu, siis ei ole kuidagi võimalik seadusandliku reguleerimiseta luua juurde haldusõiguslikke mehhanisme ja maksuõiguslikke reeglistikke. Peale selle on selge õiguslik reguleerimine õiguskindluse garantiiks kõigile õiguse rakendajaile.

Kui tunnistada vabatahtliku tegevuse õiguslik reguleerimine vajalikuks, siis ilmneb, et reguleerimisele võib läheneda mitmel viisil. Esiteks on võimalik otsustada valdkonnasisese reguleerimise kasuks. Vabatahtlik tegevus

on kõige enam levinud teatud kindlates valdkondades – niisugune rõhuasetus on täheldatav näiteks Saksamaal, ka Leedus. Seega võiksid iga valdkonda (nt tervishoidu, noorsootööd, keskkonnakaitset, sotsiaaltööd jmt) reguleerivad õigusnormid sisaldada ka vabatahtlikke puudutavaid norme. Selle kasuks räägib asjaolu, et valdkonnad arenevad eri kiirusega ja neil on erinevad vajadused, seetõttu peaks ehk ka reguleerimismäär olema erinev. Sisuliselt on selline õiguslik reguleerimine juba toimunud: nagu eespool märgitud, tunneb kriminaalhoolduse ja ohvriabi süsteem vabatahtliku tegevuse mõistet ja annab ka teatud raamistiku asjaomase isiku õiguslikule staatusele. Kuid tuleb silmas pidada, et antud juhul on tegemist riigi poolt prioriteetseteks kuulutatud valdkondadega.

Tuleb julgelt edasi minna

Kriminaalhoolduse ja ohvriabi puhul on riik pidanud vajalikuks reguleerida asjaomast tegevust valdkondades, millest ta ise on huvitatud. Muudes tegevussfäärides tähendaks riigi selgelt väljendatud initsiatiivi puudumine vabatahtlike, vahendavate organisatsioonide ning teiste asjast huvitatud isikute jaoks seda, et mingit reguleerimist õigusaktide vastuvõtmise tähenduses ei pruugigi toimuda. Sellisel juhul oleks tulemuseks ikkagi olukord, kus vabatahtlik tegevus ülejäänud, nn mitteprioriteetsetes valdkondades jääks tavade ja praktika reguleerida. Samuti on valdkonnapõhise reguleerimise ohuks, et sel moel ei õnnestu ilmselt komplekselt ja korruga lahendada tähtsaid (nt maksustamise) küsimusi. Probleem oleks ületatud, kui üldised küsimused reguleerida ühtsete ja kõigi valdkondade suhtes kohaldatavate normide kaudu ning jätta eripärased küsimused iga konkreetse ala sisemise reguleerimise objektiks. Õiguslikul reguleerimisel tuleb teha veel üks valik – otsustada, kas lahendada kõik

probleemid kompleksse seadusloome kaudu korruga või etapiviisi, esmajärjekorras probleemid, mis on olulisimad kõigile asjaosalistele. Viimatinimetatud juhul tuleks prioriteetseks pidada vabatahtliku õigusliku staatuse selget eristamist töötaja omast ja vabatahtlikule tema tegevusega seonduvate kulude katmise põhimõtete sätestamist (samasugune prioriteetsus on täheldatav ka teistes riikides). Seejärel saaks asuda kindlapiirilise valdkonnasisese reguleerimise juurde ning lahendada küsimused, kas teatud juhtudel võiks lubada täisajaga vabatahtlikku tegevust, tagades asjaomastele isikutele töötajatega samaväärse tunnustatuse ja samasugused sotsiaalsed garantiid.

