

Avalik arvamus ja X Riigikogu meediuuringutes



Juhan Kivirähk
OÜ Uuringukeskus
Faktum juhatuse esimees

Kuigi ajakirjanduses on ilmunud arvukalt kriitilisi artikleid, ei ole parlamendi usaldusvääruses põhimõttelisi muutusi esimese aasta jooksul aset leidnud.

Riigikogu kujutab endast riigi kõrgeima võimekandja, Eesti kodanikkonna valitud esindust. Riigikogu eduka tegutsemise olulisi kriteeriume on tema usaldusväärsus rahva silmis.

Riigiorganite usaldusvääruse uuringuil on küllaltki pikk traditsioon – tegemist on poliitiliste sotsiaaluuringute klassikalise teemaga. Usaldusvääruse küsimust on esitatud peaaegu kõigis Riigikogu ja valitsuse tellitud avaliku arvamusmonitooringutes, sellel teemal on uuringuid teinud TNS Emor, ES Turu-uuringute AS ja OÜ Saar Poll. Viimase pooleteise aasta kestel on riigi institutsioonide usaldusväärsus uurinud ka OÜ Uuringukeskus Faktum.

2003. aasta veebruaris hindasid küsitlavad IX Riigikogu. 2003. aasta juunis oli märtsis valitud uue, X Riigikogu reiting veel küllaltki kõrge (teda usaldas 60% ja ei usaldanud 35% elanikkonnast). 2003. aasta oktoobris oli Riigikogu usaldusväärsus juba pisut kahanenud. Riigikogu liikmete kuluhüvitiste teema ajakirjandusliku käsitlemise mõju Riigikogu reitingu langusele võib siinkohal ainult oletada, uuringuandmete põhjal sellele kinnitust leida pole võimalik. Kui selline mõju oligi, siis igatahes mitte püsiv: 2004. aasta veebruaris oli usaldus Riigikogu vastu endiselt 57% (mitteusaldajate osakaal 40%).

Tuleb märkida, et tõsisel kriisil on kriitilisi teemasid tõstatava ajakirjanduse enda maine: oktoobris ei usaldanud ajakirjandust 58% küsitletuist. See muidugi ei tähenda, et madala usaldusvääruse tõttu kriitilised materjalid poliitikute mainet ei ohustaks – ajakirjandusest veelgi madalam reiting on erakondadel, keda veebruaris pidas usaldusväärseks ainult 25% küsitletuist.

Riigikogu mainega tegelejatel tasub silmas pidada, et avalikkus ei tee eriti hästi vahet Riigikogul ja valitsusel, hinnangud nende usaldusväärsele suures osas kattuvad. Tuleb silmas pidada, et parlamendi usaldusväärsus mõjutab riigi poliitiline elu tervikuna, mitte üksnes Toompea lossi seinte vahel toimuv.

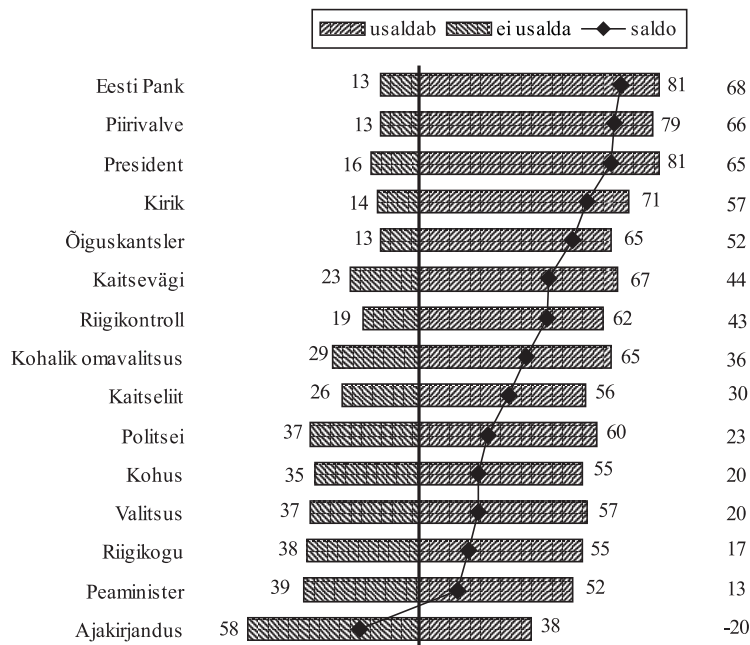
Ilmselt kehtib ka praeguse Riigikogu puhul üldine seaduspärasus: tegevusaja kestel hakkab tema usaldusväärsus (veelgi enam valitsuse oma) paratamatult langema. Praegusel Riigikogul on käsil alles esimene tegevusaasta, seega pole usaldusvääruse langusfaasi veel jõutud.

Pilk minevikku

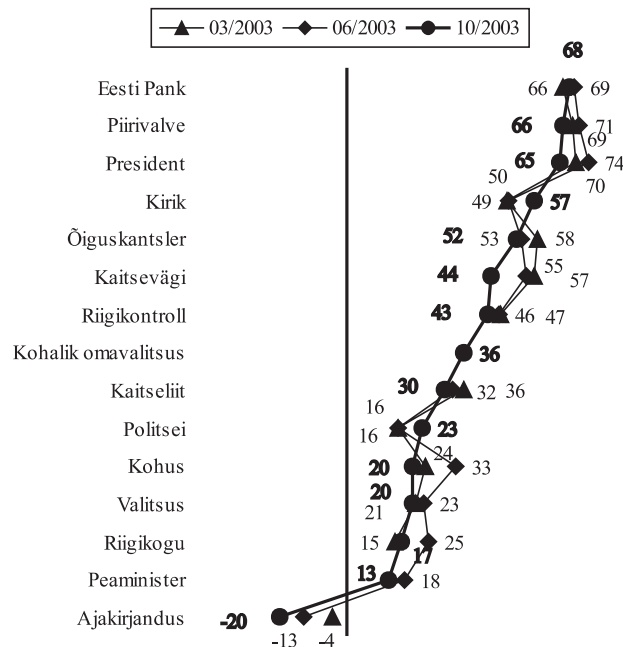
Aastail 1995–1998 turu-uuringufirma Saar Poll korraldatud küsitluste põhjal püsis Riigikogu täielikult või pigem usaldavate vastanute osakaal pidevalt 40 protsendist kõrgemal, tõustes eestlaste hinnangutes aegajalt ka üle 50% (koguni 57–58%-ni). Selline muutlikkus oli tingitud valitsuskoalitsioonide vaheldumisest. Kui võimule sai uus valitsus, lisandus ka Riigikogule täiendavat usalduskrediiti. Kõige rõõmustavam oli riigivõimu reiting Mart Siimanni peaministriks oleku ajal – KMÜ vähemusvalitsus ei hiilanud küll tugevderohkusega, kuid mõjus avalikkusele sellegipoolest turvaliselt ja usaldusväärsest.

Aastail 1999–2002 oli kolm aastat järjest võimul kolmikliidu valitsus. Usaldus Riigikogu vastu jäi sel perioodil pidevalt alla 40%,

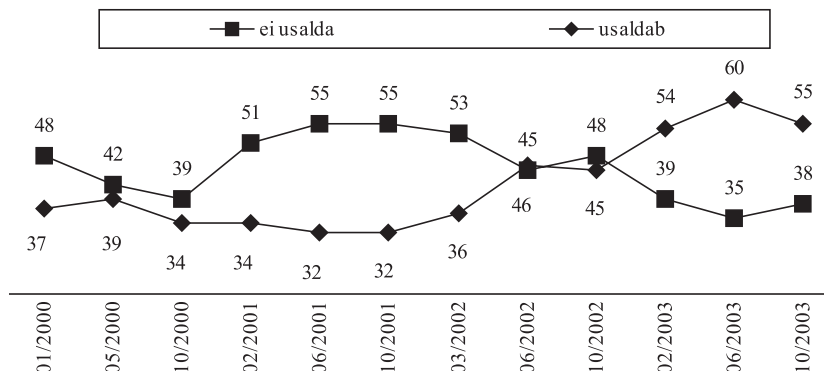
Joonis 1. Usaldus riigi institutsioonide vastu 2003. aasta oktoobris



Joonis 2. Muudatused riigi institutsioonide usaldamises 2003. aastal (positiivsete ja negatiivsete hinnangute saldo)



Joonis 3. Usaldus Riigikogu vastu aastail 2000–2003 (%)



valitsuse käsi käis aga kriitilisematel hetkedel veelgi hapramini: 2001. aasta kevadel pildiskandaali ajal ja suvel elektrihaamu *NRG-Energy*'le maha müüa üritades langes see 30%-ni.

Üheaastase KeRe koalitsiooni võimuloleku ajal püsis usaldus nii Riigikogu kui ka Siim Kallase valitsuse vastu kõrgel – teatud sarnasust võib selles fenomenis näha Mart Siimanni peaministri-perioodiga.

Riigikogu usaldusväärsus sotsiaal-demograafilistes rühmades

Riigikogu reiting on kõrgem neis rühmades, millesse kuulujail on põhjust riigi poliitikatega rohkem rahul olla. Madalam staatus (väiksem haridus, madalam sissetulek) toob kaasa suurema rahulolematuse riigis toimuvaga, mis väljendub ka suuremas usaldamatuses Riigikogu ja valitsuse tegevuse vastu.

Tabel 1. Riigikogu usaldajate ja mitteusaldajate suhe elanikkonna rühmades (%)

	2003 veebr	2003 mai	2003 okt	2004 veebr
Eestlased	56:41	59:37	56:39	55:42
Mitte-eestlased	50:35	62:31	53:36	61:32
15–19-aastased	63:32	71:27	62:31	60:38
20–29-aastased	51:46	58:36	54:37	60:38
30–39-aastased	58:35	53:40	50:45	53:42
40–49-aastased	56:38	63:33	58:34	57:37
50–59-aastased	49: 44	58:37	55: 40	53: 45
60–74-aastased	55:39	61:34	55:39	58:37
Alg- või põhiharidus	57:38	62:33	55:40	58:38
Keskharidus	53:39	57:37	52:40	53:42
Kõrgem haridus	57:39	69:28	64:32	69:32
Kuni 1000 krooni	48: 45	50: 48	48: 43	46: 48
1001–2000 krooni	54:38	62:34	55:36	53:42
2001–3000 krooni	57:40	59:38	56:36	58:40
3001–4000 krooni	66:31	58:31	49:47	58:40
Üle 4000 krooni	50:46	67:28	62:35	68:31

Eestlaste ja mitte-eestlaste suhtumisi võrreldes näeme ennekõike, et Riigikogu usaldajaid on muulaste seas eestlastest kohati rohkemgi, mitteusaldajaid aga püsivalt vähem. Samas on aga “ei oska öelda” vastanute osakaal muulaste hulgas suurem.

Riigikogu usaldavad rohkem kõige nooremad vastajad, kõige kriitilisemalt suhtub Riigikogu töösse pensionieelsesse ikka kuuluv vanuserühm.

Kõrgharidusega vastajate seas on usaldus Riigikogu vastu kõrge. Kõige rohkem usaldavad parlamenti need, kelle keskmine sissetulek ühe perele kohta on suurim. Mitteusaldajate osakaal on aga suurim kõige väiksema sissetulekuga vastanute seas.

Tabelist näeme, et pärast kevadisi Riigikogu valimisi kasvas Riigikogu usaldusväärsus peaaegu kõikides vastanute rühmades. Oktoobriks aga taastus enamikus vastanute rühmades valimiste-eelne usaldus (mis on tegelikult kõikide varasemate Riigikogu koosseisudega võrreldes pretseeditult kõrge).

Oktoobrikuuga võrreldaval tasemel püsis usaldusväärsus ka 2004. aasta veebruaris.

Riigikogu usaldusväärsus erakondade toetajate hulgas

Tulenevalt hinnangute tugevast korreleerumisest valitsuse tegevuse vastu on usaldus Riigikogu vastu suurem valitsuskalitsiooni

Tabel 2. Riigikogu usaldajate ja mitteusaldajate suhe erakondade toetajaskonnas (%)

	2003 veebr	2003 mai	2003 okt	2004 veebr
Keskerakond	53:45	57:42	40:51	52:43
Rahvaliid	60:38	49:51	59:36	44:54
Reformierakond	75:23	73:23	70:30	73:27
Isamaaliit	63:35	67:28	58:35	67:32
ESDE	64:36	72:19	63:34	51:49
Res Publica	49:59	66:31	62:34	70:30

erakondade toetajate seas ning madalam opositsiooni pooldajate hulgas.

Nagu näeme, olid Res Publica valijad enne 2003. aasta märtsi valimisi Riigikogu suhtes kõige kriitilisemalt meelestatud. 2004. aasta veebruaris hindavad nad aga Riigikogu usaldusväärst Reformierakonna pooldajate järel teisena.

Kriitilised olid ja on selleks ka jäänud Keskerakonna valijad, kelle toetatav erakond oli ometi 2003. aasta veebruaris valitsuses.

Küllalt kriitiliselt suhtuvad praegusse Riigikogusse ka Rahvaliidu valijad – usaldusväärse näitajaid vaadates võiks arvata, et tegemist on opositsioonierakonnaga. Läbivalt on antud perioodil Riigikogu usaldusväärseks pidanud Reformierakonna valijad. Riigikogu suhtes on enamasti positiivselt meelestatud ka Isamaaliidu poolehoidjad. Mõõdukate / sotsiaal-

demokraatide toetajad on pärast nimevahetust muutunud Riigikogu suhtes kriitilisemaks, varem nad pigem usaldasid parlamenti.

Nii ehk teisiti on suhtumine Riigikogu töösse seotud inimeste poliitiliste eelistustega. Need, kelle toetatav erakond on võimul ja suudab seal olles ka oma taotlusi realiseerida, peavad parlamendi tegevust üldiselt usaldusväärseks. Opositsioonierakondade toetajad või need, kelle lemmikerakond on koalitsioonis siseopositsioonis (Rahvaliid), tunnevad parlamendi tegevuse vastu väiksemat usaldust, kui ei näe seal realiseeruvat oma poliitilisi taotlusi. (Vastupidi Rahvaliidu valijatele on Isamaaliidu valijad erakonna opositsioonis asumisest hoolimata riigi praeguse poliitilise kursiga valdavas osas rahul ning toetavad nii valitsuse kui ka parlamendi tegevust.)

Tabel 3. Riigikogu täielikult või pigem usaldajate osakaal pidevate ajalehelugejate ja mittelugejate hulgas (%)

	2003 veebr		2003 mai		2003 okt		2004 veebr	
	lugeja	mitte-lugeja	lugeja	mitte-lugeja	lugeja	mitte-lugeja	lugeja	mitte-lugeja
Eesti Ekspress	62	57	61	60	67	48	70	53
Eesti Päevaleht	58	57	62	53	64	47	68	50
Postimees	55	57	62	60	64	48	58	52
SL Õhtuleht	55	55	56	58	53	53	54	57
Maaleht	64	56	56	61	54	56	57	56
Äripäev	66	56	75	57	69	51	73	50
Sirp	50	57	82	58	68	55	57	54

Riigikogu usaldusväärsus päevalehtede lugejaskonna hinnangul

Nagu tabelist näeme, ei ole Riigikogu usaldusväärsus peamiste päeva- ja nädalalehtede eestlastest lugejate seas märkimisväärselt langenud. Oktoobrikuus aset leidnud kuluühvitiste teemalise diskussiooni mõju võib hea tahtmise juures leida ainult SL Õhtulehe lugejate hulgast. Olulise usaldusväärtsuse languse on Riigikogu läbi elanud ka Sirbi lugejate silmis, kuid see sihtrühm on liialt väike, et põhjapanevaid järeldusi teha. Eesti Ekspressi ja Eesti Päevalehe püsilugejate seas on Riigikogu usaldusväärtsus hoopis kasvanud. Tegelikult ei näi lehe lugemine või mittelugemine oluliselt Riigikogu usaldusväärtsust

diferentseerivat, üksnes Äripäeva puhul on spetsiifilise lugejaskonna tõttu kindel tendents, et lugejad usaldavad Riigikogu mittelugejatest rohkem. Siiski on eriti oktoobrikuust alates märgata, et need, kes loevad regulaarselt Eesti Päevalehte, Postimeest või Eesti Ekspressi, usaldavad Riigikogu rohkem kui neid väljaandeid mittelugevad vastajad. Võib arvata, et regulaarne lehelugemine on märk suuremast poliitilisest kompetentsusest, mis suurendab lugejate isiklikku otsustusvõimet ja paneb inimest ühiskonnas paljude kanalite kaudu levivat kompromiteerivat informatsiooni kriitilisemalt hindama.

Ajakirjanduse sügisese poliitikute pihta suunatud turmtule järel on kannatanud hoopis ajakirjanduse enda usaldusväärtsus.

Tabel 4. Ajakirjandust täielikult või pigem usaldajate osakaal pidevate ajalehelugejate hulgas (%)

	2003 veebr	2003 mai	2003 okt	2004 veebr
Eesti Ekspress	49	36	39	47
Eesti Päevaleht	42	46	33	44
Postimees	43	40	38	44
SL Õhtuleht	42	44	36	44
Maaleht	53	46	39	48
Äripäev	46	35	26	42
Sirp	34	56	45	68

Stereotüübid Riigikogu tegevuse hindamisel

2001. aasta lõpul viis ES Turu-uuringute AS läbi fookusgrupi-uuringu, mille tulemused võimaldavad paremini mõista Riigikogu ja poliitikute tegevuse mõtestamise loogikat. Põhiliseks Riigikogu tegevusvaldkonnaks peab avalikkus enamasti seadusandlust. Kuna Eesti seadusloome näib lähtuvat eeldusest, et mida arusaamatum see tavakodanikele on, seda parem, jääb ka inimeste ettekujutus Riigikogu tegevusest teiste institutsioonidega võrreldes kahvatumaks.

Eesti elanike poliitilise universumi keskmes asub Vabariigi Valitsus. Kuigi Riigikogu paigutatakse selle paremale käele, on ta otsuste tegemisel vähem oluline ja vähem intensiivne kui valitsus. (Tulemus on saadud projektiivse meetodikaga, kus fookusgrupis osalejad pidid eri suuruse ja värvusega ringe tahvlile paigutades osutama eri võimuinstitutsioonide olulisusele ja mõjujõule ühiskonnas. Valitsust kujutati sageli suure punase sõõrina, mille kõrval väiksema sõõrina – kuid mitte kunagi punasena – asus Riigikogu.)

Enamasti valitseb keskmise haridustasemega ja poliitikast vähe huvitatud vastajate hulgas ettekujutus Riigikogu liikme ametist kui hästi tasustatud, kuid vähese töökoormusega “soojast kohast”. Riigikogu liige / poliitik on selliste kodanike nägemuses riiakusele kalduv inimene, kes ei osale just eriti meelsasti oma otseste tööülesannete (see tähendab vastajate arvates eelkõige istungitel osalemist) täitmisel.

Üks fookusgrupis osalenu kirjeldas oma arusaama Riigikogu liikme tegevusest järgmiselt: “[...] mõni lausa tukub seal [...] lehti loevad, vahepeal jääb mulje, et ainult uimerdavad [...] kaklemist on väga palju – just omavahelise jagelemise peale läheb palju aega, vahel ootad, et ikka mõni otsus ka sünniks.”

See, et Riigikogu liige töötab ennekõike komisjonides ning et tööks on ka fraktsiooni tegevuses osalemine või koguni välislähetuses

käimine, oli paljudele fookusgruppides osalenutele uudis.

Eeltoodud kirjeldust kinnitavad ka 2002. aasta suvel korraldatud küsitluse tulemused, mis iseloomustavad elanikkonna informeeritust riigi institutsioonide tegevusest.

Riigikogu tegevusest pidas end hästi või väga hästi informeeritaks 38% elanikest, halvasti või väga halvasti informeeritaks enam kui pooled – 54%.

Seejuures nii Riigikogu fraktsioonide kui ka Riigikogu alatiste komisjonide tegevusest on halvasti informeeritud 77%, hästi üksnes kümnendik elanikkonnast.

Paremat informeeritust Riigikogu tegevusest peaks vajalikuks 73%, fraktsioonide ja komisjoni tööst pool küsitletuist.

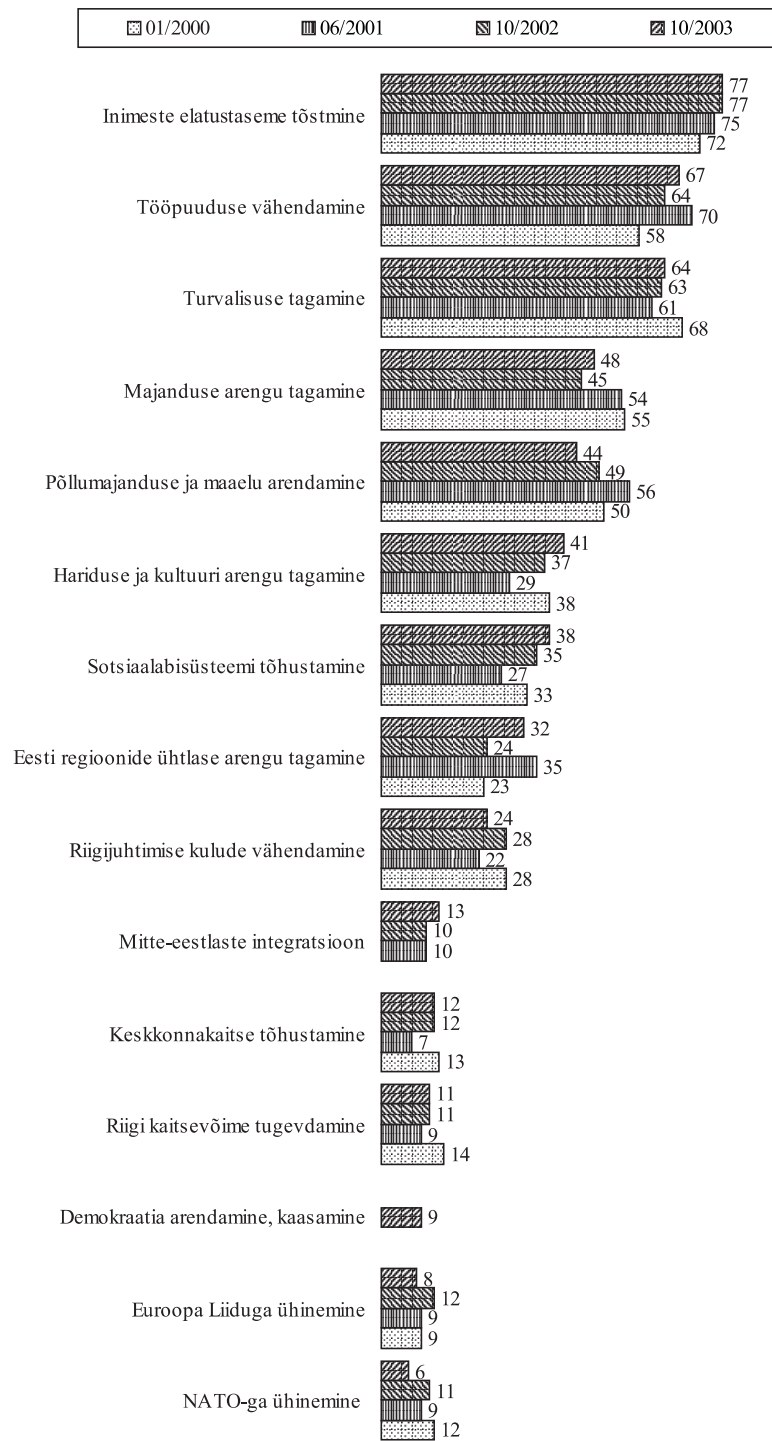
Samas on selge, et Riigikogu tegevust jälgides ja selle kohta oma arvamust kujundades ei vea kodanik näpuga järge põhiseaduses, et arvesse võtta kõiki Riigikogule seadustega pandud funktsioone. Kodanike huvide esindamise edukuse kriteeriumiks seatakse otseselt inimeste elujärje paranemine.

Avalikkuse ootused riigivõimult

Riigi ees seisvad välispoliitilised ülesanded ja isegi demokraatia arendamise vajadus jäävad tagaplaanile, kui nende tähtsust mõõdetakse ühes nimistus elatustaseme tõusu, tööpuuduse vähendamise ja turvalisuse tagamisega. Kaitseministeeriumi tellitud uuringus “Avalik arvamus ja riigikaitse” on neli aastat uuritud, mida peavad inimesed kõige olulisemateks riigivõimu poolt lahendamist vajavateks probleemideks; tulemused on joonisel 4.

Riigikogu töö kohta avalikkusele avaldatavad materjalid peaksid keskenduma just Riigikogu tegevuse seotusele inimeste igapäevaprobleemide lahendamisega, tutvustama mehhanisme, mille vahendusel avalikkuse ootused ja huvid jõuavad Riigikogu ette. Kõrk deklareerimine, et tähtsaid riiklikke otsuseid tehes polegi vaja avaliku arvamusega arvestada, ei aita kaasa meie demokraatia arengule. Riigikogu ja valitsus ei pea alati tegema nii, nagu rah-

Joonis 4. Olulisimad riigivõimu poolt lahendamist vajavad probleemid aastail 2000–2003



vas tahab, kuid ta ei tohi kunagi teha nii, nagu rahvas ei taha. See tähendab, et ebapopulaarsetele otsustele peab eelnema nende arusaadav põhjendamine.

Kui vaadata eelneval joonisel esitatud ülesannete prioriteete, on selge, et kui Eesti kaitsekulutuste suurust põhjendada välispoliitiliste või riigikaitseliste vajadustega, ei osutu teavitustöö nii edukaks kui siis, kui kulutusi seostada igapäevase turvalisuse paranemisega või elanikkonna heaolu küsimustega.