Kokkuvõttes võib öelda, et see, milline õigusliku reguleerimise viis ja määr valida, on loomulikult seadusandja otsustada. Riik peab avaldama ka poliitilist tahet vabatahtlikku tegevust toetada ja arendada. Artikli autorid on seisukohal, et integreerivas Euroopas ei saa Eesti jätta vabatahtliku tegevuse korraldamist ja õigusliku reguleerimise küsimust kodanikuühiskonna arengu valgu- ses tagaplaanile. Kui me soovime, et vabatahtlik tegevus oleks elujõuline ja saaks ühiskonna loomulikuks osaks, siis ei ole õige ja õigusriigile kohane jätta asjaomases valdkonnas tegutsejad teadlikult saatuse hooleks. Eesti ei saa endale lubada olukorda, kus kodanikuühiskonna põhimõtete tõhus rakendumine takerdub selle taha, et riik ei suuda pakkuda vabatahtlike tegevuse vallas vajalikke õiguslikke garantiisid. Tuleb ainult tahta ja julgelt edasi minna, seda enam, et sobiva reeglistiku, poliitika ja tugistruktuuride väljatöötamisel on meil võimalik arvestada paljude riikide kogemusi. Mis saab siis, kui riik ei tunnusta ega toeta vabatahtlikku tegevust? Sellele saab vastata ainult retoorilise küsimusega: mis saaks siis, kui vabatahtlikku tegevust ühel päeval Eestis enam ei toimuks?

Kasutatud kirjandus

- Davis Smith, J. (1998).** The 1997 National Survey of Volunteering in the UK. London: Institute for Volunteering Research.
- Davis Smith, J. (2003).** Government and Volunteering. – Voluntary Action. The Journal of the Institute for Volunteering Research, Vol 5, No 2. London.
- van Hal, T., Meijjs, L., Steenbergen, M. (2004).** Volunteering and Participation on the Agenda. Utrecht: CIVIQ.
- Handy, F. et al (2000).** Public Perception of "Who is a Volunteer": An Examination of the Net-Cost Approach from a Cross-Cultural Perspective. – Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol 11, No 1, pp 45–65. International Society for Third Sector Research and The John Hopkins University.
- Hertig, G., Kanda, H. (2004).** Creditor Protection. – The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach. Ed by R. Kraakman. Oxford: Oxford University Press, pp 71–99.
- Lagerspetz, M. (2004).** Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Tallinn: Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud.
- Legal Status of Volunteers in Europe (2003). European Volunteer Centre (CEV) and the Association of Voluntary Service Organisations (AVSO). – http://www.cev.be/legal_status.htm.
- Mänd, T. (2003).** Esimene Eesti Vabatahtlike Foorum. Ettekanded. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.
- Mänd, T., Gramberg, A., Kõre, K. (2005).** Vabatahtlik töö Euroopa Liidus. Paberid ja praktika. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.
- Putnam, R. (2002).** Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. New York: Oxford University Press.
- Uuringukeskus Faktum (2003). Küsitlus kodanikeühenduste konverentsil. Tallinn. – <http://www.ngo.ee/950>.
- Wilson, J. (2000).** Volunteering. – Annual Review of Sociology, 26, pp 215–240.
- Ümarik, M. (2003).** Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS poolt läbi viidud projektist "Eesti Mittetulundussektori kohta käiva statistika kogumise aja analüüsi korrastamine". Esimene Eesti Vabatahtlike Foorum. Ettekanded. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.

Demokraatlikud otsustusmudelid – rohi võõrandumise vastu



Andres Siplane
Tallinna Ülikooli
doktorant

Et kodanikud oma riiki ikka tõsiselt võtaksid, tuleb kasutada mitmesuguseid demokraatlikke otsustusmudeleid ja -meetodeid.

Olukorras, kus kõiki demokraatiad vaevab võõrandumine, usaldamatus ja madal valimisaktiivsus, on loomulik, et hakatakse otsima uusi või taaselustama vanu demokraatia instrumente. On enesestmõistetav, et kui esindusdemokraatial on käes halvad ajad, otsitakse abi ka demokraatiatelje teisest otsast ehk otsesest demokraatiast.

Eesti ja teiste endiste nõukogude sotsialistlike vabariikide puhul võib võõrandumise eest mõnel määral vastutavaks pidada ka põlevat vajadust lühikese aja jooksul kogu õiguskeskkond uuesti luua. Õiguskeskkonna ümberkujundamine ei saanud minna komistusteta (Tamm 2000, 156). Nii ruttu kogu seadusandlust kvaliteetselt uuesti luua ei ole lihtsalt võimalik. Kui on vaja eelnõu kiiresti valmis saada ja seaduseks kuulutada, tuleb midagi ohverdada. Ning kui hirmkiire seadusloomega kaasneb Suure Depressiooni sarnane majanduslangus, siis oleks väga kummaline, kui ükski kodanik ei väljendaks peetumust ega peaks võimu endast võõrandunuks. Vaadates stabiilset arengut nautinud riike, ei ole põhjust arvata, et meie ühiskond võiks eelnimetatud nähtusteta olla läbinisti harmooniline ja solidaarne.

Kodanike laiahaardeline kaasamine ja mitmesuguste meetmete rakendamine riigivõimu

lähendamiseks rahvale on ülesanded, mida püüavad lahendada kõik demokraatiad.

Demokraatia mõisted

Ajalooliselt tekkis demokraatia otsese demokraatia tähenduses. Antiik-Kreeka linnriikides tehti linna juhtimist puudutavad otsused vabade täieõiguslike meeskodanike koosolekul. Siinkohal tuleb siiski lisada, et need vabad otsustusõiguslikud meeskodanikud moodustasid linnaelanike vähemuse. Siis rakendati esimest korda demokraatiat, see oli linnriigi demokraatia ning seda nimetatakse esimeseks demokraatia siirdeperioodiks (Dahl 1989, 13).

Ühiskonna keerukusest hoolimata püüeldakse ka tänapäeval otsedemokraatlike ideaalide poole. Üldtunnustatud definitsiooni kohaselt taotleb otsene demokraatia tavakodanike maksimaalset osalemist otsuste tegemisel (Hagopian 1993, 346; Varrak 2001, 190). Nagu otsest demokraatiat praktiseerivad šveitslased ütlevad, on otsese demokraatia hingeaks diskussioon (Gross 2004, 49).

Uuesti tulid demokraatlikud ideaalid päevakorrale uusajal, monarhiate deabsolutiseerimise ja uute riikide asutamise aegu. Et aga riigid olid selleks ajaks nii pindalalt kui ka rahvaarvult suured, viis areng esindusdemokraatia tekkele (Dahl 1989, 217). Nähes tervenisti otsedemokraatliku riigi loomise võimatust, jõuti hoopis järeldusele, et ükski territoorium ei ole liiga suur ja ükski rahvas liialt arvukas esindusdemokraatliku juhtimismudeli jaoks.

Esindusdemokraatia teket rahvusriigis (ingl k *nation-state*) nimetatakse ka teiseks demokraatia siirdeperioodiks. Mõningal määral on kõneldud ka kolmandast demokraatia siirdeperioodist riigiüleste otsustusmehhanismide tekkimise järel (Dahl 1989, 320), samuti demokraatlike põhimõtete levimisest muudesse sfääridesse, näiteks ettevõtlusse (*ibid*, 329).

Tavaliselt vaadeldakse otsest demokraatiat ja esindusdemokraatiat vastanditena. Inglisekeelses kirjanduses käsitletakse otsest demokraatiat (*direct democracy*) ja osalemist (*participation*) enamasti samatähenduslike mõistetena (Cronin 1989; Hagopian 1993; Robertson 1993).

Mõnikord võib jääda mulje, et Eesti kodanikuühiskonna diskursuses mõistetakse esindusdemokraatiat valitute poolt otsustamisena, otsest demokraatiat kõigi kodanike otsustamisena ja osalusdemokraatiat asjaosaliste otsustamisena (Adamson 2000; Hellam 2004; Kasemets 2000; Siplane 2000). Kui see mulje ka ekslik on, sobib siinkohal siiski mainida, et huvirühmade kaasamisel põhinevat otsuste tegemist nimetatakse neokorporatiivseks demokraatiaks või ka liberaalseks korporatismiks (Goverde *et al* 2000, 112; Robertson 1993, 118).

Otsustusmeetodid

Otsustusprotsessis on peale küsimuse, kas otsustaja on kogu rahvas või valitud isikud, tähtis ka otsustusmeetod. Seda enam, et mõni otsustusmeetod välistab oma olemusega otsedemokraatliku otsustamise.