Suur usaldus

Võib öelda, et praegune, X Riigikogu on nautinud oma tegevuse algusest peale seni olematut suurt valijaskonna usaldust. Kõikide varasemate Riigikogu koosseisude usaldusväarsuse lähtetase oli madalam ning pärast aastast tegevusperioodi ei õnnestunud neil enamasti säilitada enam kui poole elanikkonna usaldust.

Ilmselt ei ole tegemist erakordselt võimeka Riigikoguga, vaid pigem ühiskondliku arva-

muskliima muutumisega, avaliku arvamuse suurema küpsusega (tajutakse selgemalt parlamendi võimalusi). Tähelepanuväärne on see, et ajakirjanduses ilmunud küllalt arvukatest kriitilistest artiklitest hoolimata ei ole parlamendi usaldusväarsuses põhimõttelisi muutusi esimese aasta jooksul aset leidnud.

Kahtlemata ei ole õige ajakirjanduse mõju Riigikogu usaldusväarsusele uurida ainult trükiajakirjanduses ilmunule keskendudes. Eelnevast käsitlusest ilmnes, et regulaarselt trükiajakirjandust luguvad küsitluses osalenud ei kuulunud sugugi Riigikogu kõige kriitilisemate hindajate hulka. Kirjutavas pressis esile tõstetud teemad peegelduvad ühiskonda tagasi paljude meediakanalite vahendusel, nende mõju pole kindlasti üksüheselt taandatav sõnumi vastuvõtule retsiipiendi poolt.

Täpsemate seoste fikseerimiseks meedia mõjus avaliku arvamuse kujunemisele peaks suurendama jälgitavate kanalite arvu ning mõõtma usaldusväarsust sagedamini kui kolm korda aastas. Uuringuid tuleks läbi viia paralleelselt ja sarnast mõistesüsteemi kasutades.

Täitevõimu roll Euroopa Liidu otsustusprotsessis



Keit Kasemets
*Riigikantselei Euroopa
Liidu sekretariaadi
juhataja*

Euroopa Liidu liikmesus annab Eesti valitsusaparaadile uued võimalused Euroopas tehtavate otsuste mõjutamiseks.

Keskne roll riigi huvide esindamisel Euroopa Liidus on täitevõimul. Eesti esindajail on võimalik osaleda Euroopa Komisjoni komiteede ning Euroopa Liidu Nõukogu töös. Kuigi nõukogus ja osalt ka komisjoni komiteedes on Eestil olnud osalemisõigus alates ühinemislepingu allkirjastamisest 16. aprillil 2003, annab alles täisliikmesus meie täitevõimu esindajaile õiguse osaleda kõigis otsustamise etappides hääleõiguslikult. Edukas osalemine on uutele liikmesriikidele suur väljakutse, mis eeldab aktiivsust euroliidu küsimustes ning kiiret kohanemist toimuvate muudatustega.

Kuna Euroopa Liidu otsustusprotsess on täitevõimukeske, suureneb Eestis nüüdset eelkõige valitsuse roll nii Riigikogu kui ka presidendi institutsiooniga võrreldes. Peamine seadusandlik institutsioon on Euroopa Liidu Nõukogu, mille tööst võtavad osa valitsusametnikud, Eesti esindaja Euroopa Liidu juures ja ministrid. Nõukogu saab poliitilised suunised Euroopa Ülemkogult, mille töös osalevad riikide täitevõimude juhid, Eesti puhul seega peaminister. Ka Euroopa Komisjoni komiteede töös osalevad peamiselt liikmesriikide ametnikud.

Valitsusele avab liitumine võimaluse mõjutada Euroopa Liidus tehtavaid otsuseid. Ühinemis-

läbirääkimiste faasis oli ühinevate riikide valitsuste peaulesanne Euroopa Liidu õigusliku ülevõtmine ja rakendamine, täisliikmena tuleb mõjutada võimalikult palju Euroopa Liidu õigusaktide sisu meile olulistes küsimustes. Euroliidu küsimustega on seotud hinnanguliselt ligikaudu 80% liikmesriikide õigusloolest. See tähendab rõhuasetuse muutust otsustusprotsessis ning suurema tähelepanu pööramist Euroopas toimuvale. Hea tulemuse saavutamise eeldus on selgete eesmärkide olemasolu ja valitsusliikmete valmisolek aktiivselt Euroopa Liidu küsimustega tegelda.

Kuna Euroopa Liidu otsustusprotsessi ülesehitus ja tempo erinevad liikmesriikide õigusloomesüsteemide korraldusest, tuleb otsuste tegemise mehhanismid kohandada uute vajadustega ja ehitada üles riigisisene euroliidu küsimustega tegelemise süsteem. Liitumine seab uued väljakutsed nii koordineerivate institutsioonide kui ka teiste valitsusasutuste ette. Hästi toimivad koordineerimis- ja kooskõlastusmehhanismid on eriti tähtsad väikeriigile, kelle ressursid on piiratud.

Muutub otsuste tegemise iseloom

Liituvana olid peamised otsustamisteljed Eesti-sisesed (valitsus ja ametnikkond – kodanikud ja ettevõtjad). Edaspidi tuleb otsuste tegemisel läbi rääkida 24 liikmesriigiga. Eesti seisukohtade kujundamisel tuleb esmajärjekorras arvesse võtta Eesti huve, kuid samal ajal arvestada ka teiste liikmesriikide ning Euroopa Liidu üldisi eesmärke. Seega muutuvad protsessis osalevaile ametnikele esitatavad nõuded ning nende töö iseloom. Järjest enam tuleb tegelda kõrvuti nii riigisiseste kui ka euroliidu küsimustega, mis eeldab head keelte- ja läbirääkimisoskust, rahvusvahelise suhtlemise kogemust ning kontakte teiste liikmesriikidega.

Liikmesriikide valikud täitevvõimu töö koordineerimisel on erinevad. Euroopa Liidu poliitika on rohkem sise- kui välispoliitika, sest Euroopa Liidu tasandil vastuvõetud õigustikul on otsene mõju riigi kodanikele ja ettevõtetele. Toimiva koordineerimissüsteemi ülesehitamine on oluline seetõttu, et valdkonnad, kus Euroopa Liidul on otsustuspädevus, on omavahel tihedalt seotud. Samas on riigisiselised pädevused nendes küsimustes jaotatud ministeeriumide vahel. Peale selle tegeldakse Euroopa Liidu tasandil paljude horisontaalsete küsimustega (nt konkurentsivõime suurendamine Lissaboni protsessi raames), mis puudutavad mitut ministeeriumi ja valdkonda korraga. Seetõttu seab liikmesus täitevvõimule kohustuse koordineerida riigis Euroopa Liiduga seotud küsimusi.

Tõhus koordineerimine peab tagama Eesti kodanike ja ettevõtete huvide kaitstuse Euroopa Liidus. See tähendab riigi seisukohtade õigeaegset, laiapõhjalist ja legitiimset

kujundamist Euroopa Liidu seadusandlike algatuste suhtes, selle tagamist, et riigi esindajad kõneleksid n-ö ühel häälel ning võetud kohustused Euroopa Liidu seaduste rakendamiseks riigis oleksid korrektselt ja õigeaegselt täidetud (Spence 1999, 395).

Liikmesriikides kasutatavaid koordineerimissüsteeme võib üldjoontes jagada tsentraliseerituiks ja detsentraliseerituiks. Viimased on kasutusel eelkõige föderatiivsetes riikides (Belgia, Saksamaa, Austria), unitaarriikide koordineerimissüsteemid on suuremal või vähemal määral tsentraliseeritud. Tsentraliseeritud süsteemide eripära on see, et neil on ühtne koordineerimiskeskus, mis allub tavaliselt kas peaministri või välisministri poliitilisele juhtimisele. Les Metcalfe'i välja töötatud poliitika koordineerimise skaala kohaselt (vt tabel 1) eeldab tsentraliseeritud süsteem vähemalt kuuenda astme tegevusi ehk ministeeriumidevaheliste erimeelsuste lahendamist koordineeriva üksuse poolt.

Tabel 1. Poliitika koordineerimise skaala

9. Valitsuse strateegia.
8. Kesksete prioriteetide määramine.
7. Ministeeriumide otsustuspädevuse piiramine.
6. Erimeelsuste lahendamine.
5. Ühtse seisukoha kujundamine asjaomase ministeeriumi juhtimisel.
4. Ministeeriumidevaheliste erimeelsuste vältimine.
3. Konsulteerimine teiste ministeeriumidega.
2. Informatsiooni vahetamine teiste ministeeriumidega.
1. Kogu otsustuspädevus on ministeeriumidel, kes langetavad otsuseid iseseisvalt.

ALLIKAS: Metcalfe 1994, 281.

Peaministri roll suureneb

Kui ühenduse algusaastail kasutas ainult mõni üksik liikmesriik (Prantsusmaa, Suurbritannia) tsentraliseeritud süsteeme, siis integratsiooni süvenemisega on ka liikmesriikide koordineerimissüsteemid muutunud järjest tsentraliseeritumaks, sest Euroopa Liidu pädevuse laienemine nõuab täitevvõimult üha suuremat kontrolli riigi seisukohtade kujun-

damisel ja kaitsmisel. Tsentraliseeritud koordineerimissüsteemiga riigid on oma huvide kaitsmisel Euroopa Liidu otsustusprotsessis olnud üldjuhul edukamad, sest riigisiselised erimeelsused lahendatakse tsentraliseeritud koordineerimissüsteemides võimalikult varakult, mis lubab kaitsta Euroopa Liidu tasandil oma huve ühtse rindena. Samuti peavad tsentraliseeritud koordineerimissüsteemiga riigid Euroopa Liidu tasandil võetud kohus-

tustest paremini kinni kui detsentraliseeritud süsteemiga liikmesriigid (Lepassaar 2001, 52). Euroopa Liidu seaduste puudulik või hilinenud rakendamine võib aga riigile tuua rahatrahve ja sanktsioone, mis kahjustavad riigi ettevõtete ja kodanike võimalusi Euroopa Liidu liikmesusega kaasnevate õiguste kasutamisel.

Koordineerimissüsteemide tsentraliseerimisele lisaks on kõigis liikmesriikides tugevnenud peaministri ja peaministri tugistruktuuride roll Euroopa Liidu küsimuste juhtimisel. Seda mitmel põhjusel. Esiteks on Euroopa Liidu pädevuse laiendamisega kaasnenud vajadus rakendada senisest tõhusamat poliitilist kontrolli riigi seisukohtade kujundamise üle. Kuna Euroopa Liidu tasandil vastuvõetud seadustel on otsene mõju riigi kodanike ja ettevõtete tegevusele, on loomulik, et täidesaatva võimu juht, kes vastutab valitsuse poliitilise programmi elluviimise eest, suunab ühtlasi riigi Euroopa Liidu poliitikat.

Teiseks on suurenenud valitsusjuhte koondava Euroopa Ülemkogu roll liidu otsustusprotsessis. Kuigi Euroopa Ülemkogu otsused ei ole juriidiliselt siduvad (ei liikmesriikide ega Euroopa Liidu institutsioonide jaoks), annab ta poliitilisi suuniseid Euroopa Liidu Nõukogu tööks. Praegu veel eelnõu staatuses olev põhiseaduslik leping näeb samuti ette Euroopa Ülemkogu rolli tugevdamise, muutes ülemkogu eraldiseisvaks institutsiooniks ning tema lõppjärelused Euroopa Liidu Nõukogu suhtes siduvaks.

Ülemkoguga seotult täidavad Euroopa Liidu otsustusprotsessi suunajana tähtsat rolli valitsusjuhtide kahe- ja mitmepoolsed kohtumised, kus tihtipeale arutatakse erinevaid pakettlahendusi (nt läbirääkimised Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu, uue eelarveperspektiivi, põllumajanduspoliitika reformi jms üle). Peaministritel on valitsusjuhtidena tähtis roll prioriteetide määramisel, mis on pakettlahenduste oluline osa.

Eestis süsteem paika loksumata

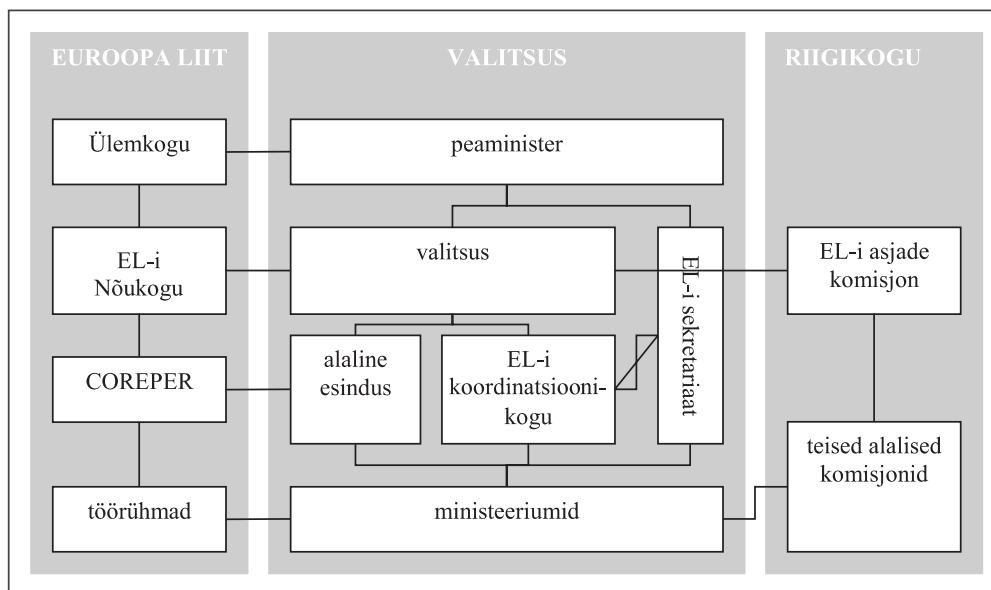
Kuigi üldjoontes saab koordineerimisskeeme

jaotada tsentraliseerituiks ja detsentraliseerituiks, on niisuguse liigituse puhul tegemist ideaalmudelitega. Liikmesriikide süsteemid on kõik veidi erinevad ning jäävad kahe ideaali vahele. Erinevused ilmnevad ennekõike peaministri rollis, koordineerivate struktuuride ülesannetes, ministriumide pädevuses ja parlamendi rollis. Kõik süsteemid lähtuvad riikide varasematest halduskogemustest ja valitsemisüsteemi ülesehitusest. Seetõttu ei olnud Eestil võimalik ühtegi olemasolevat süsteemi kopeerida. Tuli leida meie valitsemiskorralduses toimivad lahendused ning kasutada liikmesriikide parimaid kogemusi. Eesti koordineerimisskeemi Metcalfe'i skaalat hinnates võib väita, et Eesti tegutseb kõikidel astmetel. Valitsusel on olemas selge poliitika Euroopa Liidu küsimustes, millest ministrid seisukohtade kujundamisel lähtuvad ning tähtsates asjades võetakse otsused vastu valitsuse tasandil. Samas on selge, et verivärske liikmesriigina ei ole Eestis Euroopa Liidu küsimuste koordineerimissüsteem veel päriselt paika loksunud. Seetõttu saame praegu rääkida eelkõige eesmärgist või ideaalmudelist, mileni valitsus tahab jõuda. Eesmärgi kohaselt soovib valitsus rakendada koordineerimissüsteemi, kus sisuline vastutus Eesti seisukohtade väljatöötamise ja kaitsmise osas lasub ministritel / ministriumidel ning peaministril on üldine koordineeriv ja protsessi juhtiv roll (vt joonis 1).

Kirjeldatud mudel eeldab, et Eesti seisukoha kõigi Euroopa Liidu algatuste suhtes kujundab koostöös teiste asutuste ja huvirühmadega enne töörühma kohtumiste algust vastutav ministrium. Kui ministriumide vahel on eriarvamusi, kooskõlastatakse seisukoht Euroopa Liidu koordinatsioonikogus ja esitatakse heakskiitmiseks valitsusele.

Ministriumidevaheliste eriarvamuste lahendamise ja Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise järelevalvega tegeleb Riigikantslei Euroopa Liidu sekretariaat. Viimane korraldab ka Euroopa Liidu koordinatsioonikogu tööd ning valmistab koos Riigikantslei teiste struktuuriüksustega ette euroliidu küsimusi käsitlevaid valitsuse istungeid.

Joonis 1. Eesti Euroopa Liiduga seotud küsimuste koordineerimissüsteem



Välisministeerium vastutab ministriumide töö koordineerimise eest Eesti seisukohtade ettevalmistamiseks COREPER-i (*Comité des représentants permanents*) kohtumistel. Seisukohti esitab COREPER-is Eesti esindus Euroopa Liidu juures (europoliitika koordineerimise korralduse reformikava, Vabariigi Valitsus 10.12.2002).

Valitsusel lasub samuti kohustus tutvustada Riigikogule kõigi oluliste algatuste suhtes väljatöötatud seisukohti, kus parlamendi seisukohtade kujundamise eest vastutab Euroopa Liidu asjade komisjon. Valitsuse seisukohti arutatakse ka valdkonnakomisjonides ning Riigikogu komisjonide kujundatud arvamus on valitsuse esindajaile siduv.

Tabel 2. Komisjoni esitatud algatused ajavahemikus 1.01.2004–30.04.2004

Algatuse liik	% algatustest		Kokku (%)
	vähem olulised	olulised	
Direktiiv	5,26	22,68	14,86
Kodifitseerimine (liitmine)	6,58	0,00	2,86
Määrus	21,05	43,30	33,14
Nõukogu akt	1,32	0,00	0,57
Otsus	26,32	14,43	20,57
Raport	1,32	0,00	0,57
Soovitus	2,63	3,09	2,86
Teatis (kommunikatsioon)	35,53	16,49	24,57
Kokku	100,00	100,00	100,00

ALLIKAS: Euroopa Komisjoni andmete põhjal Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat.

Tabel 3. Komisjoni esitatud algatused ajavahemikus 1.01.2004–30.04.2004

Juhtiv nõukogu	% algatustest		Kokku (%)
	vähem olulised	olulised	
Kalandus- ja põllumajandusküsimuste nõukogu	23,94	3,06	11,83
Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu	8,45	18,37	14,20
Keskkonnaküsimuste nõukogu	8,45	4,08	5,92
Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoiu ja tarbijakaitse nõukogu	11,27	6,12	8,28
Hariduse, noorsoo ja kultuuriküsimuste nõukogu	2,82	3,06	2,96
Üld- ja välisküsimuste nõukogu	19,72	28,57	24,85
Justiits- ja siseküsimuste nõukogu	11,27	5,10	7,69
Konkurentsivõime nõukogu	7,04	9,18	8,28
Transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetikaküsimuste nõukogu	7,04	22,45	15,98
Kokku	100,00	100,00	100,00

ALLIKAS: Euroopa Komisjoni andmete põhjal Riigikantslei Euroopa Liidu sekretariaat.

Ministeeriumidel erinev koormus

Loomulikult on ministeeriumide koormus Euroopa Liidu otsustusprotsessis erinev. Komisjoni esitatavad seadusandlikud algatused, mida 2004. aasta nelja esimese kuu jooksul on olnud 183, ei jagune ministeeriumide vahel ühtlaselt. Samuti erinevad algatused oma liigilt ning sisult. Tabelis 2 ja 3 on toodud komisjoni esitatud algatuste liigid ja nende jaotus valdkondlike nõukogude kaupa.

Tabelist 2 selgub, et peaaegu pool algatustest on otsekohalduvad määrused. Algatatud direktiivide üldmaht on küll võrdlemisi väike, kuid nad moodustavad neljandiku olulisematest algatustest. Tabelist 3 selgub, et suurim koormus on välisministeeriumil, kelle pädevusse kuuluvad harilikult üld- ja välisküsimuste nõukogus arutatavad küsimused. Kuna üld- ja välisküsimuste nõukogus arutatakse ka Euroopa Liidu ühise väliskaubanduspoliitikaga seonduvat, on nende eelnõude puhul üks kande osapool majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Sama ministeeriumi all on ka telekommunikatsiooni, transpordi-, energeetika- ja konkurentsivõimega seonduv ning

osa majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu päevakorrapunktidest. Euroopa Liidu küsimustega on tihedamalt seotud veel rahandus- ja põllumajandusministeerium.

Peale toimiva administratiivsüsteemi eeldab Euroopa Liidu küsimuste edukas koordineerimine valitsuse strateegiat, mis määrab riigi poliitilised eelistused Euroopa Liidu pädevuses olevates küsimustes ning visiooni Euroopa edasisest arengust. Ühtseid Euroopa Liiduga seonduvaid poliitikadokumente on ennekõike koostanud tsentraliseeritud koordineerimissüsteemi rakendavad riigid, näiteks Iirimaa, Soome ja Tšehhi. Ka Eestil on selline dokument olemas.

Valitsus kinnitas 22. aprilli 2004 istungil "Valitsuse Euroopa Liidu poliitika aastatel 2004–2006", mis sätestab euroliidu poliitika aluseks olevad põhimõtted ning määrab Eesti seisukohad ja arengunägemused nendes Euroopa Liidu pädevusse kuuluvates küsimustes, mida valitsus Eestile tähtsaks peab. Valitsuse Euroopa Liidu poliitika raamdokument on aluseks Eesti seisukohtade kujundamisel valdkondlikes üksikküsimustes ning sellest juhitud Euroopa

Liidu otsustusprotsessi kõikides etappides. Seega tagab ühtne poliitika Eesti esindajate kõnelemise nii-öelda ühel häälel, mis on eriti tähtis väikeriigi puhul.

Eesti europoliitika neli põhimõtet

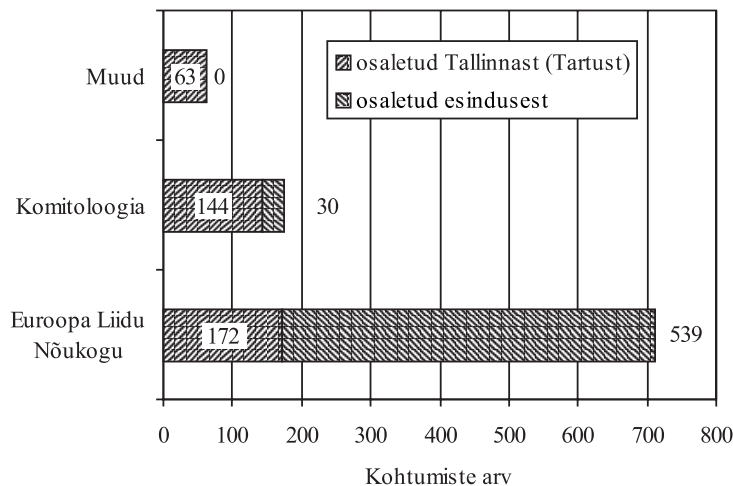
Eesti Euroopa Liidu poliitika sätestab neli põhimõtet (väärtust), millest valitsus lähtub. Need on: 1) võrdsete võimaluste loomine ja hoidmine kõigi liikmesriikide, nende kodanike ja ettevõtete suhtes, turgu moonutavate toetuste vältimine ning ausa konkurentsi toetamine; 2) lihtsus ja kodanikulähedus; 3) heaolu ja ettevõtlikkus, mille alusel Euroopa Liit peaks soodustama ettevõtlust ja sellega ka heaolu tõstvate meetmete juurutamist ning vastuvõtmist; 4) nõudlikkus ja konstruktiivsus, mille all peetakse silmas eelkõige nõudlikkust liikmesriikide ja Euroopa Liidu institutsioonide suhtes võetud kohustustest kinnipidamisel.

Samas ei peegelda need väärtused ainult täitevõimu seisukohti, vaid on kujunenud laiapõhjalise arutelu tulemusena. Enne dokumendi heakskiitmist läbis valitsuse Euroopa Liidu poliitika avaliku arutelu, mille käigus esitasid oma ettepanekuid ja kommentaare sotsiaalpartnerid, avalikud organisatsioonid ja mitmetulundusühingud. Poliitikat arutati 6. aprillil 2004 ka Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimusena.

Algatuste suur arv tähendab valitsuse suuremat töökoormust ning peaministri vastutuse suurenemist. Seisukoha kujundamiseks tähtsate algatuste suhtes ei piisa ministri poliitilisest otsusest. Seisukoht tuleb võtta valitsuse tasandil, sest olulised algatused toovad endaga kaasa Eesti seaduste muutmise või kutsuvad nende rakendamise esile laiaulatuslikke sotsiaalmajanduslikke tagajärgi.

Seisukoht tuleb pärast algatuse esitamist võimalikult kiiresti valitsuses kinnitada, sest Euroopa Liidu õigusakti eelnõu on kõige rohkem võimalik mõjutada tööühma faasis. Tööühma tasandil otsustatakse hinnanguliselt 75–80% küsimustest ning Euroopa Liidu otsustusprotsessi põhimõtted eeldavad, et madalamal tasandil kokkulepitud küsimusi hiljem enam uuesti ei avata. Seega, kui seisukoht on kujundatud alles siis, kui algatus on jõudnud COREPER-i või Euroopa Liidu Nõukogusse, ei ole sellest enam suuremat kasu. Liitudes hüppas Eesti liikuvale rongile. Valitsusastutuste koormus kõigi Euroopa Liidu eelnõude läbitöötamisel on väga suur. Peame viima ennast kiiresti kurssi keerukate ja mahukate küsimustega, mida liikmesriigid on arutanud juba aastaid. Seetõttu ei olegi veel kõiki olulisi küsimusi valitsusele heakskiitmiseks esitatud. Küsimusi arutatakse enne Euroopa Liidu Nõukogu kohtumisi ning ministrid teevad nõukogu aruteludest regulaarselt üle-

Joonis 2. Ministeeriumidest ja esindusest saadetud esindajate subtarv



vaateid, kuid seisukohti algatuste suhtes, mis on alles töörühma faasis, on valitsus arutanud vähestel juhtudel. Samas on siht seatud sellele, et kõik olulised algatused jõuaksid valitsusse seisukoha kujundamiseks juba töörühma faasis. Eesti täitevvõimu suutlikkus Eesti huvide kaitsmisel Euroopa Liidu otsustusprotsessis kasvas märgatavalt viimastel liitumiseelsetel kuudel, seetõttu võib väita, et üldjoontes on valitsuse töö Euroopa Liidu küsimuste arutamisel käivitunud hästi.