Üldistatult võib öelda, et otsuste langetamiseks kasutatakse viit meetodit (Kiviorg 1999, 27):

- ekspertiis: otsuse langetavad asjaomase valdkonna eksperdid;
- konsensus: vastu võetakse otsus, mille suhtes kellelgi ei ole vastuargumente ega -hääli (erapooletuks võib konsensuse puhul jääda);
- poliitiline meetod: otsus tuleneb otsustaja ideoloogiast või konkreetsest poliitilisest olukorrast;
- mõõduvõtmine (ingl *benchmarking*): otsus tehakse "nii nagu teised on teinud";
- empiiriline meetod: otsus põhineb olukorra empiirilisel uuringul või analüüsil ning saadud tulemustest lähtuvail prognoosidel ja soovitudel.

Iga otsustusmeetodi puhul on võimalik ette kujutada olukorda, kus selle kasutamine on

õigustatud ja optimaalne. Puhtakujulist ühe meetodi alusel otsustamist tuleb tõenäoliselt väga harva ette. Alati on seaduseelnõu seletuskirjas teatav empiiriline mõõde, tihti tuuakse andmeid selle kohta, kuidas meie naabrid seda probleemi on reguleerinud, viidatakse antud valdkonna ekspertide arvamustele ning ka huvirühmade seisukohtadele. Harvem on seaduseelnõu seletuskirjas argumendina ära toodud poliitilis-ideoloogiline dimensioon. Samas on väga raske eelnõu autoritena ette kujutada poliitikuid, kes lähtuvad oma eelnõu kirjutamisel mõnest omaenda erakonnale vastanduvast poliitilisest ideoloogiast.

Idee vormistamine õigusaktiks eeldab enamasti mitme otsustusmeetodi tulemuste kokkulangemist. On võimalik ette kujutada olukorda, kus otsustame teataval viisil, sest naabrid teevad niisamuti ja see sobib ka meie poliitilise joonega. Samuti on võimalik ette kujutada olukorda, kus näiteks empiiriline uuring soovib teatavat valdkonda reguleerida hakates minna vastuollu avaliku arvamusega. Ning huvirühmadel on väljaspool ühishuvisid orgaaniliselt vastandlikud huvid (abordipooldajad ja abordivastased, looduskaitsejad ja maasturisõbrad jne), mis muudab küsitavaks konsensusel põhinevate otsuste võimalikkuse.

Otsese demokraatia probleemid

Ameerika Ühendriikide lääneranniku osariigid on üsna aktiivsed otsedemokraatlike meetmete rakendamisel. Seal võib eristada kolme põhilist otsese demokraatia instrumenti (Cronin 1989, 2):

- algatusõigus lubab valijail teha ettepaneku seaduseelnõu algatamiseks;
- hääletusõigus ehk referendum lubab valijail seaduseelnõu heaks kiita või maha hääletada;
- tagasikutsumisõigus lubab valijail ametisiku oma ametist tagasi kutsuda.

Šveitsis, Euroopa otsese demokraatia lipulaevas, kasutatakse eelmainituist rohkem kaht esimest – seaduseelnõu algatamise õigust ja hääletusõigust (Auer 2004, 37). Seaduseelnõu

kodanikualgatuslikus korras algatada on võimalik paljudes Euroopa riikides, Šveits on otsedemokraatliku kuulsuse saanud just kvartaalsete referendumitega eelnõude heakskiitmiseks.

Otsese demokraatia kriitikud rõhutavad, et otsustamise eeldus on informeeritus, praegusajal ei ole aga kahjuks võimalik olla korraga kompetentne kõigis valdkondades. See viib huvirühmade korraldatavate reklaamikampaaniateni ja kujuneb kokkuvõttes turundusvõistluseks. Üks illustratiivne näide: 1939 oli Põhja-Dakotas referendumil neli küsimust, kolm puudutasid pensionireformi ja neljas teraviljavoliniku ametkonna kaotamist. Et pensionireformi läbikukutamiseks tehti tugevat kampaaniat ja kõigile oli selge, et vastata tuleb "ei", vastasid kodanikud igaks juhuks eitavalt ka täiesti aegunud ja oma funktsioonid kaotanud teraviljavoliniku ametkonna kaotamisele (Cronin 1989, 85). Samuti osutatakse sellele, et kui referendumil on küsimusi üle kümne, vastatakse viimastele küsimustele pigem eitavalt või jäetakse hoopis vastamata (*ibid*, 94).