Ministeeriumidel suured kohustused

Valitsuse istungitele jõuab ainult ligikaudu 10% Euroopa Liidu otsustusprotsessis käsitletavatest küsimustest. Protsessis osalemise põhiraskus jääb endiselt ministeeriumide kanda, kellel lasub juhtroll nii algatuste kujundamises kui ka kaitsmises.

Ajavahemikus 1. maist 31. detsembrini 2004 on eesistujariikide poolt jagatud kohtumiste kalendrisse märgitud 985 Euroopa Liidu Nõukogu töörühmade kohtumist, millele lisanduvad iganädalased COREPER-i kohtumised kahes formatsioonis (ning neid ettevalmistavad töökohtumised Antici ja Mertensi formaadis), pluss loomulikult ministrite ametlikud ja mitteametlikud kohtumised. Just ministeeriumidel lasub kohustus esindada Eesti seisukohti kõigil töörühmade kohtumistel (peale selle veel komisjoni komiteedes). Riigi huve esindavad töörühmades ministeeriumide ametnikud ning Eesti esinduses töötavad atašeed. Praegu kannab Eesti seisukohtade kaitsmise põhiraskust Eesti esindus Euroopa Liidu juures.

Riigikantsleil Euroopa Liidu sekretariaadi ja ministeeriumide koostöös 2003. aasta novembris korraldatud uuring näitas, et Brüsselis töötavad atašeed on osalenud 75,4% töörühmade kohtumistes (vt joonis 2).

Kuna ministeeriumide Brüsseli esindajad peavad tegelema väga paljude küsimustega ja Eestit ei esinda Euroopa Liidu Nõukogu töörühmades tihtipeale oma ala eksperdid pealinnast, ei suuda meie esindajad detailsetes küsimustes kaasa rääkida, veel vähem arutelu

Eestile soodsamasse suunda juhtida. Atašeede töö muudab raskeks asjaolu, et Eesti seisukohti sisaldavaid juhiseid koostavad ministeeriumides ametnikud, kellel puudub Euroopa Liidu läbirääkimiste kogemus. Seetõttu on koostatud juhiste kvaliteet madal. Eesti seisukoht on sõnastatud liiga kitsalt, pahatihti ei piiritleta läbirääkimisruumi (jäetakse täpsustamata Eesti jaoks minimaalne ja maksimaalne oodatav tulemus) ning juhiste koostajal puudub täpne ülevaade teiste riikide positsioonist. Loefletud puudujäägid on loomulikud, sest meie ametnike kogemused rahvusvaheliste otsuste tegemisel on väga lühiajalised. Kogemuste lisandumisel paraneb ka Eesti seisukohtade kvaliteet.

Eesti kui väikeriigi probleem Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisel on ka vahendite nappus, mis ei lubagi kõigist kohtumistest osa võtta. Sealjuures pole mitteosalemise peapõhjus mitte lähetusteks planeeritud raha nappus, vaid kvalifitseeritud ekspertide väheus ja nende ülekoormatus. Niisugune olukord on kahjuks paratamatu, sest meie avalik teenistus on suurte liikmesriikidega võrreldes väikesearvuline. Eesti avalikku teenistust Prantsusmaa vastavate teenistustega võrreldes näeme, et kogu Eesti valitsusadministratsioonis töötab seitse korda vähem ametnikke kui Prantsusmaa majandus- ja rahandusministeeriumis, arvud vastavalt ligikaudu 23 000 ja 180 000. Samas peab meie valitsusaparaat täitma suurte liikmesriikide aparatuuridega sarnaseid ülesandeid. See tähendab, et Eesti ainus eduvõimalus on keskendumine olulistele teemadele.

Uued väljakutsed ametnikele

Euroopa Liiduga ühinemine on toonud endaga kaasa uusi väljakutseid kõigile ministeeriumidele. Muutunud on iga ametniku roll ja vastutuse suurus. Kui Euroopa Liidu ühinemisläbirääkimistega oli hõivatud väike osa Eesti ametnikkonnast, siis otsustusprotsessis osalemine hõlmab sisuliselt kõigi ministeeriumide enamikku osakondi. Euroopa Liidu sekretariaadi tellimisel 2002. aastal

tehtud koolitusnõudluse analüüsi kohaselt on Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisega otseselt seotud üle 500 Eesti ametniku. Peale otsuste tegemises osalejate peavad Euroopa Liidu küsimustega kursis olema ka need ametnikud, kes Eesti seisukohti ministeeriumides ette valmistavad.

Seisukohtade kujundamises osalevad ametnikud peavad nägema kaugemale Eesti huvidest, analüüsima teiste liikmesriikide seisukohti ning asetama Eesti huvid Euroopa Liidu laiemate eesmärkide konteksti. Samuti peavad ametnikud arvestama otsustusprotsessi kiire tempo ja suurenenud töökoormusega ning vajadusega aktiivselt konsulteerida nii teiste ministeeriumide kui ka huvirühmadega. Euroopa Liidu küsimustega tegeleval ametnikul peaks olema järgmised oskused: ta peab mõistma läbi rääkida ja rahvusvaheliselt suhelda, valdama keeli, tundma Euroopa Liidu toimimispõhimõtteid, õigusüsteemi ja otsustusprotsessi, oskama planeerida ja töörühmasid juhtida ning omama väga häid valdkonnaspetsiifilisi teadmisi.

Koolitusnõudluse analüüs näitas, et ametnikud peavad süvendama keelteoskust, õppima tundma Euroopa Liidu õigusüsteemi, liidu

otsustusprotsessi ning arendama läbirääkimisoskust.

Euroopa Liidu uue liikmena on loomulik, et Eesti ametnikkond alles õpib orienteeruma otsustusprotsessi nüanssides ning suurendab kogemuste ja kontaktide hulka. Viimase aasta jooksul, kui Eesti on otsustamisel osalenud vaatlejaliikmena, oleme saanud hindamatuid kogemusi, mille najal on nii meie nähtavus kui ka seisukohtade kvaliteet märkimisväärselt paranenud.

Väikeriigina on edukas osalemine Euroopa Liidu otsuste tegemises Eesti täitevvõimule suur väljakutse. Valitsuse võimalus kaasa rääkida Euroopa otsuste kujundamisel on toonud kaasa suurema vastutuse ja uued kohustused. Põhjalikult on läbi arutatud valitsuse europoliitika ning tehtud vajalikke halduslikke muudatusi: on üles ehitatud Euroopa Liidu küsimuste koordineerimise skeem ja töötatud välja seisukohtade kujundamise õiguslik raamistik. Samuti hakkab vormuma edukaks osalemiseks vajalik otsuste tegemise rutiin. Võime uue liikmesriigina kindlalt väita, et täitevvõim on Eesti huvide edukaks esindamiseks Euroopa Liidus hästi valmistunud.

Kasutatud kirjandus

Euroopa Liidu õigusloomes Eestit esindavate ametnike koolitusnõudluse analüüs. ESKO Koolitus ja Konsultatsioonid. 17.06.2002. – <http://www.eib.ee/pages.php/010402>.

Lepassaar, J. (2001). Effective Operating within the European Union: National Co-ordination of EU Affairs. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool.

Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-ordination and Public Management Reform. – International Review of Administrative Sciences, vol 60, no 2, June, pp 271–290.

Riigisisese koordineerimise vajadus ja süsteem Euroopa Liitu kuulavas Eestis. Vabariigi Valitsuse europoliitika koordineerimise korralduse reformikava, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 10.12.2002.

Spence, D. (1999). The Co-ordination of European Policy by Member States. – M. Westlake (ed). The Council of the European Union. London: John Harper Publishing, pp 344–363.

Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004–2006, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 22.04.2004.

Westlake, M. (ed) (1999). The Council of the European Union. London: John Harper Publishing.

Eesti pensionisüsteem Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide valguses



Lauri Leppik
*Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
analüütik*



Ene-Margit Tiit
*Tartu Ülikooli
emeritprofessor*



Andres Võrk
*Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
analüütik, Tartu Ülikooli
doktorant*

Septembris 2002 esitasid viiSteist senist Euroopa Liidu liikmesriiki Euroopa Komisjonile oma riigi pensionistrateegia. Uue liikmesriigina tuleb nüüd ka Eestil samasugune strateegia välja töötada.

Euroopa Liidus on pensionipoliitikate kujundamine olnud liikmesriikide pädevuses. Aastate jooksul on tehtud katseid Euroopa Liidu pädevust selles valdkonnas laiendada, kuid seni on Euroopa Ühenduse asutamislepingust ja Euroopa Liidu lepingust tulenev sotsiaalpoliitikate ühtlustamise õiguslik baas ahtake ning mitu liikmesriiki on olnud tugevalt Euroopa Liidu õigusliku pädevuse laiendamise vastu. Seetõttu on viimastel aastatel suunatud rohkem tähelepanu nn pehmetele meetoditele liikmesriikide pensionipoliitikate koordineerimisel.

Sellel protsessil on kaks peamist tõukejõudu. Esiteks mõjutavad suured sotsiaalpoliitilised süsteemid nagu pensionisüsteem paratamatult ühisraha kasutusele võtnud liikmesriikide eelarvepoliitikat. Teiseks vananeb Euroopa rahvastik ja liikmesriikide ühine mure on, kuidas tagada pensionisüsteemide jätkusuutlikkus.

Liikmesriikide pensionialane koostöö tugineb nn avatud koordinatsioonimeetodile, mida varem on rakendatud tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse valdkondades: lepitakse kokku ühised eesmärgid, nende eesmärkide saavutamise aeg ja liikmesriikide olukorra ning arengu hindamise näitajad. Seejärel töötab iga liikmesriik ühiste eesmärkide alusel välja oma strateegia. Järgneb liikmesriikide strateegiate ühine hindamine, kogemuste vahetamine ja arengu jälgimine.

Euroopa ühiseesmärkide alusel

Euroopa Liidu Laekeni 2001. aasta tippkohtumisel lepitati kokku üksteist eesmärki, millele liikmesriikide pensionisüsteemid peaksid vastama. Need eesmärgid kajastavad kolme keskset põhimõtet:

- 1) pensionide adekvaatsus – pensionisüsteemide võime täita neile seatud sotsiaalseid eesmäärke, sealhulgas vältida eakate vaesusrisi, säilitada varasem elatustase ning põlvkondadevaheline ja põlvkonnasisene solidaarsus;
- 2) pensionisüsteemi rahaline jätkusuutlikkus – pensionisüsteemi finantsaluse tugevdamine tööhõive suurendamise, varajase pensionile siirdumise võimaluste vähendamise ja eelfinantseeritavate erapensioniskeemide kaudu;
- 3) pensionisüsteemide nüüdisajastamine – pensionisüsteemi reformimine nii, et see oleks läbipaistev, tagaks meeste ja naiste võrdse kohtlemise ning kohanduks demograafilise olukorra, tööturu ja majandusolukorra muutustega.

Euroopa Liidu lähenemine pensionipoliitikale on tähelepanuväärne seetõttu, et üritatakse saavutada tasakaalu mõneti vastandlike eesmärkide vahel. Kitsamalt võttes on näiteks eakate vaesuse leevendamine ja varasema elatustaseme säilitamine vastassuunalised eesmärgid: esimese eesmärgi puhul oleks eelistatav pensionide väiksem diferentseeritus, teise puhul aga suurem diferentseeritus varasemate töötasude alusel. Samuti on kitsamas käsitluses vastandlikud pensionide taseme adekvaatsuse ja pensionisüsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse eesmärgid: esimene eeldaks kõrgemaid pensionikulusid, teine madalamaid. Laiemal tasandil võib aga pensionisüsteemi kui terviku jätkusuutlikkuse seisukohalt oluliseks pidada just erinevate aspektide tasakaalu.

Euroopa Liidu ühiseesmärkide alusel esitasid 15 senist liikmesriiki 2002. aasta septembris Euroopa Komisjonile oma riigi pensionistrateegia. Euroopa Komisjon ja Euroopa Nõukogu hindasid liikmesriikide strateegiaid 2003. aasta märtsis ilmunud ühisraportis (vt http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_eu.pdf). Euroopa Liidu liikmesriigina tuleb ka Eestil osaleda avatud koordineerimisüsteemis ning 2005. aastal välja töötada oma riiklik pensionistrateegia.

PRAXIS-e uurimus püüab pakkuda taustinformatsiooni Eesti pensionistrateegia väljatöötamiseks Euroopa Liidu avatud koordineerimismeetodi raames.

Uurimuses kasutati nii administratiivselt kogutavaid registriandmeid kui ka valikuuringute andmeid – sotsiaalkindlustusameti riikliku pensionikindlustuse registri ja Eesti väärtpaberite keskregistri andmeid riikliku pensionikindlustuse ja kogumispensionide kohta ning statistikaameti leibkonna eelarve uuringu ja tööjõu-uuringu andmeid. Nende andmete põhjal arvutati Euroopa Liidu pensioniindikaatorite väärtused Eesti jaoks. Projekti raames töötati välja ka simulatsioonimudel pensionisüsteemi tulude ja kulude arengu prognoosimiseks, analüüsiti Eesti pensionisüsteemi puudutavate õigusaktide sätteid

ning võrreldi Eesti pensionisüsteemi Euroopa Liidu seniste liikmesriikide ja liituvate riikide omadega.

Käesolevas artiklis esitatakse uurimuse põhitulemused pensionide adekvaatsust ja finantsilist jätkusuutlikkust puudutavate Euroopa Liidu pensionieesmärkide kohta (eesmärgid nr 1, 2 ja 6). Pensionisüsteemi ja tööturu vahelisi vastasmõjusid käsitlevaid Euroopa Liidu pensionieesmärke (eesmärgid nr 4 ja 5) puudutavaid tulemusi on tutvustatud ajakirjas Sotsiaaltöö nr 6, 2003 ([http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Sotsiaaltöö20036/\\$file/Sotsiaaltöö20036.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Sotsiaaltöö20036/$file/Sotsiaaltöö20036.pdf)).

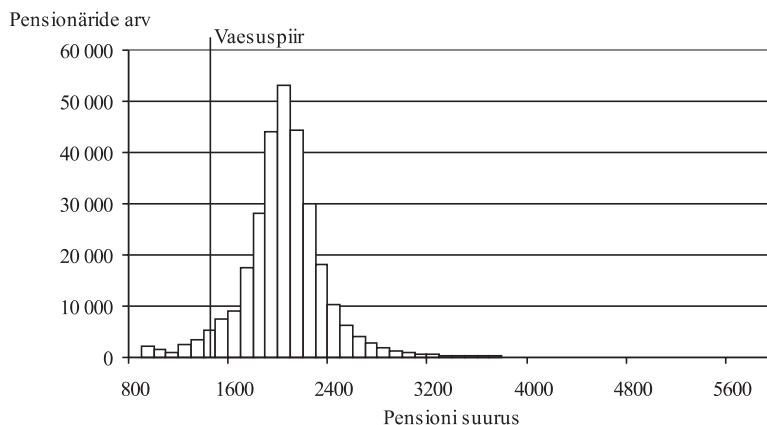
Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vältimine

Vaesusriski hindamisel on Eurostat ja Euroopa Liidu sotsiaalkaitse komitee otsustanud kasutada suhtelist vaesuspiiri – 60% leibkondade mediaantulust. Vaesusriskis olevaiks loetakse isikuid, kes elavad sellistes leibkondades, kus leibkonna kogutulu jääb alla nimetatud piiri. Riikidevahelises võrdluses võimaldab suhteline vaesuspiir analüüsida eeskätt seda, millistel ühiskonnarühmadel on erinevates riikides kõrgem ja millistel madalam vaesusrisk. Eurostat ja Euroopa Liidu sotsiaalkaitse komitee soovivad vaesuspiiri arutamisel kasutada tarbimiskaale 1:0,5:0,3 (Atkinson *et al* 2002).

PRAXIS-e uurimisrühm leidis, et Eesti tarbimisstruktuuri arvestades on meie oludes siiski põhjendatum kasutada tarbimiskaale 1:0,7:0,5, sest madalama elatustaseme tõttu on Eestis isikliku tarbimise, eriti toidukulude osatähtsus leibkonna kogutarbimises suurem kui Lääne-Euroopa riikides. Sellisel viisil statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmete põhjal arvutatud suhtelise vaesuspiiri väärtus oli 2002. aastal 1427 krooni tarbimisühiku kohta kuus. Kuna see summa on väiksem enamiku vanaduspensionäride sisetulekutest, osutub eakate vaesusrisk Eestis suhteliselt väikseks (vt joonis 1).

Pensionide suuruse vähese diferentseerituse tõttu jääb enamiku vanaduspensionide suu-

Joonis 1. Vanaduspensionide jaotus ja võrdlus suhtelise vaesuspiiriga



ALLIKAD: sotsiaalkindlustusamet, statistikaamet, autorite arvutused.

Vanaduspensionina on siin käsitletud kõiki vanuse alusel määratud pensione: üldist vanaduspensionit, riiklikku eripensionit, väljateenitud aastate pensionit, rahvapensionit vanaduse alusel.

Vanaduspensionide suurused 2003. aasta seisuga, suhteline vaesuspiir (60% mediaanist tarbimiskaaludega 1:0,7:0,5) 2002. aasta seisuga.

Joonise paremaks esitamiseks on sellelt välja jäetud 292 üle 6000-kroonise eripensionit saajat.

rus alla leibkonnaliikme keskmise netosissetuleku, mis 2002. aastal oli 2500 krooni kuus. Seda peegeldab ka 65-aastaste ja vanemate inimeste sissetulekute kõrgeima ja madalama kvintiili suhe (vt tabel 1 viimane veerg) ning vanaduspensionide jaotuse hajuvust väljendava Gini koefitsiendi suhteliselt väike väärtus – 0,08 aastal 2003.

Samas on kõigi leibkondade sissetulekute varieeruvus kordades suurem (Eestis oli Gini koefitsiendi väärtus 2003. aastal 0,36). See osutab, et kuigi nooremate liikmetega (töökodade ja lastega) leibkondade sissetulek on keskmiselt suurem, on nende hulgas arvestatav hulk peresid, kelle sissetulekud tarbimisühiku kohta jäävad allapoole vaesuspiiri. Kõrgeima vaesusriskiga ühiskonnarühmad Eestis on töötute leibkonnad, üksikvanema leibkonnad ja lasterikkad pered. Selletõttu on Eestis kuni 65-aastaste inimeste vaesusrisk kõrgem kui 65-aastastel ja vanematel.

Erinevate vanuserühmade suhtelise vaesusriski võrdlus teiste Euroopa riikidega näitab, et 65-aastaste ja vanemate isikute suhteline vaesusrisk Eestis on madalam seniste Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisest ning erinevalt paljudest senistest Euroopa Liidu liikmes-

riikidest on Eestis 65-aastaste ja vanemate vaesusrisk madalam alla 65-aastaste vaesusriskist (vt tabel 1).

Ühtlasemale tulujaotusele vaatamata on 65-aastaste ja vanemate tulud keskmiselt siiski madalamad kui noorematel, moodustades ca 70% alla 65-aastaste tuludest (tabel 1). Selle näitaja poolest jääb Eesti alla kõigile senistele Euroopa Liidu liikmesriikidele, välja arvatud Iirimaa.

Eakate heaolu sõltub Eestis palju riiklikust pensionist. 65-aastaste ja vanemate hulgas moodustab pension keskmiselt 88% kogutuludest. Pensionide suhteliselt väike diferentsieritus koos asjaoluga, et enamiku pensionäride tulud jäävad alla Eesti keskmise netosissetuleku, tähendab aga seda, et vaesusriski jäävad pensionärid on küllalt tundlikud nii pensionitõusu aja kui ka suuruse suhtes.

Euroopa sotsiaalpoliitiliste süsteemide oluline element on teatud miinimumsissetuleku tagamine kõigile elanikele. Töökodade inimeste puhul kaasneb sellise sissetulekugarantiiga töömotivatsiooni säilimise küsimus, s.t et inimesel peaks alati olema kasulikum töötada kui elatuda sotsiaaltoetustest. Vanemaealiste puhul tuleb aga jälgida, kuidas sissetulekuga-

Tabel 1. 65-aastaste ja vanemate inimeste sissetulekud ja suhteline vaesusrisk Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis

	Vaesusriskis elavate isikute osakaal (%)			65-aastaste ja vanemate ning kuni 65-aastaste isikute sissetulekute suhe (%)			Sissetulekute jaotuse ebäühtlus: kõrgeima ja madalaima kvintiili suhe		
	65+		0–64				0–64	65+	
	mehed	naised	kokku	mehed	naised	kokku			
Austria	15	29	24	10	90	81	84	3,6	4,1
Belgia	20	22	22	11	77	76	76	4,1	4,3
Hispaania	16	16	16	19	94	88	91	6,0	4,2
Holland	7	7	7	11	98	89	93	3,7	3,7
Iirimaa	26	41	34	17	74	65	69	4,9	4,5
Itaalia	12	16	14	19	98	94	96	5,1	4,2
Kreeka	34	33	33	18	74	74	74	5,8	7,0
Luksemburg	6	10	8	14	101	98	99	4,0	3,2
Portugal	30	36	33	18	80	73	76	6,4	5,8
Prantsusmaa	16	21	19	14	94	88	90	4,4	4,1
Rootsi	6	10	8	10	92	78	83	3,2	2,9
Saksamaa	9	13	11	11	98	96	97	3,5	3,6
Soome	9	23	17	10	86	74	78	3,4	2,9
Suurbritannia	17	25	21	19	81	75	78	5,4	4,1
Taani	23	26	25	7	77	73	74	2,7	2,6
EL 15	15	19	17	15	92	86	89	4,6	4,1
Eesti	8	17	13	15	76	67	70	6,9	3,6

ALLIKAD: Council of the European Union 2003, statistikaamet, autorite arvutused.

Vaesuspiir – 60% leibkondade mediaantulust tarbimiskaaludega 1:0,5:0,3.

Andmed: Euroopa Liidu liikmesriigid – 1998, Eesti – 2000.

rantiid mõjutavad motivatsiooni ise pensionieaks säästa või enne pensioniiga töötada. Enamasti on Euroopa riikides pensioniealiste inimeste minimaalne sissetulek garanteeritud siiski kõrgemal tasemel kui tööealistel (Council of the European Union 2003).

Eesti sotsiaalse kaitse süsteemis on erinevaid minimaalse sissetuleku garantiisid:

1) kõigile vähemalt 63-aastastele inimestele, kes on elanud Eestis vähemalt viimased

viis aastat, on tagatud õigus rahvapensionile (praegu 990 krooni kuus);

2) pensioniealisele määratud vanaduspensionide suurus ei ole väiksem rahvapensionide määrast;

3) isikutel, kelle sissetulekud pärast eluasemekulude tasumist jäävad alla toimetulekupiiri (praegu 500 krooni esimese pereliikme ja 400 krooni iga järgneva pereliikme kohta), on õigus toimetulekutoetusele.

Sellised miinimumgarantiid ei taga siiski vaesuspiirist kõrgemat sissetulekut, pealegi ei kata toimetulekupiiri minimaalse toidukorvi maksumust. Samas on miinimumgarantiidest sõltuvate eakate inimeste arv suhteliselt väike – vanuse alusel rahvapensioni saajaid oli 2003. aastal 1% kõigist pensioniealistest inimestest ja toimetulekutoetust saavate pensionäride osa oli 2,6% kõigist pensionäridest.

Elatustaseme säilitamise võimaldamine

Asutamislepingu järgi on Euroopa Liidu ja liikmesriikide ühine eesmärk piisava sotsiaalkaitse tagamine. See tähendab muu hulgas, et pensionisüsteemi sihiks ei peaks olema mitte üksnes vaesuse vältimine vanaduses, vaid avalikud ja erapensioniskeemid peaksid võimaldama säilitada tööelu vältel saavutatud elatustaset. Seejuures mõeldakse, et vanemate inimeste sissetulekud võivad mõnevõrra langeda, sest nende perekondlikud kohustused on enamasti väiksemad, samuti ei tule neil kanda töölkäimisega seotud kulusi ning ka elamispinnakulud on enamasti väiksemad (Council of the European Union 2003).

Enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides sõltub riiklik pension varasemast töötasust, aidates seega – teatud ulatuses – säilitada inimeste elatustaset. Kolmes liikmesriigis (Holland, Taani, Iirimaa) on riikliku pensioni määr aga fikseeritud ning varasema elatus- taseme säilitamine sõltub täiendavate erapensioniskeemide kasutamisest.

Euroopa Liidu sotsiaalkaitse komitee indikaatorite töörühm on pakkunud elatustaseme säilitamise ulatuse hindamiseks kahte tüüpi nn asendusmäärasid, mis peegeldavad pensionide suhet töötasudesse.

Nn teoreetilise asendusmäära arvutamisel võetakse aluseks 40-aastase tööstaažiga inimene, kes on kogu tööpõlve vältel teeninud keskmist töötasu ja siirdub pensionile 65 aasta vanuses. Sisu poolest on tegemist individuaalse asendusmääraga – isiku pensioni võrreldakse tema enda varasema töötasuga. Vaadeldakse

nii bruto- kui ka netoasendusmäärasid, sest pensionide tulumaksuga maksustamine erineb tihti töötasude maksustamisest. Erinevalt töötajatest ei tasu pensionärid sageli mõningaid sotsiaalkindlustusmaksuid. Riikides, kus kehtib progressiivne tulumaks, võib näiteks juhtuda, et tulutaseme erinevuse tõttu rakendatakse erinevat maksumäära.

Kõigis senistes Euroopa Liidu liikmesriikides ulatub 40-aastase tööstaaži ja keskmise töötasuga töötaja pensioni netoasendusmäär üle 60%, Eestis on vastav näitaja veidi üle 40% (vt tabel 2). Võib näha, et kolmes senises liikmesriigis – Suurbritannias, Iirimaa ja Hollandis – on riikliku pensioni asendusmäär madalam kui Eestis, kuid nendes riikides lisandub riiklikule pensionile samas suurusjärgus või suurem II samba pension.

PRAXIS-e uurimuses analüüsiti teoreetilise asendusmäära kõrval ka Eesti tegelikke individuaalseid asendusmäärasid, vaadeldes riikliku pensionikindlustuse registri andmete põhjal vanaduspensionile siirdunute pensioni suhet nende endi brutotöötasusse pensioni määramise eelsel aastal. Ligi kolmandikul kõigist 2001. aastal määratud vanaduspensionäridest oli pensioni individuaalne brutoasendusmäär üle 60%. Samas ligi veerandil kõigist uutest pensionäridest puudus pensioni määramisele eelnenud perioodil töötasu hoopiski. Individuaalse asendusmäära mediaan ulatus 2001. aastal veidi üle 50%.

Euroopa Liidu riikide vahelises võrdluses kasutab Euroopa Liidu sotsiaalkaitse komitee teoreetilise asendusmäära kõrval teise indikaatorina nn agregaatasendusmäära, mis arvutatakse kui 65–74-aastaste mediaanpensionitulu suhe 50–59-aastaste mediaantöötasusse. Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmetel oli 2002. aastal 65–74-aastaste mediaanpension 1743 krooni. Samas oli 50–59-aastaste mediaantöötasu netosummas 3100 krooni, mis vastab brutotöötasule 3877 krooni. Täpsustuseks lisame, et mediaantöötasu arvutamisel on arvestatud üksnes neid isikuid, kes töötasu said, mis tähendab, et nulltöötasuga inimesed jäeti arvestamata. Seega oli 2002. aastal agregaatasendusmäära väär-

**Tabel 2. Teoreetilised asendusmäärad
Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis (%)**

	I samba bruto- asendusmäär	II samba bruto- asendusmäär	Kokku bruto- asendusmäär	Kokku neto- asendusmäär
Austria	74,3	...	74,3	88,3
Belgia	36,5	3,5	40,0	66,1
Hispaania	88,6	...	88,6	95,4
Holland	32,6	37,4	70,0	89,0
Iirimaa	31,4	35,3	66,7	81,4
Itaalia	79,6	...	79,6	88,9
Kreeka	108,0	...	108,0	118,0
Luksemburg	89,5	...	89,5	97,2
Portugal	72,3	...	72,3	88,7
Prantsusmaa	65,0	...	65,0	78,8
Rootsi	57,0	13,9	70,9	74,6
Saksamaa	44,6	5,5	50,1	76,1
Soome	57,6	...	57,6	66,2
Suurbritannia	16,6	50,0	66,6	81,9
Taani	41,7	3,4	45,1	68,4
Eesti	33,3	...	33,3	42,8

ALLIKAD: Social Protection Committee 2003, autorite arvutused.

... – II samba pensioni suurus marginaalse tähtsusega või II sammas puudub või andmed puuduvad.

Euroopa Liidu liikmesriikide andmed 2002, Eesti andmed 2003, keskmise töötasuna on käsitletud keskmist sotsiaalmaksuga maksustatud tulu.

tus Eesti jaoks 45%. Euroopa Liidu seniste liikmesriikide kohta ei ole võrdlusandmed seni kahjuks kättesaadavad, ent võib oletada, et selle näitaja alusel näeb Eesti riikidevahelises võrdluses mõnevõrra parem välja, sest pensionieelsetes vanuserühmades jääb keskmine töötasu alla Eesti keskmist töötasu. Seoses sotsiaalmaksu isikustatud arvestuse ja selle põhjal pensioniõiguse arvestamisega alates 1999. aastast, peegeldavad riiklike pensionide suurused järk-järgult üha enam pensionile siirdunute varasemat töötasu. See tähendab, et suureneb pensioni kui edasilükatud töötasu roll, samas suureneb pensionide diferentseeritus. Siiski säilivad riiklikus pensionisüsteemis ka põlvkonnasisese soli-

daarsuse elemendid. Need on pensioni baasosa, mis praegusajal moodustab ca 29% keskmisest vanaduspensionist, ning miinimumpensioni garantiid – need on pensionid või pensioniosad, mis ei sõltu isiku poolt või tema eest makstud sotsiaalmaksu summadest. Täiendavate kogumispensioniskeemide, II ja III samba käivitamisega on ka Eestis loodud lisavõimalusi varasema elatustaseme säilitamiseks. II sambaga liitunute arv ületab 50% hõivatutest, III sambaga on liitunud ca 10% hõivatutest. Täiendavate pensioniskeemide mõju eakate sissetulekutele muutub oluliseks siiski alles paarikümne aasta pärast.

Pensionisüsteemi jätkusuutlikkus

Euroopa Komisjon ja Euroopa Nõukogu soovivad liikmesriikidele rahvastiku vananemise tulenevate eelarvemõjudega toimetulemiseks vähendada avaliku sektori võlakooormust, et vabastada eelarvevahendeid rahvastiku vananemisega seotud kuludeks, ning korraldada pensionireform, et vähendada survet riigieelarvele ja asetada pensionisüsteem jätkusuutlikule finantsalusele. Samuti soovitatakse fiskaalse manööverdamisruumi suurendamiseks luua reserve (nt demograafilisi puhverfonde) riiklikes pensioniskeemides, mida oleks hiljem võimalik kasutada kasvavate pensionikulude katmiseks suuremate vanusekohortide pensionile siirdumisel (Council of the European Union 2003).

Eesti üldine fiskaalpositsioon on võrreldes seniste Euroopa Liidu liikmesriikidega hea. Eesti täidab nn Maastrichti kriteeriume, mille kohaselt ei tohi valitsussektori eelarvepuudujääk ületada 3% SKP-st ning võlatase peab olema madalam kui 60% SKP-st. Valitsussektori konsolideeritud eelarveülejäak oli 2003. aastal 2,6% SKP-st ning valitsussektori võlg suhteliselt väike, 5,8% SKP-st. Samas oli 2002. aastal vaid viiel senisel Euroopa Liidu liikmesriigil eelarve ülejääk ning liikmesriikide keskmine võlatase ulatus üle 60% SKP-st.

Eesti fiskaalpositsiooni parandavad veelgi loodud reservid. 2003. aasta lõpu seisuga oli üldmajanduslike riskide vähendamiseks ja pikaajaliste struktuursete ümberkorralduste rahastamiseks moodustatud stabiliseerimisreservi maht 4,5 miljardit krooni (ca 3,9% SKP-st) ja riikliku pensionikindlustuse reserv 1,6 miljardit krooni ehk 1,4% SKP-st.

Samas riiklike pensionide kulude osakaal SKP-st on Eestis Euroopa Liidu seniste liikmesriikide keskmisest madalam (vt tabel 3). Eestist vähem kulutasid suhtena SKP-sse riiklikele pensionidele Suurbritannia ja Iirimaa. Samas tuleb selle näitaja alusel riikide võrdlemisel võtta arvesse erinevusi rahvastiku struktuuris, keskmises elueas, pensionieas, pensionide maksustamises jm asjaoludes.

Kui pensioniõigust puudutavad reeglid jääksid

muutmata, tooks rahvastiku vananemine projektioonide kohaselt paljudes riikides kaasa pensionikulude olulise kasvu. Enamikus liikmesriikides oleks kulude kasv 4–6% SKP-st, ulatudes Hispaanias 8%-ni ja Kreekas 12%-ni. Koos kasvavate tervishoiukulutustega tähendaks see suurt lisakooormust eelarvele ning ohustaks rahaliidu tingimuste täitmist.

Selle taustal on Eestis nii üldine fiskaalpoliitiline kontekst kui ka juba rakendatud pensionireform – I samba tehtud ümberkorraldused ja II samba käivitamine – loonud rahvastiku vananemisega seotud riskidega toimetulekuks seniste liikmesriikidega võrreldes märgatavalt paremad eeldused.

2002. aastast muutus seoses II samba rakendamisega sotsiaalmaksu senine jaotus – II sambaga liitunudel siirdub riikliku pensionikindlustuse eelarvesse ning mõjutab nende tulevast I samba pensioni 16% töötasust, 4% kantakse liitunud isiku pensionikontole tema valitud pensionifondis. Siirded II sambasse moodustasid 2003. aastal ca 0,5% SKP-st. Sotsiaalmaksu jaotuse muutusele vaatamata kasv 2003. aastal eelmise aastaga võrreldes riiklike pensionide kulude osakaal SKP-s ning suurenes ka riikliku pensionikindlustuse eelarve reserv. Selle põhjuseks on ühelt poolt olnud tööhõive suurenemine ja palgakulude osakaalu kasv SKP-s, teisalt suhteliselt konservatiivne pensionide indekseerimise valem (50% tarbijahinnaindeksi kasvust ja 50% sotsiaalmaksu laekumise kasvust).

PRAXIS-e koostatud pensionimudelil tehtud projektioonid näitavad, et seniste reeglite kehtides vähenevad I samba tulud 50 aasta jooksul ümmarguselt 6%-ni SKP-st, samal ajal senise pensioniindeksiga jätkamisel (võttes arvesse aastateks 2004–2006 kokku lepitud täiendavaid pensionitõuse) langeksid I samba pensionide kulud alla 5% SKP-st. Kuigi aastaks 2007 senine I samba reserv ammendub ning aastatel 2007–2011 vajaks riikliku pensionikindlustuse eelarve väikest täiendavat subsidierimist riigieelarve muude vahendite arvel, hakkaks alates 2012. aastast I samba ülejääk taas suurenema, kasvades järgneva 40 aasta vältel ligi 30%-ni SKP-st (vt joonis 2).

Tabel 3. Kulud riiklikele pensionidele ja riikliku pensionisüsteemi reservid (% SKP-st) Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis

	Riiklike pensionide kulud	I samba reservid (aasta)
Austria	14,5	ei ole (2001)
Belgia	10,0	0,5 (2001)
Hispaania	9,4	1 (2002)
Holland	7,9	3 (2001)
Iirimaa	4,6	8 (2001)
Itaalia	13,8	ei ole (2001)
Kreeka	12,6	ei ole (2001)
Luksemburg	7,4	22 (2002)
Portugal	9,8	3 (2001)
Prantsusmaa	12,1	0,8 (2002)
Rootsi	9,0	29 (2001)
Saksamaa	11,8	ei ole (2001)
Soome	11,3	55 (2001)
Suurbritannia	5,5	ei ole (2001)
Taani	10,5	25 (2000)
EL 15	10,4	...
Eesti	7,1	1,4 (2003)

ALLIKAD: Council of the European Union 2003, sotsiaalministeerium
Riiklike pensionide kulud: Euroopa Liidu liikmesriigid 2000, Eesti 2003.

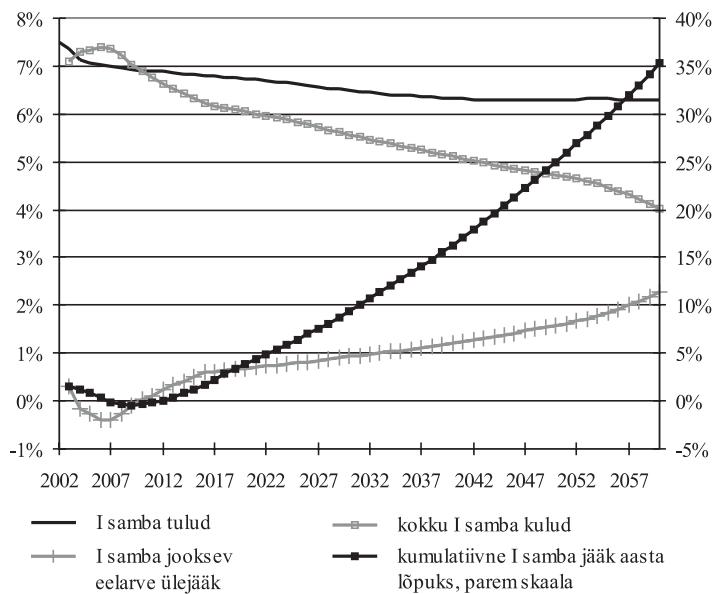
Iirimaa puhul on näidatud protsent rahvuslikust kogutulust.

Soome kõrged I samba reservid tulenevad asjaolust, et Soome käsitleb oma osaliselt eelfinantseeritavat tööpensionisüsteemi I samba osana. I samba reservid on seal sisuliselt kindlustusseltside kindlustustehnilised reservid.

Teisalt pöördus pensionikassa jääk indekseerimisel üksnes sotsiaalmaksu laekumise indeksi alusel kiiresti defitsiidiks. Iga-aastane defitsiit järgmisel kümnel aastal oleks ca 1% SKP-st, suurenedes 2020. aastateks 2%-ni SKP-st. Kumulatiivne defitsiit, mida tuleks finantseerida riigieelarve muude vahendite arvel, suureneks 2050. aastateks ca 45%-ni SKP-st. Testides sotsiaalmaksu laekumise ning tarbijahindade kasvuindeksite osakaalu pensioniindeksi valemis, leiti, et pensioniindeks, mille korral I samba jooksev defitsiit lähiaastatel ei oleks eriti suur ning samas ei tekiks kaugemas perspektiivis ka olulist I samba ülejääki, sõltuks sotsiaalmaksu laekumisest osakaaluga 2/3 ning tarbijahinnaindeksist osakaaluga 1/3 (vt joonis 3).

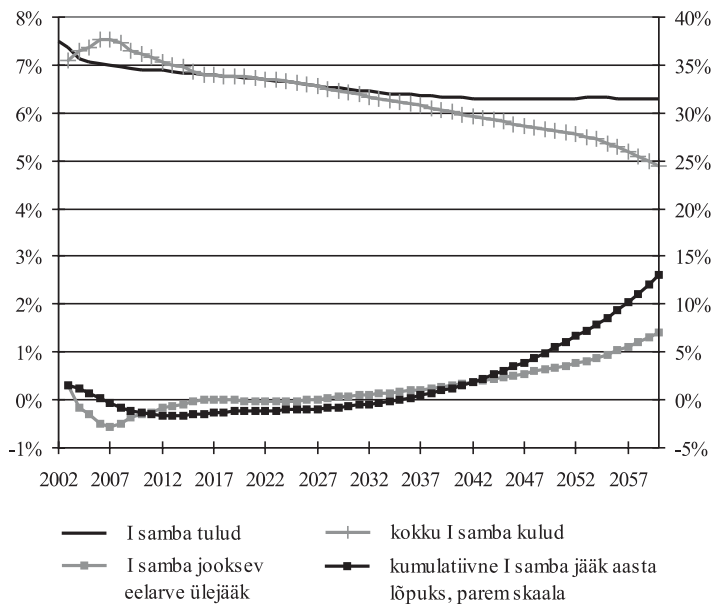
Seega ei ole seniste I samba reeglite puhul süsteemi finantsiline jätkusuutlikkus rahvas-tiku vananemisele vaatamata probleemiks. Samas muutub keeruliseks tagada pensionide adekvaatsus. Kuigi ka praegune pensioniindeks tagab 50 aasta jooksul pensionide reaalkaartuse (ostujõu) kahekordse kasvu, kaasneks sama perioodiga ümmarguselt kahekordne keskmine vanaduspensionide asendusmäärade langus. Sotsiaalmaksu laekumise osakaalu suurendamine pensioniindeksis kahe kolmandikuni pidurdaks asendusmäärade langust. Samas ei suudaks isegi ainult sotsiaalmaksu laekumise kasvust sõltuv indeks tagada asendusmäärade pikaajalist säilimist. See tähendab, et indekseerimise reeglite muutmise kõrval on vajalikud ka muud kohandused.

Joonis 2. Riikliku pensionikindlustuse tulud, kulud, reservide maht ja jooksva aasta eelarve jääk senise pensioniindeksi korral (% SKP-st)



ALLIKAD: PRAXIS-e pensionimudel, autorite arvutused.

Joonis 3. Riikliku pensionikindlustuse tulud, kulud, reservide maht ja jooksva aasta eelarve jääk pensioniindeksi korral, mille väärtusest 1/3 sõltub tarbijahinnaindeksi kasvust ja 2/3 sotsiaalmaksu laekumise kasvust (% SKP-st)



ALLIKAD: PRAXIS-e pensionimudel, autorite arvutused.

Ühised eesmärgid, erinevad probleemid

Pensionisüsteemid Euroopa Liidu viieteistkümnes liikmesriigis on isesugused, seetõttu erinevad ka Euroopa Liidu ühiseesmärkidega ühildumise ulatus ja peamised probleemid. Kui vaadata seniste liikmesriikide pensionisüsteemi vaesusriski leevendamise, varasema elatustaseme säilitamise ja finantsilise jätkusuutlikkuse eesmärkide valguses, siis joonistub välja kaks probleemirühma. Esimese rühma moodustavad riigid, kus pensioni asendusmäärad (pensioni suhe töötasusse) on kõrged, ent raskusi on pensionisüsteemi rahandusliku jätkusuutlikkuse tagamisega. Sellesse rühma kuuluvad Kreeka, Hispaania, Austria ja Prantsusmaa. Teise rühma moodustavad riigid, kus pensionisüsteemi rahanduslik jätkusuutlikkus on suhteliselt hea, kuid samas on pensionäride vaesusrisk kõrge. Sellesse rühma kuuluvad Iirimaa, Suurbritannia, Portugal ja Belgia. Eesti pensionisüsteemi probleemid on senistest liikmesriikidest erinevad. Meie pensionisüsteemi finantsiline jätkusuutlikkus on hea ning ka pensionäride vaesusrisk ei ole kõrge, kuid asendusmäär on suhteliselt madal. See tähendab, et pensionisüsteem ei suuda tagada seda Euroopa Liidu pensionieesmärki, mis taotleb, et inimestel oleks võimalik säilitada pärast pensionile jäämist oma varasemat elatustaset.

Kasutatud kirjandus

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002). Social Indicators. The EU and Social Inclusion. New York: Oxford University Press.

Council of the European Union (2003). Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions. Brussels.

Social Protection Committee (2004). Current and Prospective Pension Replacement Rates. – Report on Work in Progress. Brussels.

Sotsiaalministeerium (2003). Sotsiaalsektor arvudes. Tallinn.

PRAXIS-e pensionimudelile tuginevad arvutused näitasid, et pensionide adekvaatsuse eesmärgil on võimalik suurendada sotsiaalmaksu laekumise kasvu osatähtsust pensioniindeksis.

Rakendunud pensionireform – nii I sambas tehtud muudatused (pensioniea tõstmine, pensioniõiguse arvestus töötasudelt makstud sotsiaalmaksu alusel jm) kui ka täiendavate pensioniskeemide, II ja III samba käivitamine – on toonud Eesti pensionikorralduse Euroopa Liidu ühiseesmärkide põhimõtetele lähemale.

Meil on senistest liikmesriikidest erinevad probleemid, kuid võimalikud edasised lahendused teistes liikmesriikides kavandatavatest sammudest kvalitatiivselt siiski ei erine. Selleks, et pensionide suhe töötasudesse (asendusmäärad) saaks kasvada finantsilist jätkusuutlikkust ohverdamata, on oluliseks eelduseks pensionäride ja töötajate suhtarvu (nn süsteemisõltuvusmäära) paranemine. Eeskätt aitab seda eesmärki saavutada üldine tööhõivetaseme tõus, teiseks vanemaealise (55–64) tööjõu suurem hõivatus paralleelselt pensioniea tõusuga ja kolmandaks varajase pensionile siirdumise vältimine, sealhulgas soodustingimustel vanaduspensionile, väljateenitud aastate pensionile või eripensionile siirdumise piiramine ning edasilükatud vanaduspensionile võimaluse laiem teadvustamine.

Kohalikud omavalitsused ja riiklikud investeeringud



Viola Soiver
*Tallinna Pedagoogikaüli-
kooli riigiteaduste osa-
konna avaliku juhtimise
assistent*

Omavalitsuste suhtumine riiklike investeeringute programmis 2000. aastal tehtud muudatusesse on enamjaolt negatiivne, eriti nende hulgas, kes investeerivad oma arengukava alusel.

Pikaajalised plaanid peavad võimaldama tänaste ressursside kasutamisest suurimat kasu (Wooldridge *et al* 2001, 91). Eesti omavalitsustele on üks selliseid võimalusi riiklik investeeringute programm (RIP). Käesoleva artikli eesmärk on vaadelda omavalitsuste suhtumise muutumist pärast 2000. aasta "Riiklike investeeringute programmi koostamise korra" (edaspidi *RIP-i 2000. aasta määruse*) jõustumist.

Empiiriliseks uuringuks kasutasin Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna poolt 2002. aasta detsembrist 2003. aasta jaanuarini tehtud kohaliku demokraatia indikaatorite uuringut (edaspidi *LGS 2002*). Uuringus esitati kuus väidet RIP-i uue määrusega toimunud muudatuse sisuliste aspektide kohta ning omavalitsuse tippametnikud pidid andma muudatusele oma hinnangu.

Uuringu tegemiseks koostatud valimi valiidust kontrollides selgus, et näiteks suuremad vallad ja keskmise suurusega linnad (5000–9999 elanikku) on valimis ülesindatud (4%). Sama saab öelda ka suurte linnade (üle 100 000 elanikku) kohta (1,9%). Toodud populatsiooni erinevused ei ole suured, seetõttu saame uuringus toodud järeldusi üldistada kõigile Eesti omavalitsustele.

RIP-i eelnõu on alati koostanud rahandusministeerium (riiklike investeeringute programmi koostamise kord 1996 § 3 lõige 2 ja 2000 § 3 lõige 1), kuid 1996. aasta määrus lubas ka maavalitsustel kokku koguda kohalike omavalitsuste taotlused, panna need piirkondlikult ja valdkonnaülevalt pingeritta ning edastada rahandusministeeriumile (1996 § 20). Uue korra järgi esitasid kohalikud omavalitsused endiselt oma taotlused maavalitsusele, kes need valdkonnasiseselt pingeritta seadis ning vastava valdkonna ministeeriumile edastas (§ 3 lõige 1). Projektide mitmekordne pingeritta seadmine suurendas lobitegemise võimalusi nii maavalitsuste esitatud pingerea-ga manipuleerimise kui ka uute objektide pingeritta seadmise osas. Seda on võimalik kontrollida pingeridade võrdlemise teel.

Edaspidi suurenes poole võrra omafinantseeringu määr ning täpsustus, millistest allikatest seda tuleb katta. RIP-i 1996. aasta määruse kohaselt pidid vahendid olema riigieelarvevälised ning omafinantseeringu osakaal 10% (§ 20), 2000. aastal vastu võetud RIP-i määrusega suurenes omafinantseering 20%-ni. Vasturääkivust määruses tekitab asjaolu, et RIP-i 2000. aasta määrus loetleb kuus võimalikku kaasfinantseeringu allikat (§ 7), samal ajal tuleb kohaliku omavalitsuse omafinantseering katta omavalitsuse enda vahenditest (§ 9).

Keda muudatused mõjutasid?

Millised omavalitsused saavad toetusi? Kas omavalitsuste tegevuses on olnud pärast uue määruse jõustumist muutusi?

2000. aastat iseloomustab toetust saavate omavalitsuste arvu järsk vähenemine, linnade osas 25% ja valdade osas 50% (statistikaameti andmebaas). Langus on seletatav eelkõige asjaoluga, et 1999. aastal said toetust kõik omavalitsused peale pealinna. Linnade osas

saavutati endine tase 2002. aastaks (üle 90%) (statistikaameti andmebaas), uue määruse jõustumine pidurdas ennekõike valdade arengut.

Uue määruse jõustumisega tegi suurima languse läbi kõige suurem omavalitsuste rühm (1000–1999 elanikku) – muutus 8% (statistikaameti andmebaas). 2002. aastaks on nende osakaal toetuse saajate hulgas jõudnud taas algusaegade tasemele. Suurema elanike arvuga omavalitsuste puhul kasvas toetusesaajate osa kõigis alates 2000 elanikuga rühmades ning säilitas 2002. aastaks määruse jõustumise eelse ajaga võrreldes kõrgema taseme.

Seega on omafinantseerimise osakaalu suurenemine poole võrra soosinud suurema elanike arvuga omavalitsusi ja pärssinud keskmise suurusega valdade arengut.