Loomulikult on kodanike maksimaalne kaasamine mõnede otsuste tegemise puhul (nt Euroopa Liiduga ühinemise küsimuses) otsuste legitiimsuse ja võimalikult suure konsensus tagamiseks vajalik ja mõõdapäasmatu, kuid selliste meetmete laiendamine õigusloomes suuremal määral tekitab rohkesti probleeme. Marcello (2004, 1) osutab, et laialdane seaduse algatamise ja hääletusõiguse võimaldamine:

- annab eeliseid jõukaile;
- soodustab enamuse domineerimist vähehuse üle;
- soodustab ekstreemseid lahendusi kas kõik või mitte midagi laadis;
- toob õiguskeskkonda paindumatuse elemente,
- võimaldab diletantlikku õigusloomet, mis ei harmoneeru üldise õiguskeskkonnaga.

USA läänerranniku osariikides kasutatav tagasikutsumise õigus on loodetud vastutustundliku ja valijast hooliva käitumise asemel tõstnud avalikele positsioonidele inimesi, kes ei julge millegagi silma paista ning ilmuta-

vad pigem initsiatiivtust kui ambitsioone ja suuri tegusid (Cronin 1989, 136). Mõne linnapea tagasikutsumine on kindlasti selleks aurulaskmise ventiiliks, mis pettunud valija tähelepanu ajutiselt kõrvale juhib, kuigi kõik saavad aru, et probleemi ennast kellegi tagasikutsumine enamasti ei lahenda.

Huvirühmade kaasamine

Kaasamisest kõneldes on vaja teha vahet informeerimise, konsulteerimise ja osalemise vahel (OECD 2001, 49–64). Informeerimine on ühesuunaline infovool, mis teavitab seaduseelnõu sihtrühma kavandatud muudatustest. Konsulteerimise puhul küsitakse sihtrühmadelt ka tagasisidet. Osalemise puhul on sihtrühm kaasatud selle määramise, et tal on õigus initsiatiivi üles näidata ning ka otsuste tegemises osaleda.

Huvirühmade informeerimine ja nendega konsulteerimine on keeruline ainult seetõttu, et need rühmad tuleb kõigepealt kuidagi kindlaks määrata ja üles leida. Et aga nende roll ei ole lõpptulemuseni jõudmisel määrav, siis ei ole ka kellelegi ülekohtu tehtud, kui mõne huvirühma olemasolu pole märgatud. Kui aga huvirühm osaleb seaduseelnõu väljatöötamisel juba hääleõigusega, tekib huvirühmade määramisega raskusi.

Ühel õigusaktil ei ole ainult üks või kaks sihtrühma. Iga õigusakti puhul on huvirühmade kategooriaid palju:

- hüvede saajad;
- seaduse rakendamise objektid;
- hüvede rahastajad;
- seaduse rakendajad;
- reguleerijad.

Asjaosaliste kategooriaid on mitu, seepärast ei tähenda see, et kokku oleks alati sama palju asjaosaliste rühmi. Ühte kategooriasse võib kuuluda mitu sihtrühma (nt on toimetulekutoetuse puhul hüvede saajad nii üksikvanemad, töövõimetuspensionärid, vanaduspensionärid, töötud kui ka üliõpilased) ning üks sihtrühm võib kuuluda korraga mitmesse kategooriasse (nt tervishoiuteenuse rahastaja võib olla samal ajal tervishoiuteenuse tarbija ehk hüve saaja).

Kui mõned nendest sihtrühmadest ei ole organiseerunud, kas see on piisav õigustus neid eirata? Kas kuulame ainult nende seisukohta, kes kõva häält teevad? Millise koefitsiendiga korrutada asjaosaliste rühmade seisukohtade kaalu, kui reguleeritavaks küsimuseks on näiteks tahtevastane psühhiaatriline abi? Kui keskmine maksumaksja ei taha mõningaid kurjategijaid oma raha eest kinnipidamiskohas hoida ja soovib neile hoopis surmanuhtlust, kas küsime siis ka kurjategijate arvamust?