RIP-ist investeerimistoetust saanud omavalitsuste keskmine eelarve on olnud kõigi aastate lõikes suurem nende omast, kes ei ole toetust saanud. Aastate lõikes on võimalik täheldada eelarvete vahe suurenemist, pärast uue määruse jõustumist rohkem kui poole võrra. 1998. aastal oli erinevus 2,7 miljonit, 2000. aastal 5,5 miljonit, 2001. aastal 9,1 miljonit ja 2002. aastal 7,6 miljonit krooni; statistikaameti andmebaas). Sama kinnitab ka omatulude suurus absoluutarvudes (1998. aastal 0,36 miljonit, 2000. aastal 2,4 miljonit, 2001. aastal 3,2 miljonit ja 2002. aastal 2,7

miljonit krooni; statistikaameti andmebaas). Seevastu RIP-i toetust mittesaanud omavalitsuste eelarves on omatulude osakaal alati olnud suurem. Iga aastaga on märgata selle tendentsi vähenemist (1997. aastal 7,5%, 2000. aastal 4% ja 2002. aastal 3,5%; statistikaameti andmebaas). Ühelt poolt annab see tunnistust sellest, et RIP-i investeerimistoetus on omavalitsuse eelarves märgatava osakaaluga, viies alla omatulude osakaalu. Teisest küljest annab vahe vähenemine tunnistust suurema finantsautonoomiaga omavalitsuste osakaalu tõusust toetuste saajate nimekirjas. RIP-i toetust mittesaavate omavalitsuste investeeringute suurus on keskmiselt null (tabel 1), mis tõestab RIP-i olulisust investeerimisallikana. Kuni uue määruse jõustumiseni suurenes investeeringute osakaal eelarves iga aastaga ühe või mitme protsendi võrra, kuid pärast uue määruse jõustumist on keskmine investeeringute osakaal ühtlaselt vähenenud. See näitab suure eelarvega omavalitsuste osakaalu kasvu eelarves aasta-aastalt. Teine indikaator, mis seda kinnitab, on osakaalude võrdlus mediaanide ja aritmeetiliste keskmiste vahel: mida suurem on tabelis toodud tulp “%”, seda erinevamad on omavalitsuste investeeringute osakaalud. Nagu näha, on uue määruse jõustumine kaasa toonud tõusu ning veelgi suurem tõus on tehtud 2002. aastal. Omavalitsused erinevad ka laenude osas. Et

Tabel 1. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuse saamise osas, lähtudes eelarve-investeeringute osakaalude võrdlusest

Omavalitsuste investeeringute osakaalude võrdlus kogukuludest (mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)			
Aasta	RIP-i saanud (%)	%	RIP-i ei saanud (%)
1997	4,0 (6,95)	174	0 (0)
1998	6,0 (9,56)	159	0 (0)
1999	7,0 (10,82)	155	0 (0)
2000	5,0 (8,79)	176	0 (0)
2001	4,0 (6,92)	173	0 (0)
2002	3,0 (6,39)	213	0 (0)

ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

statistikas on laenuandmed toodud üksnes viimase kolme aasta kohta (2000–2002), pole määruse jõustumise eelset olukorda võimalik võrrelda. Kõigi kolme aasta lõikes on RIP-i toetust saanud omavalitsuste laenukoormus absoluutarvude tasandil suurem toetust mittesaanud omavalitsuste omast (tabel 2). Kui

investeeringuprojekt ületab toetuse saamiseks esitatud summa, siis vahe kaetakse omavalitsuse laenulimiidi arvel. Lisaks tahan tähelepanu juhtida tulbale “%”, mis näitab RIP-i toetust saanud omavalitsuste erinevat laenukoormust. Toetust mittesaanud omavalitsuste seas selliseid muutusi ei ole.

Tabel 2. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuse saamise osas, lähtudes eelarve laenukoormuse suuruse keskmiste võrdlusest

Omavalitsuste laenude võrdlus (mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)				
Aasta	RIP-i saanud	%	RIP-i ei saanud	Erinevus
2000	2 846 500 krooni (15 251 158 krooni)	536	1 123 050 krooni (2 946 286 krooni)	+1 723 450 krooni (+12 304 872 krooni)
2001	3 685 900 krooni (16 084 421 krooni)	436	1 374 300 krooni (3 494 090 krooni)	+2 311 600 krooni (+12 590 331 krooni)
2002	3 201 450 krooni (17 153 305 krooni)	536	1 887 200 krooni (2 865 616 krooni)	+1 314 250 krooni (+14 287 689 krooni)

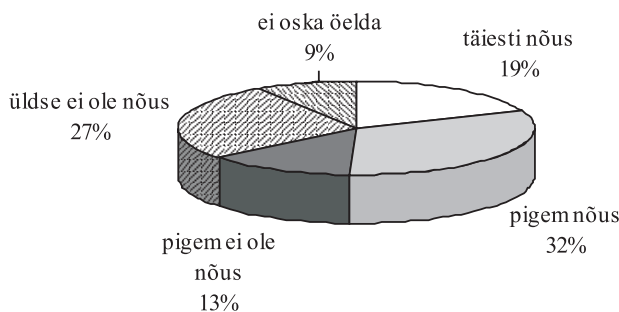
ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

Arengukavast minnakse mööda

Esimesena paluti uuringus hinnata väidet “investeeringuid tehakse enam vastavalt valla/linna arengukava prioriteetidele” (joonis 1). Hinnata tuli viiepallise skaala alusel: 1 – täiesti nõus, 2 – pigem nõus, 3 – pigem ei ole nõus, 4 – üldse ei ole nõus, 5 – ei oska öelda. Selle väitega oli nõus pool vastanuist (50,7%).

Kui vaadelda investeeringute jagamise põhimõtete muutumist kahes õigusaktis, siis on näha, et riiklike investeeringute prioriteetuse nimekiri on pikenenud. 1996. aasta määrus pidas riikliku investeeringu vääriliseks projekte, mis vastasid “Eesti Vabariigi arengu strateegilistele prioriteetidele” (§ 4). Viimaseid määruses sätestatud polnud, samuti puudus viide nende leidmiseks teistest õigus-

Joonis 1. Hinnangud investeeringute vastavuse kohta valla / linna arengukava prioriteetidele



ALLIKAS: LGS 2002.

aktidest. Uus määrus määratleb prioriteetidid kindla loeteluna, millesse on lisandunud ka õigusaktides sätestatud projektid ja programmid (§ 3 lõige 6 punkt 1), nende hulgas ka omavalitsuse arengukava.

Millisel määral lähtuvad omavalitsuse investeerimisotsused arengukavas toodust? Muret tekitab asjaolu, et ainult 9% omavalitsustest investeerib arengukavas kinnitatud põhimõtetest lähtudes (vt joonis 2), kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel on selline protsess ainuõige (KOKS § 37 lõige 4 punkt 2). Omavalitsuste madalat autonoomset arengupotentsiaali näitab see, et pool omavalitsustest (51%) lepib kokku üksnes prioriteetides, ajakava ja finantseerimisallikate osas kokkulepped puuduvad. Tähelepanu tuleks pöörata ka asjaolule, et 32% omavalitsusi teeb investeerimisotsuseid arengukavast eraldi. Samas võime järeldada, et nende omavalitsuste esindajad, kes RIP-i toetust ei saanud, on väite suhtes negatiivsemalt meelestatud. Kõige ilmekamalt paistab see välja 2001. aasta RIP-i toetuste eraldamist vaadates: 55,6% RIP-i toetust saanud omavalitsuste esindajaist suhtub väitesse positiivselt, sama osakaal mittedaanute hulgas on 43,4% (LGS 2002). 2002. aasta tulemuste põhjal on näha tagasiminekut (RIP-i toetust saanute puhul 52,1% ja mittedaanute puhul 48,7%) (LGS 2002).

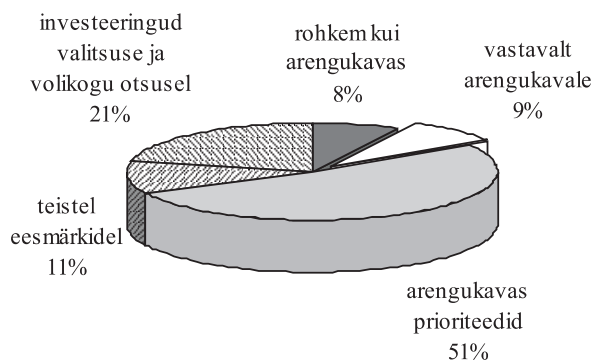
Kui minna analüüsis sügavamale, teeb eriti muret tulemus, et enamik (81,8%) nendest omavalitsustest, kes investeerivad arengukava järgi ning said RIP-i toetust, suhtub hinna-

tud väitesse (üldse ei ole nõus) negatiivselt (LGS 2002). Üle poole RIP-i toetust saanud vastajaist on positiivselt meelestatud kolme kategooria puhul: investeeringud prioriteetide järgi (60%), investeeringud teistel eesmärkidel (60%) ning investeeringud valitsuse ja volikogu otsuse alusel (59,2%) (LGS 2002). Positiivne meelestatus väheneb RIP-i toetuse mittedaanamisel (vastavalt 41,7%, 28,6% ja 37,5% (LGS 2002)), mis viitab, et igapäevase meelsus on seotud tema edu või ebaeduga. Kas investeerimistoetusi jaotades arengukavas märkimise nõudest ka kinni peetakse, ei ole käesoleva töö raames võimalik uurida.

Annab hea ettevalmistuse

Uue määrusega suurenes poole võrra omafinantseeringu määr ning täpsustus, millistest allikatest seda tuleb katta. PRAXIS-es uuriti 2001. aastal omavalitsuste osalusmäära suurus investeringute rahastamisel eri valdkondade lõikes. Selgus, et erinevate valdkondade liitmise tulemusel on osalusmäär üle 20%, nagu näeb ette ka RIP-i uus määrus (Pomerants 2001). Kui aga vaadata jaotust valdkondade kaupa, siis haridusvaldkonna projektide puhul on osalusmäär alla 20% (jooniselt loetuna 17%) (Pomerants 2001). Kuigi kultuurivaldkonna projektide puhul ületatakse 20% piiri, jääb selgusetuks, kas tegemist on kapitalinvesteeringutega või arvamusete koondamisega kõigi antud valdkonda kuuluvate projektide kohta. Viimasele viitab asjaolu, et küsi-

Joonis 2. Hinnangud investeeringute koostõla kohta valla / linna arengukavaga



ALLIKAS: LGS 2002.

tud on ka infotehnoloogiaprojektide kohta. Küsitluses pidid vastajad hindama, kas “projektide suhteline maksumus on vähenenud, toimib mastaabiefekt”. Kui heita pilk RIP-i investeerimistoetuste rahasummadele, siis uue määruuse jõustumisel summade muutust märkata ei ole (tabel 3). Samuti ei ole täheldatav toetuste summade diferentseerumine, mida võis eeldada omavalitsuste mustri muutumise järel (tabelis “%”, mis on arvatatud mediaani ja aritmeetilise keskmise erinevusena). Jätkuvalt võib täheldada RIP-i toetuste vähenemist omavalitsuse eelarves, mis summade senisele tasemele jäädes näitab eelarvete üldist suurenemist. Jooniselt 3 on näha, et ligi kolmandik vasta-jaist (28,1% ehk suurim vastajate rühm) ei oska väidet hinnata, viimane võib olla tingitud mastaabiefekti mõiste mittetundmisest. Kõige suurem oli viimase variandi valinute

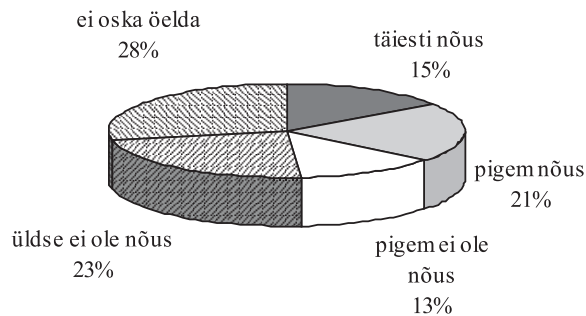
osakaal kahes mitte arengukavast lähtuvate investeeringute määratlemise rühmas (“investeeri- takse valitsuse ja volikogu otsusel” 38% ja “investeeri- takse teistel eesmärkidel” 36,4%) (LGS 2002)). Samas on omavalitsuste jaotumine nõustumise-mittennõustumise skaalal jagunenud võrdselt (36,2 / 35,7%). Kõige positiivsemalt on väite osas mee- lestatud omavalitsused, kus investeerimis- otsuseid tehakse valitsuse ja volikogu otsus- te alusel (42%) (LGS 2002). Sellele vastu- kaaluks on arengukava alusel investeerivad omavalitsused väite suhtes negatiivselt mee- lestatud (66,7%) (LGS 2002), 50% vastanui- st ei olnud väitega üldse nõus (LGS 2002). Nende puhul oli ka kõige väiksem vastuste “ei oska öelda” osa (16,7%) (LGS 2002), mis viitab sellele, et arengukava koostamisega tegelemine annab hea ettevalmistuse finants- valdkonna tundmiseks.

Tabel 3. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuste keskmise suuruse ja keskmise osakaalu alusel eelarves

Omavalitsuste RIP-i investeerimistoetuse keskmine suurus ja osakaal eelarves (mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)			
Aasta	RIP-i summa	%	RIP-i osakaal (%)
1997	360 000 krooni (849 115 krooni)	236	4,0 (6,69)
1998	564 500 krooni (1 530 777 krooni)	271	5,0 (9,25)
1999	775 600 krooni (1 825 203 krooni)	235	7,0 (10,49)
2000	700 000 krooni (1 988 946 krooni)	284	5,0 (8,5)
2001	1 000 000 krooni (1 762 568 krooni)	176	4,0 (6,67)
2002	710 000 krooni (1 780 983 krooni)	251	3,0 (6,1)

ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

Joonis 3. Hinnangud investeeringute subtelise maksumuse vähenemisele



ALLIKAS: LGS 2002.

Kõige positiivsemad suhtujad

Viimast kinnitab osaliselt ka määrukses karmimaks muudetud nõuded põhjendustele ja analüüsidele. 1996. aastal tuli esitada “tasuvusanalüüs või optimaalne kulude arvestus” (§ 9), mille võis teha ka omavalitsuse ametnik. Professionaalse arvamuse olemasolu ei olnud vajalik, sest analüüsi koostamisel võis aluseks võtta mõne teise samalaadse projekti. Litsentseeritud analüüsi oli vaja ainult projekti maksumuse arvutamisel, kus tuli välja tuua ka kasutatud meetodika (§ 9). 2000. aasta määrus lisab sellele ka “teostatavus- ning tasuvusuuringu ja tulude-kulude analüüsi” (§ 4 lõige 1). Enam ei ole märgitud litsentseeritud büroo vajalikkust, seetõttu jääb määrus kahetimõistetavaks.

Samas mõjub positiivselt 2000. aasta määrukses toodud loetelu tegevusvaldkondadest, mis arvatakse projekti maksumuse hulka, kusjuures esimene nendest on “kulud ehitusuuringuteks” (§ 5 lõige 2). See viitab esiteks uuringute põhjalikumale ja professionaalsemale põhjendatusele, sest autori arvates annab hea põhjendus investeeringu saamisel eelise. Teiseks aga võtab omavalitsus endale suurema riski, sest investeeringu põhjendamiseks tuleb ehitusuuringud ette võtta enne kindlat tõdemust investeeringurahade saamise kohta. Põhjendatuse osas muudatusi ei ole aset leidnud ning investeeringut tuleb endistviisi põhjendada majanduslikult ja sotsiaalselt (1996 § 7 & 2000 § 4 lõige 2).

Kui minna analüüsis veelgi sügavamale, siis on võimalik täheldada RIP-i toetust mittesaanute negatiivsemat hoiakut ainult 2002. aasta andmete osas (nõustub 28% ja ei nõustu 38,7%) (LGS 2002). 2000. aasta andmete puhul on seos vastupidine: RIP-i toetust saanud omavalitsused on negatiivsemalt meelestatud (33,3% / 40,8%) kui toetusest ilmajäänud (35,7% / 32,6%) (LGS 2002). Viimasel juhul on aga vahe paariprotsendiline. Läbi kolme aasta suhtuvad kõige positiivsemalt muudatusse valitsuse ja volikogu otsuse alusel investeerivad omavalitsused, kus toetuse saamine (2000. aastal 45,5% / 27,2%, 2001. aastal 34,6% /

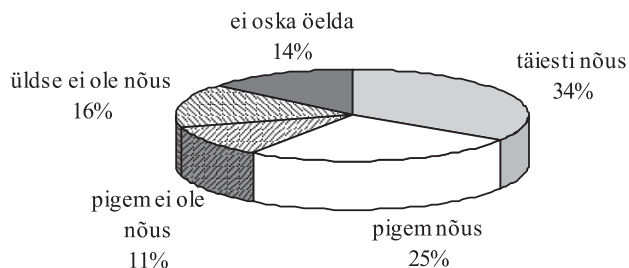
26,9%, 2002. aastal 44,4% / 22,2%) või mittesaamine (2000. aastal 39,3% / 14,2%, 2001. aastal 50% / 12,5%, 2002. aastal 39,1% / 17,4%) otsust ei muuda. Kõige negatiivsemalt on aga jällegi meelestatud arengukava alusel investeerijad ning seda ainsana kõigi aastate lõikes. RIP-i toetust saanud omavalitsuste puhul on ka positiivselt meelestatud omavalitsusi (2000. aastal 27,3%, 2001. aastal 25%), RIP-i toetust mittesaanute seas ühtegi positiivset vastust polnud, jagunemine toimus üksnes erapooletute arvel (2000. aastal 42,9%, 2002. aastal 16,7%). Kas see on tingitud esitatud taotluste tagasilükkamisest või liiga ambitsioonikate plaanide läbikukkumisest, jääb siinkohal teadmata.

Investeeringuid kasutatakse sihipäraselt

Järgmisena pidid vastajad hindama oma nõusolekut väitega: “Investeeringute raha kasutatakse enam sihipäraselt just investeerimiseks, mitte muudel eesmärkidel.” 1996. aasta määrus nägi ette põhivara “loomise, taastamise ja soetamisega” seotud investeeringud (§ 5 lõige 2), määratledes kohe ka ehitamise, renoveerimise ja soetamise mõiste. Teiseks võis riigi toetust saada investeerimisprojektidele, mis olid otseselt seotud riigi funktsioonide täitmisega (§ 5 lõige 1). 2000. aasta määrus enam eraldi ei määratle, mida peetakse investeerimisprojektiks, samuti ei maini määrus funktsioonide finantseerimist. Järelikult investeeringute määratlused õigusaktis ei anna suuniseid raha sihipärasemaks kasutamiseks.

Õigusaktide analüüs näitas seega osaliselt vastuolulisi tulemusi. Kuidas suhtuvad antud probleemi aga omavalitsuste esindajad? Võttes võrdluseks eespool käsitletud väited, on vastanute osas märgata kõige suuremat väitega nõustumist (joonis 4), sest väitega nõustub üle poole (59,4%) vastanuist. Kas see on väide, mille puhul ei joonistugi välja nende kategooriat, kes esitatud väitega ei nõustu? Arengukava ja investeeringute erisusi vaa-dates avaneb erakordne pilt. Kõik arengu-

Joonis 4. Hinnangud investeeringute raha sihipärasele kasutamisele



ALLIKAS: LGS 2002.

kava rühmad on küsimuses pooldajate poole (pooldajaid 60,3–72%) (LGS 2002), välja arvatud nende omavalitsuste esindajad, kus investeeringuid tehakse arengukava järgi (pooldajaid 16,7%, ei nõustu 72,2%) (LGS 2002). Samad põhimõtted kehtivad ka juhul, kui vaadata omavalitsusi RIP-i toetuste saamise puhul. 2000. ja 2001. aastal suhtuvad väitese negatiivsemalt RIP-i toetust saanud omavalitsused (RIP-i toetust said 81,9% / ei saanud 57,2%, 2001. aastal 90,9% / 42,9%) (LGS 2002). Aastal 2002 on olukord vastupidine: 66,7% / 83,3% (LGS 2002). Millest selline veelahe?

Pakun paar põhjendust. Esiteks on küsimus omavalitsuste endi hinnanguis, mitte auditeeritud tulemustes. Auditeid ei ole aga omavalitsustes pärast uue määruse jõustumist RIP-irahakasutamisekohtatehtud (lähtudes Riigikontrolli audititest). Rahandusministeerium omavalitsuste auditeerimisega ei tegele.

Arengukava koostamise viimane etapp on aruandlus toimunu kohta.

Kui vaadata omavalitsuste arvamuse lahknevust aruandluse korraldamisest lähtudes, siis 75% omavalitsustest (LGS 2002) koostab aruande suurema projekti lõppemisel, milleks võib lugeda ka RIP-i toetusel tehtud investeeringuid. Erinevusi ei teki nende omavalitsuste vahel, kes aruandlust kasutavad (62,2%) ja kes ei kasuta (53,9%) (LGS 2002). Kriitiliselt on meelestatud jällegi üksnes arengukava alusel investeerijad nii aruandlust kasutades (77%) kui ka mitte kasutades (50%, ülejäänud ei oska RIP-i väidet hinnata) (LGS 2002). Võib-olla on arengukava alusel investeerivad omavalitsused RIP-i suhtes kriitiliselt

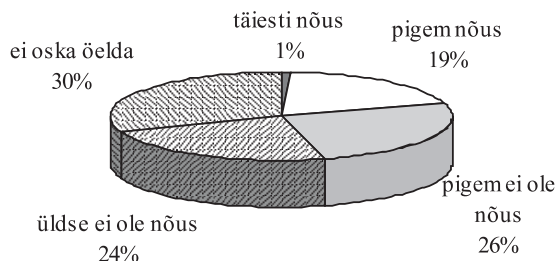
meelestatud ning hindavad seetõttu kõiki väiteid mittenoustumisega? Selle kohta saame vastuse artikli viimasest peatükist.

Valdkondlikult tasakaalus

2000. aasta määrus kaotas kohalikes omavalitsustes olukorra, kus omavalitsuste nimekirja saadeti maakonnast valdkonnaülevalt rahandusministeeriumi. See andis võimaluse valdkondade proportsioone nihutada. Uue määruse alusel esitavad kohalikud omavalitsused oma taotlused haridus- ja teadusministeeriumile ning kultuuriministeeriumile. Küsitluses pidid vastajad hindama väidet: “Investeeringud on enam tasakaalus valdkondlikus läbilõikes.” PRAXIS-e 2001. aasta uuringu alusel leidis 87% vastanuist, et investeerimistoetused peaksid olema suunatud rohkematele valdkondadele (Pomerants 2001).

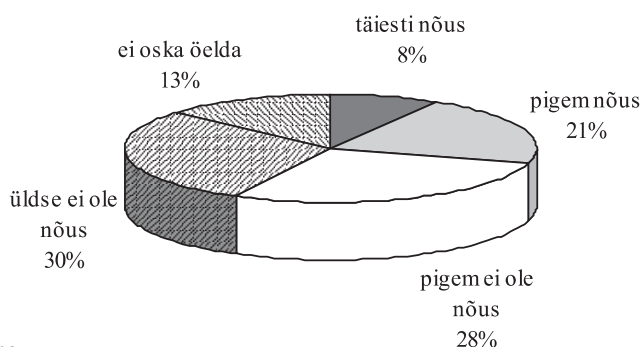
Sama kinnitasid küsitluse tulemused, kus pool vastanuist (50%) ei olnud väitega nõus (joonis 5). Negatiivset hoiakut soodustab veelgi asjaolu, et kolmandik (30%) vastanuist ei osanud väidet hinnata. Kas viimane on tingitud sellest, et puudub korralik ülevaade investeeringute valdkonnast, sest omavalitsustes on valdkonnapõhised spetsialistid? Üldiselt on olukord sama ka detailsema vaatluse puhul nii investeeringute planeerimise kui ka RIP-i toetuste saamise või mittesaamise osas. Välja võiks tuua asjaolu, et teistel eesmärkidel investeerijate puhul on enim neid, kes ei oska väidet hinnata (40,9%) (LGS 2002). Kriitilisus võib olla tingitud ka “ebaselgest objektide jaotusest haridus- ja kultuuriministeeriumi vahel” (Pomerants 2001).

Joonis 5. Hinnangud investeeringute valdkondlikule tasakaalustatusele



ALLIKAS: LGS 2002.

Joonis 6. Hinnangud regionaalse tähtsusega investeeringutele



ALLIKAS: LGS 2002.

Kuigi määrustes polnud riigile strateegiliselt tähtsate objektide määratlusi, oleks kindlasti otstarbekas investeerida regionaalse tähtsusega objektidesse, millest saavad kasu ka ümberkaudsete omavalitsuste elanikud. Eelviimasena pididki omavalitsuse tippametnikud hindama väidet: “Investeeritakse rohkem omavalitsuste ühiste vajaduste rahuldamiseks (regionaalse tähtsusega investeeringud)”. Nagu näha joonisel 6, ei nõustu selle väitega üle poole vastanuid (57,1%). Vastajad on väite osas meelestatud negatiivselt ka detailsema vaatluse korral, kus erisused ei tule välja investeeringute ja arengukavaga seoses ega RIP-i toetuse saamise ja mittesaamise alusel. Pigem on negatiivsemalt meelestatud need omavalitsused, kes said RIP-i toetust (61,7%) kui need, kes ei saanud (51,6%) (LGS 2002). Püüdes leida negatiivse meelestatuse põhjust, vaatlesin ka omavalitsuste arvamusel omavalitsuse staatuse alusel. Regionaalse tähtsusega objektid rajatakse suurema tõenäosusega tõmbekeskustesse, milleks on peamiselt linnad.

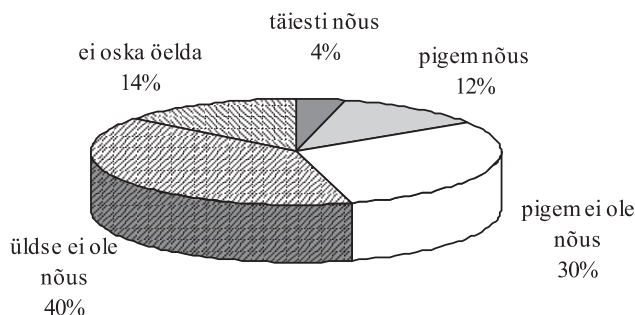
Nii linnade (47,3%) kui ka valdade (59,3%) esindajad on negatiivse hoiakuga, kuid valdade puhul saame rääkida suuremast negatiivsusest (LGS 2002).

Kuidas hinnata vajaduse suurust?