Oletame, et ühel seaduseelnõul on kümme selgesti eristatavat osapoolt. Milline olukord on demokraatlikum – kas see, kui kaasame nendest rühmadest otsuse tegemisse seitse, või see, kui kaasame neist ainult viis? Need küsimused seavad konsensusel põhineva otsustamise väga raskesse seisu, kui mitte lausa ei välista seda.

Seda enam tekib siinkohal vajadus konsulteerimise ja lahtiste kaartidega mängimise ning selgitustöö järele. Ükski otsus ei saa rahuldada kõiki huvirühmi korraga, kuid mingil määral on võimalik selgitada nii-öelda kaotanule ja solvunule ühtede või teiste argumentide kaalu ning õigustada avalike huvide prevaleerimist erahuvide üle.

Kergendust pakkuv seisukoht

Artikkel osutab sellele, et küsimus ei ole ei otsese demokraatia ega neokorporatiivse demokraatia ega esindusdemokraatia absoluutsetes eelistes. Küsimus on nende demokraatiamodelite kasutajates.

Tihe suhtlemine huvirühmadega ja laialdane kodanike kaasamine on küll head suurema ühiskondliku sidususe ja harmoonia tekitamise meetodid, kuid kui ühiskonnas valdavad erahuvid, rivaliteet ja ärapanemine, siis ei maksa imestada, kui soovitud eesmärke ei saavutata mitte ühegi mainitud meetodiga. Samamoodi on selge, et esindusdemokraatia on hea vahend keeruka ja mitmekihilise ühiskonna juhtimiseks, see aga ei tähenda, et seda vahendit ei ole võimalik kasutada vääriti või hoolimatult.

Erinevate demokraatia instrumentidega balansseerimine teenib minu arvates lõppeemärki, et kodanikud oma riiki ikka oma riigiks peaksid ja tõsiselt võtaksid. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb kasutada mitmesuguseid demokraatlikke otsustusmudeleid ja -meetodeid. Ilmselt jagavad paljud seisukohta, et meie ühiskond on muutunud sedavõrd kodanikuühiskonnaks, et kõrvalekaldumine eespool mainitud lõppeemärgist on üsna raske.

Kasutatud kirjandus

- Adamson, T.-A. (2000).** Mittetulundusühingud võtavad endale vastutuse ja Eesti Vabariik jõuab osalusdemokraatiani? – Riigikogu Toimetised 1, lk 264–266.
- Auer, A. (2004).** Les institutions de la démocratie directe en Suisse: une lente dégradation. – LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 3, S 35–48.
- Cronin, T. E. (1989).** Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge (Mass.), London (England): Harvard University Press.
- Dahl, R. A. (1989).** Democracy and Its Critics. New Haven, London: Yale University Press.
- Goverde, H., Cerny, P. G., Haugaard, M., Lentner, H. H. (eds). (2000).** Power in Contemporary Politics. Theories, Practices, Globalizations. London, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Gross, A. (2004).** Die EU und die direkte Demokratie: Ewig unvereinbar oder gar aufeinander angewiesen? – LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 3, S 49–57.
- Hagopian, M. (1993).** Režiimid, liikumised, ideoloogiad. Tallinn: Olion.
- Hellam, M. (2004).** Mis on O-Eesti? – Eesti Päevaleht, 26. nov.
- Kasemets, A. (2000).** Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – Riigikogu Toimetised 1, lk 159–183.
- Kiviorg, M. (1999).** Õigusakti mõju ja rakendamise analüüs. – K. Merusk, V. Olle, A. Mõttus, R. Sõlg, M. Kiviorg, I. Pilving. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus, lk 19–40.
- Marcello, D. (2004).** Direct Democracy in USA. 6th Congress of the European Association of Legislation 13.–14.05.2004, Bern. [Konverentsimaterjalid.]

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris: OECD Publications.

Robertson, D. (1993). A Dictionary of Modern Politics. Kent: David Robertson.

Siplane, A. (2000). Kodanikualgatuse ja riigi kommunikatsioon: teel osalusdemokraatia poole. – Riigikogu Toimetised 2, lk 225–229.

Tamm, K. (2000). Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid. – Riigikogu Toimetised 1, lk 148–158.

Varrak, T. (2001). Sissejuhatus poliitika- ja riigiteadusesse. Tallinn: Külüm.