Viimane väide on väga tugeva hinnangulise kaaluga: “Investeeringuid saavad need, kes neid kõige rohkem vajavad.” Millistest kriteeriumidest lähtudes tuleks määrata vajaduse suurust? 2000. aasta määrus on eelisjärjekorda seadnud pooleliolevad projektid (§ 3 lõige 6 punkt 4).

Küsitlusele vastanud omavalitsused ei nõustu rahastamisega õigusaktis sõnastatud prioriteetide alusel. Väitega ei ole nõus ligi kolmveerand (69,6%) vastanuid (joonis 7). Tuleb esile tõsta, et väitega nõustujaid on kõigest 15,9%. Negatiivne hoiak on kõigi kategooriate lõikes läbiv ka detailse analüüsi puhul nii arengukava ja investeeringute seose kui ka RIP-i toetuse saamise või mittesaamise hindamisel.

Joonis 7. Hinnangud investeeringute eraldamisele prioriteetide alusel



ALLIKAS: LGS 2002.

Mõeldes investeeringuid puudutavate hinnangute omavahelisele seosele, tuleb küsida, kas negatiivne hoiak RIP-i investeerimistootestesse on läbiv kõikide väidete puhul või varieeruvad negatiivselt meeletatud vastajad väidete vahel? Sellele küsimusele vastamiseks vaatlen väidete omavahelist korrelatsiooni. Korrelatsiooni arvutamisel on aluseks võetud Spearmani astakorrelatsioonikordaja, sest skaalad ei ole normaaljaotuslikud (lähtunud Niglas 2001, 70 ja Tooding 1998, 143). Parema pildi saamiseks võtsin analüüsist välja viimase kategooria vastused “ei oska öelda”.

Risttabelitel põhjal selgus, et kõigi väidete puhul on arvamust mitteavaldavate vastajate seltskond sarnane: kas hinnatakse kõiki väiteid või ei osata hinnata ühtegi neist. Kokkuvõttes võib öelda, et väidete vahel on täheldatavad keskmise tugevusega seosed. Kõige tugevam seos on väidete “investeeringuid tehakse arengukava alusel” ja “investeeringute sihipärasus” vahel (0,612) (LGS 2002), mis viitab asjaolule, et arengukava alusel otsustamine peaks tagama lisafiltrina

raha sihipärasema kasutamise. Tugev seos on ka väidete “investeeringute tasakaalustatus” ja “arengukava alusel investeerimise” vahel (0,562).

Eespool näitas analüüs tasakaalustatuse väite puhul negatiivset, arengukava väite puhul pigem positiivset hoiakut. Hajuvuspilv näitab samuti, et korrelatiivset seost nõrgestab positiivselt vastanute rühm. Nimelt vastajad, kes on negatiivselt meeletatud ühe väite puhul, on suurema tõenäosusega meeletatud negatiivselt ka teiste väidete puhul.

Kokkuvõttes on omavalitsuste suhtumine RIP-i uue määruse kehtestamisse enamjaolt negatiivne, sest erinevate väidete põhjal on näha olukorra halvenemist. Kõige enam on uue määrusega vähenenud toetused keskmise suurusega omavalitsusele, kus riigi abi võib olla oluline arengueelise saavutamise tingimus. RIP-i väidete analüüs näitas, et rühm omavalitsusi on RIP-i toetuste määramise süsteemi suhtes negatiivselt meeletatud kõigi küsitluses kasutatud väidete puhul. Eelkõige kehtib see arengukava alusel investeerivate omavalitsuste kohta.

Kasutatud kirjandus

- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 2. juunil 1993. – Riigi Teataja I 1993, 37, 558.
- Niglas, K. (2001).** Statistilise andmetöötluse pakett SPSS 10.0. Põhikursus. Tallinn: TPÜ Kirjastus.
- Pomerants, M. (2001).** Investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele. – Riigikogu Toimetised 4, lk 113–119. Rahandusministeerium, täidetavad ülesanded. – <http://www.fin.ee>.
- Riigikontroll, tehtud auditid. – <http://www.riigikontroll.ee> – 03.05.2004.
- Riiklike investeeringute programmi koostamise ja täitmise kontrolli korra kinnitamine. Rahandusministri 25. märtsi 1996 määrus nr 32.
- Riiklike investeeringute programmi koostamise kord. Vabariigi Valitsuse 13. septembri 2000. a määrus nr 296. – Riigi Teataja I 2000, 74, 461.

Rahvusvaheline uuring "Kohaliku demokraatia indikaatorid" (2002). Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakond.

Statistikaamet (2003). Muudatused haldusjaotuses aastatel 1995–2002.

Statistikaamet. – www.stat.ee – 22.03.2004.

Statistikaameti regionaalarengu andmebaas. – www.gatekeeper.stat.ee.

Tooding, L.-M. (1998). Andmeanalüüs sotsiaalteenustes. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Wooldridge, S. C., Garvin, M. J., Miller, J. B. (2001). Effects of Accounting and Budgeting on Capital Allocation for Infrastructure Projects. – Journal of Management in Engineering, vol 17, issue 2, pp 86–94.

Küberkuritegevuse tõkestamine infoühiskonnas



Ants Kukrus
*Tallinna Tehnikaülikooli
majandusõiguse õppetooli
juhataja, professor*

Küberkuritegevus on globaalne nähtus, seepärast ei piisa selle ohjamiseks üksikute riikide jõupingutustest, vaid määravaks kujuneb rahvusvaheline koostöö.

Inimkond on suundumas infoühiskonda, kus võtmesõnad on üleilmastumine (globaliseerumine), digitaliseerimine, virtuaalsed võrgud, teadmised kui tootlikud jõud ning teadmispõhine majandus. Tänapäeva infoühiskonnas pööratakse üha rohkem tähelepanu infotehnoloogilistele uuendustele, milleks kahtlemata on internet. Küberruumi (*cyberspace*) moodustavad miljonid inimesed, kes suhtlevad üksteisega arvutite abil, ning kogu maailma miljonites arvutites salvestatud info, mis on kättesaadav kommunikatsioonikanalite kaudu.

Eestlastest kasutab Interneti uuringute kohaselt keskeltläbi kolmandik, seejuures on arvuti hinnanguliselt 40 protsendil peredest. Meil on e-valitsus ja tulevikus katvame korraldada e-valimisi. Realiseerima on hakatud e-Eesti ideed, mille alusel käivituks rahvuslik infoühiskonna sihtprogramm. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium tegeleb Interneti püsiühenduse projektiga, mille kohaselt kaetakse kogu riik internetiga.

Interneti mõiste

Interneti kasutatakse kahes tähenduses (ABBYY Lingvo 6.0...). Internet (suure algustähega) on rahvusvahelise arvutivõrgu

nimi, seda võrku kasutavad tavakasutajad; internet (väikese algustähega) ehk intervõrk on marsruutreiteritega (ingl k *router*) omavalhel seotud võrkude rühm, mis võib funktsioneerida kui üks suur virtuaalne võrk.

Eestis on interneti mõiste defineeritud Vabariigi Valitsuse 2000. aasta 4. detsembri määruses nr 398 "Üldkasutatava telekommunikatsioonivõrgu opereerimise ja üldkasutatava telekommunikatsiooniteenuse osutamise nõuded", mille § 2 lõike 33 kohaselt on internet telekommunikatsioonivõrgu kaudu loodud andmeside, mis võimaldab infovahetust vastavate tehniliste seadmete ja andmeside protokollide vahendusel (RT I 2000, 93, 602). Sama määruse § 2 lõike 34 alusel on internetiteenus andmesideteenuse liik, mis seisneb internetile juurdepääsu võimaldamises internetiserveri kaudu.

Seoses Interneti plahvatusliku leviku ja infotehnoloogilise progressiga on kujunenud tõsiseks probleemiks küberkuritegevus ehk arvutikuritegevus, mis on globaalne nähtus (Kukrus 2002). Praegu sooritatakse palju äritehinguid Interneti vahendusel ja seoses sellega on järsult kasvanud Internetis tehtavate pettuste arv.

Valdav osa e-pettustest leiab aset internetioksjonitel ja *online*-jaemüügis, levinuimad pettusevormid on võltspakkumised hinna kunstlikuks tõstmiseks, ostetud kauba mittekätetoimetamine, piraatkoopiade saatmine jne. Erinevail hinnanguil on pettuste arv internetijaekaubanduses traditsioonilise jaekaubandusega võrreldes kuni 12 korda suurem. Keskkriminaalpolitsei hinnangul kasvab Eestis internetipettuste arv, kus kurjategijad üritavad ligi pääseda arvutikasutaja internetiparoolidele, kasutades selleks *key logger* viirusprogramme (Tänavsuu 2004).

Koos 1960. aastail USA sõjaväestruktuurides väljatöötatud ARPAnet-ist väljakasvanud Internetiga on sündinud uus õigusvaldkond,

mis võiks kanda nimetust küberruumiõigus, internetiõigus, e-õigus jms (ingl k *cyberspace law, Internet law*; ld k *lex electronica*).

Internetil on mitmeid ainult talle omaseid jooni, millest olulisimad on järgmised (Luide 2001, 329):

- globaalsus – Interneti kaudu on hetkel ühenduses rohkem kui 146 riiki ja 150 miljonit inimest;
- interaktiivne iseloom – Interneti jututubade ja serverite ligi pääseb eriliste raskusteta, see tekitab võltsi vabadustunde ning oma avaldusi ja väiteid ei kontrollita piisavalt;
- kerge juurdepääs – erinevalt trüki- ja ringhäälingumeediast on juurdepääs Internetile suhteliselt lihtne ning seetõttu on seal kerge levitada tõele mittevastavaid andmeid;
- kasutajate anonüümsus – tulemuseks on, et Interneti kasutaja ei tunne vastutust oma sõnade ja tegude eest.

Esimesed uued lepingud

Seoses infotehnoloogia arenguga tunnistati vajadust täiendada autoriõigust rahvusvahelise õigusakti tasandil 1996. aasta lõpus, mil Ülemaailmse Intellektuaalomandi Organisatsiooni (*World Intellectual Property Organization*, WIPO) konverentsil sõlmiti kaks uut rahvusvahelist lepingut: WIPO autoriõiguse leping (*WIPO Copyright Treaty*, WCT) ning WIPO esitus- ja fonogrammileping (*WIPO Performances and Phonograms Treaty*, WPPT).

Eesti Vabariik on WIPO liikmesriik 1994. aasta 5. veebruarist ning ta kirjutas nendele lepingutele – mida tuntakse WIPO Interneti lepingutena (*WIPO Internet Treaties*) – alla 29. detsembril 1997 (Pisuke, Hinnok 2001, 68–72 ja 86–92). Lisagem, et autoriõiguse leping jõustus 2002. aasta 6. märtsil ning esitus- ja fonogrammileping sama aasta 20. mail. Nende lepingute eesmärk on nüüdisajastada autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste kaitset ning luua õiguslik alus teoste levitamiseks Internetis.

22. mail 2001 võtsid Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu vastu direktiivi 2001/29EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas (edaspidi *infoühiskonna direktiiv*) (Official Journal L 167, p 10). Nimetatud direktiiviga on hõlmatud osa küsimusi 1995. aastal koostatud rohelisest raamatust (European Commission. Green Paper...), mis käsitleb autoriõigusi ja autoriõigusega kaasnevaid õigusi infoühiskonnas. Infoühiskonna direktiivi pidid liikmesriigid harmoneerima 2002. aasta 22. detsembriks. Mainitud direktiivil on kaks eesmärki: ühtlustada liikmesriikide autoriõigusalast seadlusandlust ja harmoneerida Euroopa Ühenduse õigus WIPO autoriõiguse lepingust ning esitus- ja fonogrammilepingust tulenevate nõuetega.

Et Internet on globaalne nähtus, mis ei tunnista riikidevahelisi piire, eeldab Internetis toimepandud õigusrikkumiste kontrolli rahvusvahelist koostööd. Tõhus koostöö on seda vajalikum, et küberkuritegevuse ehk arvutikuritegevuse plahvatuslik kasv valmistab tõsisemaid probleeme kõigile arenenud riikidele.

6. märtsil 2001 kiitis Riigikogu oma otsusega heaks Eesti Vabariigi julgeolekupioliitika alused (RT I 2001, 24, 134). Aluste punktis 1.4. on ühena Eesti uutest julgeolekuriskidest mainitud just arvutikuritegevust: “Üha kiirenev elektrooniliste infosüsteemide kasutuselevõtt Eestis ning nende seotus globaalsete infosüsteemidega suurendab arvutikuritegevuse ohtu ja riigi infosüsteemide haavatavust. Uued julgeolekuriskid nõuavad riiklike institutsioonide koordineeritud tegevust ja laialdast rahvusvahelist koostööd.”

Sama aasta 8. novembril võeti vastu Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsioon (*Council of Europe Convention on Cybercrime*. – <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>). Tegemist on esimese rahvusvahelise lepinguga, mille objekt on Interneti ja teiste arvutivõrkude vastu või abil sooritatud kuriteod.

Eesmärgiks ühtne kriminaalpoliitika

Konventsioonile kirjutasiid 23. novembril 2001 Budapestis alla 26 Euroopa Nõukogu liikmesriigi (sealhulgas Eesti) ning USA, Kanada, Jaapani ja Lõuna-Aafrika Vabariigi esindajad. Arvutikuritegevusvastase konventsiooni ratifitseerimise seaduse võttis Riigikogu vastu 12. veebruaril 2003 (RT II 2003, 9, 32). Konventsiooni ratifitseerinud riigid on kohustatud viima riigisisese õiguse vastavusse konventsiooniga.

Õigusalane koostöö kriminaalasjades kuulub Euroopa Liidu III samba ehk justiits- ja siseküsimuste alase koostöö valdkonda. III samba raames võib Euroopa Liit võtta vastu soovitusi, resolutsioone, ühisseisukohti, ühismeetmeid, raamotsuseid, konventsioone jms. Euroopa Liit avaldas konventsioonile otsest toetust Euroopa Liidu Nõukogu ühispositsiooni vastuvõtmise teel 1999. aasta 27. mail. Ühispositsiooni artikli 1 kohaselt toetavad Euroopa Liidu liikmesriigid konventsiooni eelnõu ning tagavad jurisdiktsiooni kehtestamise konventsioonis nimetatud rikkumiste üle.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni preambula kohaselt on ühiskonna kaitseks küberkuritegevuse vastu esmatähtis ellu viia ühtset kriminaalpoliitikat, võttes vastu asjakohased õigusaktid ja edendades rahvusvahelist koostööd muul viisil. Konventsioon koosneb 48 artiklist ja hõlmab nelja peatükki: mõistete kasutamine, riigi tasandil võetavad meetmed, rahvusvaheline koostöö, lõppsätted.

Konventsiooni sõnastuses on silmas peetud tehnoloogia kiiret arengut ning normid on sätestatud küllaltki paindlikult ja üldiselt, et vältida jalgujäämist uuele tehnoloogiale. Konventsioonis nimetatud kuriteod peavad olema toime pandud tahtlikult, sealjuures selle mõiste lahtimõtestamine on konventsiooni-osaliste riikide pädevuses.

Nelja liiki rikkumised

Arvutikuritegevusvastane konventsioon käsitleb nelja liiki rikkumisi:

- 1) arvutiandmete ja -süsteemide konfidentsiaalsuse, puutumuse ja kättesaadavuse vastu toimepandud süüteod;
- 2) arvutisüüteod;
- 3) lapspornoga seotud süüteod;
- 4) autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumisega seotud süüteod.

Esimese liigi, s.o arvutiandmete ja -süsteemide konfidentsiaalsuse, puutumuse ja kättesaadavuse vastu toimepandud süütegude alla (artiklid 2–6) on koondatud loata arvutisüsteemi või selle osasse sisenemine (nn häkkerlus), ebaseaduslik pealtkuulamine, arvutiandmete loata omastamine ja nendega manipuleerimine (süü kuulub ka nn Trooja hobuse tüüpi viiruste saatmine arvutisse), arvutisüsteemi toimimise tõsine takistamine, seadmete kuritarvitamine, s.t eelkõige küberkuritegevuse toimepanemiseks kavandatud ja kohandatud seadmete, k.a arvutiprogrammide (sealhulgas viirused) ja paroolide kättesaadavaks tegemine (s.o müük, kasutamiseks hankimine jms). Viimati nimetatud rikkumise (on sätestatud artiklis 6) sanktsioneerimise eesmärk on häkkerite relvituks tegemine.

“Trooja hobused” on keeruka tehnilise ülesehitusega, kuid nende tööpõhimõte on lihtne. Nad koosnevad põhiliselt kahest osast: nn põhiprogrammist ja arvutiviirusega sarnanevast abiprogrammist. Abiprogramm tuleb saata ründe objektiks olevasse serverisse ning seal aktiveerida. Harilikult on abiprogramm peidetud mõne teise näiliselt süütu faili sisse. Abiprogrammi aktiveerimisel nakatab ta oma ohvri ja annab põhiprogrammile võimaluse ohversüsteemi pääseda ning seestpoolt välja poole kaost tekitada. Sellise programmi abil saab häkker oma kontrolli alla kogu ohverarvuti ning ohverarvutis sisalduva tarkvara ja info.

Konventsiooni koostamisel vaieldi, kuidas tuleks otsustada selle üle, millised tehnilised vahendid, programmid jms on loodud just kuritegevuse sooritamiseks. Lõpuks sõnastati artikkel selliselt, et artikli kohaldamisalasse jäävad seadmed ja programmid, mis on kavandatud või kohandatud eelkõige konventsiooni

artiklites 2–5 mainitud tegude toimepanemiseks.

Arvutisüteod (artiklid 7–8) on arvutite abil tehtavad võltsingud (digitaalsete dokumentide võltsimine) ja pettused (viimane kuulub majanduskuritegude valdkonda, sest peab olema sooritatud ärieesmärgil). Arvutikelmuse teel pannakse toime kõige rohkem pangapettusi ja rahapesukuritegusid.

Lapspornoga seotud süütegude alla (artikkel 9) kuuluvad lapspornograafia valmistamine selle levitamiseks arvutisüsteemi kaudu, lapsporno pakkumine või kättesaadavaks tegemine arvutisüsteemi kaudu, lapsporno edastamine või muul viisil levitamine arvutisüsteemi kaudu, lapsporno hankimine endale või teisele isikule arvutisüsteemi kaudu ja lapsporno valdamine arvutisüsteemis või andmekandjal.

Alaealisena käsitletakse alla 18-aastast isikut; seejuures võib konventsiooniosaline kehtestada madalama vanusepiiri, mis on 16 aastat. Konventsiooni koostamise käigus plaaniti lisada lapspornoga seotud süütegude alla ka rassismi käsitlevad sätted, kuid seda ei tehtud peamiselt USA vastuseisu tõttu, kes pidas seda võimalikuks sõnavabaduse piiramiseks. Vastuolude vältimiseks on rassismi käsitlevad sätted koondatud esimesse lisaprotokollis.

Osaliste õigused ja kohustused

Lapspornoga seotud süüteod on sätestatud Eesti karistusseadustikus üldiselt §-des 177 ja 178, mis käsitlevad alaealise kasutamist pornograafilise teose valmistamisel ja lapsporno valmistamist ning selle võimaldamist.

Autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumisega seotud süüteod on sätestatud konventsiooni 4. jaotise artiklis 10. Artikli 10 kahes esimeses lõikes on sätestatud konventsiooniosaliste kohustus kriminaliseerida tahtlikud arvutisüsteemi abil toimepandud autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumised juhul, kui need pandi toime ärieesmärgil.

Konventsiooni artikli 10 kohaselt võtab konventsiooniosaline seadusandlikke ja muid

meetmeid, et oma seaduses määratleda kuriteona autoriõiguse rikkumine, nagu see õigus on määratletud tema seaduses kohustuste järgi, mis ta on võtnud Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooni 1971. aasta 24. juuli Pariisi redaktsiooniga, intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepinguga ning WIPO autoriõiguse lepinguga (nende konventsioonidega sätestatud moraalised õigused välja arvatud), kui see pannakse toime tahtlikult, ärieesmärgil ja arvutisüsteemi abil.

Konventsiooniosaline võtab seadusandlikke ja muid meetmeid, et oma seaduses määratleda kuriteona autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumine, nagu need on määratletud tema seaduses kohustuste järgi, mis ta on võtnud teose esitaja, fonogrammitootja ja ringhäälinguorganisatsiooni kaitse rahvusvahelise konventsiooniga (Rooma konventsioon; Eesti on selle konventsiooni liikmesriik 2000. aasta 28. aprillist), intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepinguga ning WIPO esituse ja fonogrammide lepinguga (nende konventsioonidega sätestatud moraalised õigused välja arvatud), kui see pannakse toime tahtlikult, ärieesmärgil ja arvutisüsteemide abil.

Konventsiooniosaline võib reserveerida õiguse jätta kriminaalkaristus lõigete 1 ja 2 järgi teatavatel asjaoludel kohaldamata, kui tal on võimalik rakendada muid tõhusaid abinõusid ja reservatsioonidega ei eirata konventsiooniosalise kohustusi, mis on ette nähtud lõigetes 1 ja 2 nimetatud rahvusvahelistes kokkulepetes.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni sõnastusest tulenevalt on seega autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumise defineerimine liikmesriikide pädevuses, kes peaksid nende mõistete sisu avamisel lähema nimetatud rahvusvahelistest lepingutest, mille sätted on konventsiooniosalistele siduvad üksnes juhul, kui nad on nimetatud konventsioonidega ühinenud, ning selles ulatuses, mida nad pole reservatsioonidega piiranud. Loetletud konventsioonidest on kriminaalkaristuste kohaldamise kohustus Maailma Kaubandusorganisatsiooni lisas IC "Intellektuaal-

omandi õiguste kaubandusaspektide lepingu” (RT II 1999, 22, 123) ehk TRIPS-i lepingus (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), mille artikkel 61 sätestab liikmete kohustuse ette näha kriminaalmenetluse ja -karistuste kohaldamist vähemalt juhtudel, kui on tahtlikult võltsitud kaubamärki või rikutud autoriõigusi kommertseesmärkidel.

Suukorvistamise vältimine

Arvutikuritegevusvastase konventsiooniga ei ole hõlmatud teiste intellektuaalomandi liikide rikkumised. Seetõttu ei ole konventsioonis käsitletud ka näiteks *cyber-squatting*’i rikkumist, s.o pahatahtlikku kaubamärgi, ärinime või üldtuntud märgiga identse domeeninime registreerimist. See ei tähenda aga loomulikult, et riigid ei võiks kriminaalõiguslikku kaitset laiendada ka teistele intellektuaalomandi rikkumistele.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni koostamisel peeti oluliseks vältida autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate süütegude sätestamist liiga laialt, mis võiks kaasa tuua Interneti nn suukorvistamise. See tähendaks, et liiga palju tegevusi oleks potentsiaalselt allutatavad kriminaalõiguslikule kaitsele ning kõik Interneti kasutajad potentsiaalsed kurjategijad. Seetõttu on 10. artikli kaitsealast välja jäetud autori isiklikud õigused, mis on sätestatud näiteks Berni konventsiooni artiklis 6 (RT II 1994, 16/17, 49; Eesti on taas Berni kirjandus- ja kunstiteoste konventsiooni liikmesriik 1994. aasta 26. oktoobrist) ja WIPO autoriõiguse lepingu (WCT) artiklis 5. Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu artikkel 61 sellist isiklike õiguste välistamist ette ei näe.

Konventsioonis on ka rõhutatud, et kuritegu peab olema toime pandud tahtlikult ja ärieesmärgil. Konventsioon käsitleb oma eesmärgi kohaselt autoriõiguse rikkumisi arvutisüsteemi abil. Artikli 10 lõige 3 lubab konventsiooniosalisel “piiratud asjaoludel” ja muude tõhusate meetmete olemasolul kriminaalvastutust mitte kohaldada. Arvestada tuleb eelkõige

siiski intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu artikli 61 nõuete ja teiste konventsiooni artikli 10 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rahvusvaheliste lepingutega.

Seadusandlike ja muude meetmete all, mida konventsiooniosalisel on kohustatud rakendada, on konventsiooni artikli 13 kohaselt silmas peetud tõhusaid proportsionaalseid hoivatavaid karistusi, mille hulka kuulub vangistus. Artikli 12 järgi on konventsiooniosalisel kohustus võtta ka juriidilised isikud vastutusele konventsioonis nimetatud kuritegude eest. Juriidiliste isikute suhtes kohaldatavad sanktsioonid ei ole konventsioonis limiteeritud rahalise karistusega, kuid ilmselt tuleb juriidiliste isikute puhul kõne alla enne kõike just see karistusliik. Juriidilise isiku vastutuselevõtmine ei välista süüteo toimepannud füüsilise isiku kriminaalvastutust. Artikli 11 kohaselt on konventsiooniosalisel riikidel kohustus kohaldada kriminaalvastutust ka tahtliku kuriteole kaasaaitamise või kuriteole kallutamise eest.

Internetiteenuse pakkuja vastutus

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni teine jagu käsitleb menetlusõigust. Sellega reguleeritakse konventsiooniosalisel kohustust tagada abinõud, mis võimaldavad jälgida andmete liikumist, arvutiandmete kogumist, arestimist, otsimist jms ning on vajalikud küberkuriteo jälgede säilitamiseks.

Arvutikuritegevusvastane konventsioon määrab, kui kaua peavad teenuse pakkujad (*Internet Service Provider*, ISP) nende käsutuses olevaid andmeid (sealhulgas kasutaja isikuandmeid) säilitama ja mis tingimustel uurimisorganitele üle andma. Konventsiooniga kehtestatakse seega teenuse pakkujaile hulgaliselt lisakohustusi. Samal ajal on teenuse pakkujaile küberkuritegevusega võitlemise valdas võtmeroll ning tõhus koostöö uurimisorganitega oluline edu saavutamise eeldus. Konventsioonile ongi ette heidetud enne kõike isikuandmete kaitsega seotud probleeme ning teenuse pakkujaile pandavate lisakohustustega seonduvat.

2000. aastal võeti autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste valdajate subjektiivsete õiguste kaitseks Euroopa Liidu raames vastu internetiteenuste operaatorite vastutust reguleeriv e-kaubanduse direktiiv. Infoühiskonna direktiivi kohaselt ei seondu vastutus võrgukeskkonnas tegutsemise eest üksnes autoriõiguse ja sellega kaasnevate õigustega, vaid ka teiste valdkondadega, näiteks eksitava reklaamiga või kaubamärgiõiguste rikkumisega. Seetõttu reguleeritakse seda küsimust Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 2000. aasta 8. juuni direktiiviga 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste, eriti siseturu elektroonilise kaubanduse teatavate õiguslike aspektide kohta (edaspidi *e-kaubanduse direktiiv*) (Official Journal L 178, p 1). E-kaubanduse direktiivi eesmärk on sätestada õiguslik raamistik, mis tagaks infoühiskonna teenuste vaba liikumise liikmesriikide vahel. Infoühiskonna direktiivi artikli 8 järgi on vastutuse küsimus direktiivis mainitud õiguste rikkumiste puhul jäetud liikmesriikide pädevusse, kes peavad rakendama asjakohaseid tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid sanktsioone ning õiguskaitsevahendeid. Interneti-keskkonnas kerkib küsimus internetiteenuse pakkujate (see on internetiteenuse andja, kes ühendab oma kliente Internetiga) vastutusest juhul, kui nad edastavad ebaseaduslikku informatsiooni. Et antud küsimus oleks

Euroopa Liidu piires ühtmoodi lahendatud, on internetiteenuse pakkujate vastutuse ulatust käsitlevad sätted e-kaubanduse direktiivi 4. jao regulatsiooni kohaselt harmoneeritud.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni 3. peatükk sätestab rahvusvahelise koostöö üldpõhimõtted, kuidas vahetatakse konfidentsiaalset informatsiooni, ning muu hulgas ka väljaandmismenetluse. Abitaotlused esitatakse Interpoli vahendusel.

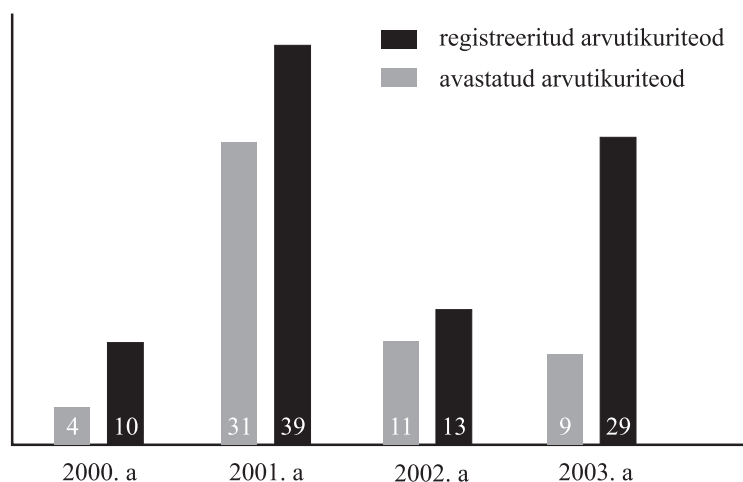
Märkimisväärne, et Euroopa Liit on moodustanud Euroopa Arvutivõrkude ja Informatsiooni Turvalisuse Agentuuri (*The European Network of Information Security Agency*, ENISA), mis hakkab koordineerima küberkuritegevusvastast võitlust kogu Euroopas.

Olukorrast Eestis

1. juulil 2002 asutati Keskkriminaalpolitsei infotehnoloogiakuritegude talitus. Tallinna Politseiprefektuuri (praegu Põhja Politseiprefektuur) kriminaalosakonna majanduskuritegude talituse juurde loodi neljaliikmeline rühm, kes on spetsialiseerunud infotehnoloogia ja intellektuaalomandi valdkonda kuuluvate kuritegude menetlemisele.

Aastail 2000–2003 registreeritud ja avastatud arvutikuritegude dünaamikat iseloomustab joonis.

Joonis. Aastail 2000–2003 registreeritud ning avastatud arvutikuriteod



Keskriminaalpolitsei menetluses oli 2004. aasta jaanuaris üheksa kriminaalaja. Põhja Politseiprefektuur menetleb praegu kaht küberkuritegevuse kohta esitatud avaldust. Esimese puhul on tegemist arvutivõrgu ühenduse kahjustamisega (karistusseadustik, § 207) (Sootak, Pikamäe 2002, 399–400) – nn DOS-i rünnakuga, mille tulemusena pommitati mitu korda maha ühe Eestis suhteliselt populaarse jutuka server ja seega oli igasugune jutuka töö häiritud. Eeluurimine on praegu ekspertiisistaadiumis. Teisel juhul kasutati ebaseaduslikult arvutit, arvutisüsteemi ja arvutivõrku (§ 217), käidi ühe firma töötajate elektronpostkastides ja kasutati sealt saadud infot klientide ülemeelitamiseks. Seega oli mingil määral tegemist tööstusspionaažiga. Põhja Politseiprefektuuris on arvel veel hulk kelmusi, mis on tehtud Interneti-portaalis www.osta.ee, kuid need kvalifitseeruvad tavaliseks kelmuseks. Laias laastus võib küberkurjategijad jagada kaheks: ühed ajavad taga rahalist kasu, teised tahavad lihtsalt endale ja teistele asjatundjatele tõestada, et on koodimuukimises kõvad tegijad (Schank, Vedler 2004).

Rahalisest karistusest vangistuseni

Karistusseadustiku 13. peatükk “Varavastased süüteod” näeb ette järgmised otseselt arvutite ja arvutisüsteemide ning infovõrkudega seotud kuriteokoosseisud ning sätestab vastutuse selliste kuritegude eest:

1. Arvutikahjurlus (§ 206).

Arvutis olevate andmete või programmi ebaseadusliku vahetamise, kustutamise, rikkumise või sulustamise eest, kui sellega on tekitatud oluline kahju, samuti arvutisse andmete või programmi ebaseadusliku sisestamise eest, kui sellega on tekitatud oluline kahju, karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Sama teo eest eesmärgiga takistada arvuti- või telekommunikatsioonisüsteemi tööd karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

Mõiste “arvuti” kriminaalõiguslikus mõttes on seade või omavahel ühendatud seadmete

rühm, millest vähemalt üks täidab automaatse andmetöötluse funktsiooni. Seega hõlmab arvuti kriminaalmateriaalõiguslikus mõttes nii elektronarvuteid kui ka tulevikus muudel põhimõtetel töötavaid arvuteid ja süsteeme (Sootak, Pikamäe 2002, 398).

2. Arvutivõrgu ühenduse kahjustamine (§ 207).

Arvutivõrgu või arvutisüsteemi ühenduse rikkumise või tõkestamise eest karistatakse rahalise karistusega.

3. Arvutiviiruse levitamine (§ 208).

Arvutiviiruse levitamise eest karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Sama teo eest, kui see on toime pandud vähemalt teist korda või olulise kahju tekitamisega, karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

4. Arvutikelmus (§ 213).

Varalise kasu saamise eest arvutiprogrammide või andmete ebaseadusliku sisestamise, vahetamise, kustutamise, sulustamise või muul viisil andmetöötlusprotsessi ebaseadusliku sekkumise teel, kui sellega on mõjutatud andmete töötlemise tulemust, karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega.

5. Arvuti, arvutisüsteemi ja arvutivõrgu ebaseaduslik kasutamine (§ 217).

Arvuti, arvutisüsteemi ja arvutivõrgu ebaseadusliku kasutamise eest koodi, salasõna või muu kaitsevahendi kõrvaldamise teel karistatakse rahalise karistusega. Sama teo eest, kui sellega on tekitatud oluline kahju või kui on kasutatud riigisaladust või ainult ametialaseks kasutuseks ettenähtud andmeid sisaldavat arvutit, arvutisüsteemi või arvutivõrku, karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

Määrav on rahvusvaheline koostöö

Karistusseadustiku 16. peatüki “Avaliku rahu vastased süüteod” § 284 sanktsioneerib kuriteona kaitsekoodide üleandmise: arvuti, arvutisüsteemi või arvutivõrgu kaitsekoodide ebaseadusliku üleandmise eest, kui see on toime pandud omakasu eesmärgil ja kui sellega on tekitatud oluline kahju või põhjustatud muu

raske tagajärg, karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

Need kuriteokoosseisud ei ole koondatud eraldi peatükki, vaid on lülitatud varavastaste süütegude peatükki, sest arvutit kasutades saab toime panna ka muid kuritegusid, näiteks kuritegu intellektuaalomandi vastu. Arvutikuritegevusvastases konventsioonis toodud rikkumistest ei ole Eestis kriminaliseeritud konventsiooni artiklis 6 nimetatud seadmete, sealhulgas arvutiprogrammide ja paroolide kättesaadavaks tegemist, mis on kavandatud või kohandatud küberkuritegevuse toimepanemiseks. Selles osas tuleks karistusseadustikku täiendada. Küberkuritegevuse vastu võitlemisel on mää-

rava tähtsusega rahvusvaheline koostöö. Otstarbekohane oleks moodustada Rahvusvahelise Kriminaalkohtu juurde eraldi küberkuritegevusvastase võitluse osakond, kus kohtunikel ja juristidel oleks arvutialane eriväljaõpe. Valitsuse juurde võiks moodustada komisjoni või ekspertide rühma, kellel oleks küberkuritegevusvastases võitluses nõuandev roll.

Küberkuritegude avastamisel on kindlasti tähtis osa sellealase väljaõppe saanud politseinikel ning nende käsutuses oleval kõrgtehnoloogilisel tehnikal. Ühtlasi tuleks välja töötada küberkuritegude uurimise metoodika ja piiritleda, milline peab olema küberkuriteo tõendamisprotsess.

Kasutatud kirjandus

- ABBYY Lingvo 6.0 Electronic Dictionaries. ABBYY, 1989–1999.
- Arvutikuritegevusvastase konventsiooni ratifitseerimise seadus. – Riigi Teataja II 2003, 9, 32.
- Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooniga ühinemise seadus. – Riigi Teataja II 1994, 16/17, 49.
- Common Position of 27 May 1999 adopted by the Council on the basis of Article 34 of the Treaty on European Union, on negotiations relating to the Draft Convention on Cyber Crime held in the Council of Europe. – Official Journal of the European Communities L 142, 5.06.1999, p 1–2.
- Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce). – Official Journal of the European Communities L 178, 17.07.2000, p 1–16.
- Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society. – Official Journal of the European Communities L 167, 22.06.2001, p 10.
- Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. – Riigi Teataja I 2001, 24, 134.
- Eesti Vabariigi Maailma Kaubandusorganisatsiooni Asutamislepinguga (Marrakeši lepinguga) ühinemise protokoll ratifitseerimise seadus. – Riigi Teataja II 1999, 22, 123.
- European Commission. Green Paper on Copyright and Related Rights in the Information Society COM(95)382, 19 July 1995.
- Kukrus, A. (2002).** Virtuaalmaailm ja küberkuriteod. – A&A, nr 3, lk 39–45.
- Luide, S. (2001).** Interneti-teenuse pakkujate õiguslik staatus ja vastutus. – Juridica, nr 5, lk 329–336.
- Pisuke, H., Hinnok, K. (koostajad) (2001).** Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused: Eesti õigusaktid, rahvusvahelised lepingud ja Euroopa Liidu direktiivid. Tallinn: Eesti Vabariigi kultuuriministeerium.
- Schank, E., Vedler, S. (2004).** Kiimaliin, spioonitarkvara ja muud küberpahateod. – Eesti Ekspress, 8. jaan.
- Sootak, J., Pikamäe, P. (koostajad) (2002).** Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
- Tänavsuu, T. (2004).** Internetipettuste arv kasvab. – Eesti Päevaleht, 15. jaan.
- WIPO autoriõiguse leping. – H. Pisuke, K. Hinnok (koostajad). Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused: Eesti õigusaktid, rahvusvahelised lepingud ja Euroopa Liidu direktiivid (2001). Tallinn: Eesti Vabariigi kultuuriministeerium, lk 68–72.
- WIPO esitus- ja fonogrammileping. – H. Pisuke, K. Hinnok (koostajad). Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused: Eesti õigusaktid, rahvusvahelised lepingud ja Euroopa Liidu direktiivid (2001). Tallinn: Eesti Vabariigi kultuuriministeerium, lk 86–92.
- Üldkasutatava telekommunikatsioonivõrgu opereerimise ja üldkasutatava telekommunikatsiooniteenuse osutamise nõuded. – Riigi Teataja I 2000, 93, 602.

Euroopa Liiduga ühinemise väljakutsed Eesti avalikule haldusele



Tiina Randma-Liiv
Tartu Ülikooli haldus-
juhtimise õppetooli hoidja

Avaliku halduse euroopalikuks muutmise eesmärk ei ole mitte ainult Euroopa Liidu liikmeks saamine, vaid ka liikmesusest kasu saamine.

Väikeriike on põhjalikult uuritud 1960. aastast alates, kui nende arv 20. sajandi II poolel mitmekordistus. Väikeriikide problemaatika võib tinglikult jagada kaheks: esiteks väikese riigi väliskeskkonnaga seotud probleemid (julgeolek, majandus, arenguprobleemid, rahvusvahelised suhted, osalemine rahvusvahelistes organisatsioonides, ka suveräänsuse küsimus) ja teiseks ühiskonna väiksusest tulenevad siseprobleemid (enamik avaliku halduse küsimusi, haridus, tööturg, juhtimine). Julgeoleku ja majandusega seotud teemad on Eestis varemgi käsitlemist leidnud, käesolev artikkel on pühendatud ühiskonna väiksusest tulenevate probleemide analüüsile.

Uurimisobjektist olenevalt võib väikeriiki käsitada erinevalt. Harilikult on riigi suuruse määramise peamine kriteerium elanike arv. Teisejärgulised kriteeriumid on pindala ja majandus (SKP). Maailempoliitikas ja majanduses peetakse väikesteks alla 10 (või ka 20) miljoni elanikuga riike (Põhjamaad, Belgia, Šveits). Väikeriikide siseprobleemide seisukohalt on leitud, et olulisi kvalitatiivseid erinevusi toob kaasa ühe või kahe miljoni elaniku piir (Benedict 1966; Raadschelders 1992; Bray ja Packer 1993). Vähem kui 100 000 elanikuga riike nimetatakse mikroriikideks. 2003. aastal oli 100 000 kuni 2 miljoni ela-

nikuga riike ÜRO liikmesriikide hulgas 51, Euroopas peale Eesti veel Island, Küpros, Luksemburg, Malta ja Sloveenia; Läti on piiri lähedal.

Väikeriigi siseprobleemidega seoses on tähtis vahet teha väikese riigi ja väikese ühiskonna vahel. Üks peamisi väikeriikide teooriate alusepanijaid, Briti sotsioloog Burton Benedict (1966, 45) vaatles väikesi riike mitte pelgalt geograafilis-territoriaalses ja poliitilises tähenduses, vaid kui väikesi ühiskondi keele ja kultuurilis-ajaloolises kontekstis. Ta ei pidanud näiteks Luksemburgi ja Monacot väikesteks ühiskondadeks, sest need on oma traditsioonidelt (ja keelelt) pigem nendega piirnevate suuremate ühiskondade osad. Küll võib aga väike ühiskond moodustuda suurema riigi sees: väikest ühiskonda iseloomustab suhteline eraldatus ja teatav kompaktne territoorium (nt vähemuste kogukonnad või saared suurte riikide osana).

Benedict (*ibid*) määratles väikest ühiskonda rollisuhete arvu ja kvaliteedi kaudu. Väikeses ja suures ühiskonnas on rolle enam-vähem ühepalju, aga väikeses ühiskonnas on inimesi vähem ning seetõttu täidab üks inimene mitut rolli, mis võivad osaliselt ka kattuda. Isiklik suhe ei kujune välja mitte ainult konkreetse rolli põhjal, vaid sellele lisandub eelnev kokkupuude minevikus ja potentsiaalne kokkupuude tulevikus. Siit tuleneb ka väljend: "Kõik tunnevad kõiki." Väikest ühiskonda iseloomustavad partikulaarsed suhted (Parsons 1951): tähtsam on see, kes sa oled, kui see, mida sa teed. Suurtes riikides on inimestel palju neutraalseid, ühekordseid suhteid, mis on seotud mingi konkreetse rolliga. Suure tõenäosusega suures ühiskonnas rollisuhet ei kattu, rollid on funktsionaalselt märksa enam eristatavad. Rolli hindamise kriteerium on seal saavutuse aste, s.t mida inimene teeb, mitte kes ta on. Kuigi võib öelda, et igas suhtes on nii partikulaarset kui ka universaalset poolt, kalduvad väikeriigid

partikulaarsuse poole ja suure universaalsuse poole. Partikulaarsusest tulenevalt on mitmed uurijad (Lowenthal 1987; Sutton 1987; Bray, Packer 1993) jõudnud ühisarvamusele, et väike ühiskond sõltub palju üksikutest inimestest ja isiklikest suhetest.

Kui romantikud seostavad väikeriiki troopiliste saarte ja iluga (*small is beautiful*), siis uurijad kasutavad väikeriiki iseloomustades pigem negatiivse alatooniga väljendeid, nagu näiteks haavatavus, piiratud võimalused, vähesed ressursid, ebaefektiivsus, ebastabiilsus, isoleeritus, sõltuvus.

Avalikul sektoril on väikeriikides suhteliselt suurem tähtsus (nt avaliku sektori kulutused protsendina SKP-st, ametnike suhteline arv), sest riigi funktsioonide arv on eri suurusega riikides enam-vähem ühesugune (Bacchus, Brock 1987, 3). Niisuguse riigi funktsioonide ja ametnike "kokkupressituse" tõttu ei saa väikeriiki vaadelda suurte riikide vähendatud koopiadena, vaid väikestel ja suurtel riikidel on kvalitatiivseid erinevusi.

Järgnevalt vaatleme, milliseid väljakutseid esitab riigi väiksus Eesti avalikule haldusele selle euroopalikuks muutmisel.

Ma ei käsitle poliitilist otsusetegemise protsessi Euroopa Liidu institutsioonides, tähelepanu keskmes on Euroopa Liiduga ühinemise mõju riigi avalikule haldusele. Avaliku halduse euroopastumise eesmärk ei ole mitte ainult Euroopa Liidu liikmeks saamine, vaid ka liikmesusest kasu saamine. Suure tõenäosusega on Euroopa Liidu liikmeks olek ametnike jaoks keerulisem ja nõudlikum kui liikmeks saamine ning tõsisemad haldussuutlikkusega seotud probleemid võivad ilmneda alles pärast ühinemist.

Euroopa Liidu liikmeks olek nõuab spetsialiseerumist

Euroopa Liiduga ühinemine nõuab senisest suuremat professionaalsust igas harupoliitika valdkonnas. See on vajalik nii Euroopa Liidu otsuste mõjutamiseks kui ka sisepoliitilise otsustusprotsessi läbipaistvamaks ja usaldusväärsemaks muutmiseks. Euroopa Liidus

tegeldakse väga paljude poliitikatega, paraku suudavad väikeriigid rahvusvahelistes organisatsioonides osaleda aktiivselt ja jõuliselt üksnes vähestes valdkondades. Väikeriikide esindajate kohta on isegi väidetud, et nende tööd Euroopa Liidu institutsioonides iseloomustab see, et kohtumised ei ole sageli korralikult ette valmistatud, puuduvad ettekirjutised ja analüüs kodumaalt, esineb palju kohapealset improviseerimist ning argumentide puudulikkust põhjendamist (Thorhallsson 2000, 55–59, 80–85, 132–133). Vahendite piiratuse tõttu tuleb seetõttu teha selge valik Eestit mittehuvitavate probleemide, Eesti jaoks neutraalsete probleemide ning nende valdkondade vahel, kus soovitakse Euroopa Liidu otsuseid mõjutada.

Euroopa Liidu kontekstis omandavad üksikute poliitikate järjepidevus ja stabiilsus uue tähenduse, sest soliidne liikmesriik ei saa endale lubada kannapöördeid ja läbimõtlematuid reformikatsusi erinevates valdkondades. Strateegilise juhtimise tõhustamine on väljakutse uute liikmesriikide enamikule, kes viimase kümmekonna aasta jooksul on harjunud mitmesuguste poliitikavaldkondade radikaalsete muutustega. Strateegilise juhtimise järjepidevuse tagab poliitika analüüsi ja planeerimise tunduv parandamine nii erakondades kui ka igas riigiasutuses. Poliitikavaldkondade probleemid muutuvad järjest sisulisemaks ning enam ei saa toetuda ainult töö käigus õppimisele, abstraktsetele üldteadmistele ja isehakanud autoriteetide seisukohtadele. Nüüdisaegses läänelikus otsustusprotsessis kehtib reegel: kui ei ole usaldusväärseid andmeid ja analüüsi, ei ole ka argumenti. Spetsialiseerituse ja analüüsi tähtsuse suurendamine võib ühelt poolt tekitada demokraatia defitsiiti, mis võib eriti ilmneda väikeriikides, kus mitmete teadlaste väitel (Sutton 1987, 15) ei suuda poliitikud riigiparaati nii tõhusalt kontrollida kui suurtes riikides (eriti keeruliste sisuliste otsuste ettevalmistamisel). Teiselt poolt sunnib spetsialiseerumine erakondi tõstma oma analüütilist suutlikkust konkreetsetes poliitikavaldkondades, et teostada paremini järelevalvet täidesaatva võimu üle.

Seega esitab Euroopa Liiduga ühinemine väljakutse kõigi uute liikmesriikide ametnike spetsialiseerumisele erinevates poliitikavaldkondades. Väikeriikide teooriad peegeldavad tõsiseid spetsialiseerumisega seotud probleeme. Spetsialiseerumise mured algavad haridusest. Väikeriigis on eriharidus mastaabiefekti puudumise tõttu kallim kui suurtes riikides (Bray, Packer 1993, 34–35). Veelgi enam, paljusid poliitikavaldkondadega seotud erialasid sageli ei õpetatagi. Eestis ei pakuta korralikku eriharidust enamikus halduspoliitika valdkondades, nagu näiteks tervisepoliitika, hariduspoliitika ja eluasemepoliitika. Nimetatud kutsete jaoks ei ole majanduslikult otstarbekas eriharidust anda, sihtrühma väiksuse tõttu on probleeme ka spetsialistide täienduskoolitusega.

Väikeriigi tippspetsialist – nii staar kui ka erak

Ei ole raske saada Eesti parimaks mingil kitsal alal. Kitsa valdkonna tippu jõudmine ei nõua tihti eriharidust, aastatepikkust kogemust ega tipptasemel enesetäiendamist. Ka lühiajalise pingutuse tulemusena võib “tegiaks” saada. Küsitav on, kas Eesti parim asjatundja on oma Euroopa kolleegidele võrdväärne läbirääkimispartner. Kui keegi on kord mõnel alal isegi rahvusvahelise tipptaseme saavutanud (nt mingit kitsamat eriala välismaal õppinud või praktiseerinud), on seda taset täiendusõppe puudumise tõttu raske säilitada. Professionaalsust arendab ka kõrgetasemeline diskussioon erialainimeste vahel. Selle vähesuse tõttu nimetatakse väikeriikide tippspetsialiste mõnikord erakuteks: vähe on inimesi, kellelgi tipptasemel mõtteid vahetada, rääkimata kõrgprofessionaalsest avalikust arutelust või vaidlustest (Selwyn 1975, 141). Lisaks jääb spetsialistidel piiratud tööturul puudu areneruumist: vähe võimalusi on oma kitsal erialal sügavuti minna nii professionaalsete teadmiste-oskuste kui ka töö- ja karjääri võimaluste osas.

Probleemi teine pool väljendub asjaolus, et väikesed organisatsioonid ei saagi spetsialis-

tidele sageli “puhast” professionaalset tööd pakkuda, neil tuleb täita ka lisaülesandeid. Väikeriike iseloomustavad multifunktsionaalsed töökohad ja töötajad (Bray 1991, 513). Näiteks Eesti riigiasutuste uurimisel on selgunud, et mõni ülesanne, millega suuremas riigis tegeleb terve osakond, on siin üksnes väike osa ühe ametniku tööst (Randma 2001, 150). See on viinud eksperdid väikeriikide küsimustes (Benedict 1966, 32) arvamusele, et “väikeriigi töötaja võib olla assistent mitmel erineval alal, kuid ta ei ole meister üheski valdkonnas”. Peale kitsa professionaalsuse kaotamise muudab multifunktsionaalsus töö tihti süsteemituks, tekivad kontsentreerumiskused ja stress pideval ühelt ülesandelt teisele ümberlülitumisel. Multifunktsionaalsuse positiivne külg on see, et väikeriigi töötajad on paindlikumad ja kohanemisvõimelised ning omavad paremat tervikpilti kui nende suurriikide kolleegid. Lahendusteni jõudmine nõuab ka vähem koordineerimist. Professionaalse ja spetsialiseerunud poliitika analüüsi loomine väikeriikides nõuab teravatud tähelepanu riigi kõige kõrgemal tasemel. Järjepidevalt tuleks tegelda oluliste poliitikavaldkondade analüütilise suutlikkuse tõstmisega, luues selleks ülikoolides vastavaid erialasid või ostes sisse tipptasemel koolitust teistest riikidest (nagu tehakse näiteks Luksemburgis).

Uued väljakutsed koordineerimisprotsessile

Kordineerimine on valdkond, millest avaliku halduse euroopalikuks muutmisel on vist kõige rohkem räägitud. Kuigi lõimumisprotsess on Eesti viimase kümmeaasta halduspraktikas kõige parem näide õnnestunud koordineerimisest, tuleb eristada nn ühele eesmärgile suunatud kooskõlastamist igapäevasest rutiinsest koordineerimisprotsessist Euroopa Liidu liikmesriigina. Oleks kahetsusväärne, kui väike ja seetõttu oma arvamuse läbisurumisel nõrgapoolne Eesti esineks Euroopa Liidus vastuoluliste ja kooskõlastamata seisukohtadega. Nõrk koordineeri-

mine riigiasutuste vahel ja sees on kõigi kandidaatriikide avaliku halduse peamisi puudujääke (Verheijen 1998, 208).

Laialt on levinud arvamus, et väikeriigis on koordineerida kergem kui suures riigis. Paljudel juhtudel on see tõesti nii. Väikeses riigis on vähem asutusi, hierarhilisi tasandeid ja ametikohti, seetõttu on koordineerimisprotsess kiirem ja paindlikum kui suures riigis (Hoscheit 1992, 274). Väikeriigis on vähem formaalset suhtlemist ning läbipõimunud eliit (Lowenthal 1987) ja kooskõlatamisprotsess seepärast sageli tõhusam. Näiteks Luksemburgis on Euroopa Liidu küsimuste koordineerimine kahene otsustusprotsess: kui on mängus Luksemburgi olulised huvid, on koordineerimisprotsessis rohkem formaalsust, muidu on koordineerimine suhteliselt paindlik, sageli isegi “mitteametlik” (Hoscheit 1992, 277). Samas peab endale aru andma, et mitteformaalne ja kiire koordineerimisprotsess omab positiivset efekti ainult siis, kui poliitilised otsused-prioriteedid on selged, stabiilsed ja üheselt mõistetavad.

Koordineerimise täiustamine ei ole lihtne. Koordineerimise puudujääke ei lahenda ainult spetsiaalse üksuse loomine, kontrolli suurendamine ja hierarhiline allutamine (ehk ülalt tulev käsk). Koordineerimine on halduskultuuri küsimus, näiteks kas teisi asutusi ja valdkondi tajutakse sõbralike või vaenukena, milline on suhete ajalugu osapoolte vahel, ministrite ja tippametnike omavahelise läbisaamiseni välja.

Ka väikeriikide sotsioloogiast on teada mitmeid tunnuseid, mis koordineerimisprotsessi toetavad. Olukorras, kus “kõik tunnevad kõiki”, kus inimestevahelised suhted on pikaajalised ja korduvad, kus isiklikud suhted ja mitteformaalsed võrgustikud mängivad suurt rolli, võib eeldada suurepäraselt kultuurilist baasi koordineerimise jaoks. Väikeriike on iseloomustatud huvitava väljendiga “suunatud intiimsus” (*managed intimacy*, Lowenthal 1987, 38–39). See tähendab, et väikeriigi elanik sõltub teatud hulgest oma kaasmaalastest, iga sotsiaalne suhe kannab paljusid huve ja võib omada kaugeleulatuvaid tagajärgi.

Lowenthal (*ibid*) näitab, et väikeriikides elavad inimesed on ajaloo jooksul õppinud hästi läbi saama, hoiduma konfliktidest, kriitika on suhteliselt hambutu, ei julgeta nii kergelt negatiivsetele asjaoludele vihjata ning tehakse järeleandmisi isegi põhimõtetelises küsimustes. Surutakse maha oma (eri)arvamus, talutakse kaastõetajate möödaskmisi ja välditakse kodurahu huvides vaidlusi, sest ei teata, millal ja mis rollis selle inimesega järgmine kord kokku tuleb puutuda. Siit tuleneb probleem: kui konfliktid lõpuks plahvatavad, on nad tugevad ja võivad kesta kaua, tihti isiklikul pinnal. Tugevad positiivsed ja negatiivsed suhted võivad oluliselt mõjutada ka koordineerimissoovi eri institutsioonide vahel.

Kuigi koordineerimist seostatakse mõnikord lühiajaliste võrk- ja projektorganisatsioonidega, on eduka koordineerimise eelduseks siiski stabiilsus. Kuna suur osa koordineerimisprotsessist põhineb inimeste- ja asutustevahelistel suhtel, mitte niivõrd institutionaliseeritud kohustustel ja käskudel, omandavad erilise tähtsuse institutsionaalne mälu ning ülesannete ja ametnike järjepidevus. Seetõttu võib projektijuhtimisel põhinev avalik haldus teha koordineerimisele karuteene. Halvasti mõjuvad ka ametnikkonna politiseerumine ja suur tööjõu voolavus. Väikeriikides on kõrge institutsioonide personaliseerituse astme tõttu tegemist täiendavate teguritega, mis põhjustavad organisatsioonide ja poliitikate ebastabiilsust (Randma 2001, 155). See omakorda võib tekitada probleeme püsivate võrgustike kujundamisel ja omada negatiivset efekti koordineerimisele. Järelkult ei saa ületähtsustada ainult väiksusest tulenevat positiivset mõju koordineerimisele, vaid peab nägema ka võimalikke probleeme – nii formaalseid kui ka mitteformaalseid.

Avalike teenistujate vaba liikumise piirangud

Euroopa Ühenduse lepingu isikute vaba liikumise peatükk (artikkel 39 (4)) sätestab, et isikute vaba liikumine ei laiene avalikule

teenistusele, muutes sellega töö avaliku teenistujana erandiks isikute vaba liikumise üldpõhimõttes. Selle põhjus on asjaolu, et mitmed avaliku teenistuse ametikohad nõuavad erilist pühendumist riigi teenimisele, millega kaasnevad eriõigused ja -kohustused. Ka eeldab Eesti põhiseadus avalikelt teenistujatelt Eesti kodakondsuse olemasolu.

Euroopa Kohtu otsuste kohaselt on liikmesriigid pidanud määrama, millised avaliku teenistuse ametikohad langevad artikli 39 (4) alla. Isikute vaba liikumise põhimõtte ei laiene ametikohtadele, kus teostatakse avalikku võimu ja mis kaitsevad riigi või selle institutsioonide üldisi huve. Sellega on Euroopa Kohus pannud aluse avaliku teenistuse kitsale tähendusele, kus avalik teenistus moodustab avaliku sektori tuumiku, tähistades sisuliselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma. Erandit ametnike vaba liikumise põhimõttele nähakse eelkõige järgmiste valdkondade puhul: sõjavägi, politsei ja mitu teist justiitsorganit, kohtusüsteem, maksuametnikud, diplomaadid (Bossart *et al* 2001, 58). Peale selle on hulk poliitika planeerimise ja järelevalvega tegelevaid ametikohti ministeeriumides, keskpangas ja kohalikes omavalitsustes. Ülejäänud töökohad avalikus sektoris peavad olema avatud igale Euroopa Liidu kodanikule mis tahes Euroopa Liidu liikmesriigis.

Liikmesriikide praktikat ametnike piiriülese mobiilsuse rakendamisel on uurinud Danielle Bossart ja tema kaasautorid (*ibid*). Mitu Euroopa riiki (Saksamaa, Suurbritannia) on välja töötanud nende ametikohtade nimekirjad, mida peavad täitma oma riigi kodanikud. Alternatiivina võib iga minister otsustada oma valitsemisala raames iga konkreetse ametikoha üle (Belgia). Teistes riikides, nagu näiteks Taanis ja Hollandis, on seadusega paika pandud, et mittekodanikele kehtivad samad reeglid mis kodanikele (välja arvatud julgeoleku, sise- ja väliskaitsega seotud ametikohad). Selle tulemusel on Hollandis üle 80% avalikust teenistusest avatud, Rootsis isegi ligi 95%. 1999. aastal hinnati (Polet 1999, 21), et liikmesriigid on avanud 60–90%

avaliku teenistuse ametikohtadest teiste liikmesriikide kodanikele.

Kuigi puudub täpne statistika ametnike senise mobiilsuse kohta, on see hinnangute järgi väga tagasihoidlik.

Piiranguid seavad üksteise kvalifikatsioonide mittetunnustamine, erinevad sotsiaalkindlustuse (eelkõige pensioni-) süsteemid, eelneva töökogemuse mitteamestamine, kui see pärineb teisest riigist. Tegelikule ametnike mobiilsusele seavad täiendavaid piire keelenõuded, antud riigi seaduste täpse tundmise vajadus, erinev elatustase ja kultuur. Peale selle puudub info teiste riikide vabade ametikohtade ja võimaluste kohta. Sellegipoolest tuleb teha vahet mobiilsust välistavatel (kodakondsus) ja mobiilsust raskendavatel asjaoludel (keele või seaduste tundmine).

Kas Eesti peaks avama oma avaliku teenistuse?

Euroopa Liiduga ühinemist on Eestis sageli seostatud ajude väljavooluga. Tõepoolest, just parimatele ametnikele avanevad uued karjäärivõimalused mitte ainult Euroopa Liidu institutsioonides, vaid ka teiste liikmesriikide avalikus teenistuses. Eesti avalikule teenistusele seab see ülesande leida uusi võimalusi oma parimate ametnike motiveerimiseks. Sageli tähtsustatakse üle palgaprobleemi. Head ametnikku võib samavõrra või isegi rohkem huvitada professionaalne areng. Töö multifunktsionaalsusest ning spetsialiseerumise ja erialaste karjäärivõimaluste vähesusest tingitud väikeriigi piiratud professionaalse arengu tingimused võivad sundida kitsama eriala spetsialiste otsima paremaid võimalusi suuremates riikides.

Ametnike võimalik lahkumine on avaliku teenistuse avanemise üks pool. Väikese riigi jaoks võiks küsimuse esitada järgmiselt: kas avada passiivselt oma avalik teenistus või olla juba ette aktiivne ametnike värbamisel väljastpoolt oma piiratud tööjõuturgu? See on eriti oluline väikeriigi organisatsioonidele. Väikeriigis napib häid juhte ning eriharidusega spetsialiste olukorras, kus tööjõud peegeldab

endas teatud õppeasutuste plusse ja miinuseid ning tööandjal pole suurt valikut. Hea (välis)ekspert maksab palju, aga kaugemas perspektiivis võib säästa tunduvalt rohkem; siit vajadus avaliku sektori palgapoliitika paindlikumaks muutmise järele.

Suletud tööturu tingimustes on oht, et üksikud spetsialistid väikeriigi avalikus teenistuses muganduvad ja jäävad loorberitele puhkama. Küsimusi tõusetub ka igapäevase juhtimise tasandil: kuidas hinnata väga väärtuslikku ja unikaalset spetsialisti? Kes hindab tema professionaalsust? Puudulik kontroll väheste spetsialistide üle võib väikeriigis viia nn spetsialistide terrorini, mis on seotud enda ülehindamise, ebaadekvaatselt kõrgete palkade, nõrga sisulise kontrolli ja asendamatusetundega. Avaliku teenistuse avamine teiste riikide kodanikele tervendab olukorda, tekitades spetsialistide turul konkurentsi.

Väikeriigis on iga spetsialisti teadmised, oskused ja kogemused palju väärt. Seetõttu tuleb mõelda ka sellele, kuidas hoida ametnikonnas neid teenistujaid, kes soovivad paar aastat mujal töötada ning seejärel uute kogemustega varustatult Eestisse tagasi pöörduda. Võib-olla on mõttekas teenistussuhte peatada rohkem kui üheks aastaks või tutvustada nn stažeerimissüsteemi (nt 3 või 5 aastaks), mis võimaldaks ametnikel ajutiselt mõne välisriigi avalikus teenistuses töötada ning vastupidi – võtta teenistusse välisriikidest lähetatud ametnikke. Selline ajutine teenistussuhe on ka teistes liikmesriikides praegu reaalsem kui lõplik välisriiki tööleminek. Näiteks Hollandis säilitavad kõik välisriikides töötavad ametnikud oma ametnikustaatus (Bossardt *et al* 2001, 77).

Suhtumine bürokraatiasse tuleneb kultuurist

Sageli seostatakse avaliku halduse euroopalikuks muutumist selle bürokratiseerimisega. Bürokraatia ei ole seotud ainult riigistruktuuridega. Ühiskonna üldisest kultuurist sõltub, kuidas aktsepteeritakse bürokraatiat kui asjaajamise viisi. Bürokraatia sot-

siaalne tunnustamine baseerub impersonaalsusel ning reeglite universaalsusel ühiskonnas (Weber 1978). Suhtumises bürokraatiasse ilmnevad erinevused ühelt poolt kõrgelt arenenud ja vähem arenenud riikide vahel ning teiselt poolt suurte ja väikeste riikide vahel.

Üldjuhul iseloomustavad universaalsus ja impersonaalsed reeglid enam kõrgelt arenenud lääneriike. Bürokraatlike ühiskondi iseloomustab hierarhia ja formaalse struktuuri domineerimine – autoriteet ja staatus on sotsiaalsetes suhetes olulisemad kui isiklikud kontaktid. Mandri-Euroopa riigtraditsioonis tõuseb riik kõrgemale ühiskondlike huvide partikularismist, riik on üldise huvi esindaja ja neutraalne otsustaja. Enamik Mandri-Euroopa riike, eriti suurimad – Saksamaa ja Prantsusmaa –, on bürokraatlikud ühiskonnad (Peters 1995, 48). Nemad on omakorda oluliselt mõjutanud Euroopa Liidu institutsioonide kultuuri ja tööpõhimõtteid, sest väidetavalt on olemas palju sarnaseid elemente Euroopa Komisjoni ning Prantsusmaa ja Saksamaa valitsuse töös (Page 1992, 181).

Kuigi Anglo-Ameerika riigid tunnustavad impersonaalsust ja reeglite universaalsust tänapäeva avaliku halduse alustena, on Anglo-Ameerika riigid vähem bürokratiseerunud kui Mandri-Euroopa. Võib eristada bürokraatlike ja ettevõtlike ühiskondi. Ettevõtliku ühiskonna näiteks on Suurbritannia, kus bürokraatlike struktuuride arengust hoolimata domineerib isiklikel läbirääkimistel põhinev otsustamine sama palju kui formaalne hierarhiline otsustamine (Peters 1995, 50).

Arengumaades on rohkem levinud läbirääkimine-kauplemine ja personaalne lähene mine ning formaalsed reeglid moodustavad ühiskonna toimimisel heal juhul vaid üldise raamistiku (Peters 1995, 51). Sama kehtib vähemal määral ka üleminekuühiskondade kohta. Näiteks on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele omane nn rakenduslõhe. See väljendub normi ja praktika vasturääkivustes: kui seadustega on paika pandud üks korraldus, siis tegelikkuses aktsepteeritakse teistsugust praktikat (Verheijen 1998).

Kultuurilisi orientatsioone impersonaalsuse ja universalismi (ehk bürokraatia) suhtes võib vaadelda teljel asetsevatena, mis ulatub tuge-

vate personaalsete sidemetega traditsionaalsetest kultuuridest kuni ratsionaalsete kultuuridega Mandri-Euroopa riikideni.

Arengumaad Üleminekuühiskonnad Anglo-Ameerika Mandri-Euroopa (Euroopa Liit)
bürokraatia

Väikeriikide personaalsus vastandub bürokraatiale

Peale arenguastmest tulenevate erisuste käsitletakse bürokraatiat erinevalt suurtes ja väikestes ühiskondades. Bürokraatia eeltingimus on depersonaliseerimine: riigi funktsioonide ja rollide täitmise eraldamine konkreetsetest persoonidest eesmärgiga ellu viia ratsionaalset võimu (Weber 1978, 959). Bürokraatlike süsteemide eelduseks on tingimus, et üksikisikud täidavad kindlaid funktsioone kindlatel ametikohtadel, mis on organiseeritud kindlasse hierarhiasse. Väikesed ühiskonnad kalduvad üksikisikute suure tähtsuse ja inimestevaheliste suhete läbipõimituse tõttu personaalsusele (Parsons 1951, 191). Väikeses ühiskonnas avaldab iga personaliotsus suuremat mõju nii inimesele, organisatsioonile kui ka kogu ühiskonnale. Üksikisikud võivad väikestes ühiskondades osutada tähtsamateks struktuuridest, protseduurireeglitest ja institutsioonidest. See väljendub otseselt ka avalikus teenistuses, kus näiteks ametnik võib kujundada oma töökoha, tugev isiksus mõjutada asutuse struktuuri, formaalseid reegleid ja isegi kogu organisatsiooni eesmärke (Randma-Liiv 2002, 381). Sutton (1987, 15) on näidanud, et vastupidi klassikalise bürokraatia tunnustele, iseloomustavad väikseid ühiskondi poliitikute ja ametnike vahelised tugevad seosed, formaalsest hierarhiast möödaminek ja isiklikud suhted. Otsusetegemise protsess ei ole sageli hierarhiline ega institutsionaliseeritud, vaid sõltub tähtsate isikute mitteformaalsetest kokkulepetest. Järelikult kujuneb ühiskonna suuruse seos bürokraatiaga järgmiseks:

Seega pole Eesti sobitumine Mandri-Euroopa bürokraatlikku keskkonda kultuuriline väljakutse mitte ainult ametnikele, vaid kogu Eesti ühiskonnale. Euroopa Liit muudab väikeriigi halduskultuuri bürokraatlikumaks, aitab depersonaliseerida otsusetegemise protsessi ja kinnistada formaalset suhtlust. Väikeriigi poliitikutele ja ametnikele pakub Euroopa Liit võimaluse kogeda formaalse hierarhia tähtsust, oskust sellest aru saada ja bürokraatlikus raamistikus töötada. Omaette väljakutseks võib osutada vahetegemine arenguastmest ja riigi väiksusest tulenevate bürokraatiaga seotud probleemide vahel.

Euroopa halduskultuur toob Eestile kasu

Eesti avalikul haldusel on euroopastumisest palju võita. Tegemist on küll osalt väljastpoolt mõjutatud arenguga, mis samas on sisepoliitiliselt Eesti avalikule haldusele kasulik ja mõödapääsmatu. Poliitika analüüsi tugevdamine ning koordineerimise tõhustamine peaksid olema Eesti avaliku halduse prioriteetidid ka ilma Euroopa Liiduta, seetõttu on positiivne, kui liitumine neid arenguid kiirendab. Liigselt ei tasu peljata ka avaliku halduse bükratiseerumist: otsustusprotsesside depersonaliseerimine ja reeglite universaalsuse meeldetuletamine kulub väikeriigis väga ära. Kuigi riigi väiksus võib tingida mõningaid eespool mainitud erisusi, ei tohi need olla vabanduseks "halvale" või vähearenenud avalikule haldusele. Väiksusest tulenevate võimaluste ärakasutamiseks ja probleemide ületamiseks peab oskama väiksest ühiskonnast tingitud eripära kõigepealt ära tunda.

Väikeriigid Suured riigid
bürokraatia

Eesti avaliku halduse edukus Euroopa Liidus ei sõltu mitte üksnes ametnikest endast, vaid suurt rolli haldussuutlikkuse tõstmisel mängivad poliitikud selgete, järjepidevate ja üheselt mõistetavate prioriteetide seadmisega eri poliitikalvaldkondades. Riigi strateegilise juhtimise tõhustamiseks on äärmiselt oluline erakondade analüütilise suutlikkuse tõstmine,

mille kaudu paraneksid nii avaliku halduse eesmärgid kui ka järelevalve täidesaatva võimu üle. Eesti poliitilise kultuuri jaoks on oluline kasutada poliitiliste otsuste alusena analüüsi. Kui Eesti tahab olla edukas Euroopa riik ja oma huve Euroopa Liidu institutsioonides väärilt kaitsta, peab poliitiliste otsuste alus olema analüüs.

Kasutatud kirjandus

- Bacchus, K., Brock, C. (1987).** The Challenges of Scale. London: Commonwealth Secretariat.
- Benedict, B. (1966).** Problems of Smaller Territories. – M. Banton (ed). The Social Anthropology of Complex Societies. London: Tavistock Publications, pp 23–36.
- Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., Polet, R. (2001).** Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bray, M. (1991).** Education in Small States: Growth of Interest and Emergence of a Theory. – Prospects, 4, 503–516.
- Bray, M., Packer, S. (1993).** Education in Small States: Concepts, Challenges and Strategies. Oxford, New York: Pergamon Press.
- Hoscheit, J.-M. (1992).** Administrative Adaptation in the Context of Regional Integration: Luxembourg and the European Community. – R. Baker (ed). Public Administration in Small and Island States. West Hartford, CT: Kumarian Press, pp 265–282.
- Lowenthal, D. (1987).** Social features. – C. Clarke, T. Payne (eds). Politics, Security and Development in Small States. London: Allen & Unwin, pp 26–49.
- Page, E. (1992).** Political Authority and Bureaucratic Power. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Parsons, T. (1951).** The Social System. London: Tavistock-Routledge.
- Peters, B. G. (1995).** The Politics of Bureaucracy. 4th ed. New York: Longman Publishers.
- Polet, R. (1999).** Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. – Eipascope, 99, no 2.
- Raadschelders, J. B. (1992).** Definitions of Smallness: A Comparative Study. – R. Baker (ed). Public Administration in Small and Island States. West Hartford, CT: Kumarian Press, pp 26–33.
- Randma, T. (2001).** Civil Service Careers in Small and Large States: The Cases of Estonia and the United Kingdom. Series 'Administrative Organisation, Tasks of the State, and the Civil Service', vol 47. Baden-Baden: Nomos.
- Randma-Liiv, T. (2002).** Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. – Trames, vol 6, no 4, pp 374–389.
- Selwyn, P. (1975).** Development Policy in Small Countries. London: Croom Helm.
- Sutton, P. (1987).** Political Aspects. – C. Clarke, T. Payne (eds). Politics, Security and Development in Small States. London: Allen & Unwin, pp 3–25.
- Thorhallsson, B. (2000).** The Role of Small States in the European Union. Aldershot: Ashgate.
- Weber, M. (1978).** Economy and Society. Berkeley, CA: University of California Press.
- Verheijen, T. (1998).** Public Management in Central and Eastern Europe: The Nature of the Problem. – T. Verheijen, D. Coombes (eds). Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe. Cheltenham: Edward Elgar, pp 207–219.

Tippametnike politiseerumine – kas ohu märk või loomulik areng?



Katri Tammekand
*Tallinna Pedagoogika-
ülikooli haldusjuhtimise
magistrant*

Poliitika kujundamises osalejad näevad ministri ja kantsleri rollide jaotuses konfliktlikult allikat politiseerumises ja lühiajalises valitsemises, vastandlikke ootusi kantsleri suhtes ning madalat usaldustaset.

Tippametnike politiseerumine ning selgusetus poliitikute ja ametnike rollide jaotuses, mida peetakse poliitika kujundamise protsessi takistavaiks tegureiks, on üsna laialt levinud vaidlusküsimused. Samal ajal on üsna vähe tähelepanu pööratud kantsleri rolli uurimisele poliitikute ja ametnike suhetes ning analüüsitud kantsleri võimalikku politiseerumist teoreetilisest kontekstist lähtudes. Seetõttu on käesoleva artikli eesmärk anda lühilevaade administratiiv-poliitiliste suhete ning tippametnike politiseerumise teoreetilisest käsitlusest ning kaardistada ministri ja kantsleri koostöö peamised konfliktiallikad poliitika kujundamisel.

Käesolevas artiklis kasutatakse kantslerit tippametniku tähenduses. Seega ei hõlma tippametniku mõiste teisi ministeeriumi juhte nagu asekanter ja osakonnajuhataja. Artiklis käsitletakse poliitikuna ministrit ning ametnikena asekantereid, osakonnajuhatajaid ja teisi ministeeriumi hierarhias kantslerist madalamal asuvaid ametnikke.

Teoreetilises plaanis on ministri ja kantsleri erinevaid rollimudeleid välja pakutud weberlikust dihhotoomilisest mudelist alates, kus

mõlemal osapoolel on oma kindlad funktsioonid ja rollid ei kattu, ning lõpetades teineteisega täielikult põimunud administratiiv-poliitiliste suhetega. Eesti inimarengu aruande 2000. aasta kogumikus analüüsiti ühe teemana poliitikute ja ametnike vaheliste suhete muutusi Eestis ning jõuti järeldusele, et valitsussüsteemis puudub stabiilne ja institutsionaliseerunud võtmelüli. Selle asemel toimivad ministri ja kantsleri vahel *ad-hoc*-kokkulepped. Poliitikute ja ametnike suhted kajastavad igal konkreetsel juhul võimu ja isikuomaduste tasakaalu. Institutsionaliseerumise peamiseks takistuseks peeti seda, et suur osa ministreid ei ole aru saanud, mis on ministri ja kantsleri roll poliitika kujundamise protsessis (Eesti inimarengu aruanne 2000, 28–33).

2003. aasta kevadel tehtud pilootuuring, mis viidi läbi bakalaureusetöö “Kantsleri rollide tajumine läbi poliitikute ja ametnike koostöö prisma” raames, käsitles kantsleri kui tippametniku rolli tajumist erinevail juhtimistasandil: (i) poliitiline tasand (ministrid); (ii) kantslerid; (iii) administratiivtasand (asekanterid ja osakonnajuhatajad). Testiti juba varem väljatoodud hüpoteetilist seisukohta, et ministri ja kantsleri koostöös on peamine konfliktiallikas erinevad ootused kantsleri rolli suhtes. Uuring käsitles kolme Siim Kallase viimase valitsuse (28.01.2002–10.04.2003) aegset ministeeriumi – rahandus-, põllumajandus- ja sotsiaalministeeriumi. Igast nimetatud ministeeriumist kuulusid valimisse minister, kantsler, asekanter ja osakonnajuhataja. Uuringu käigus tehti 12 standarditud intervjuud, seetõttu ei saa kogutud empiiriliste andmete põhjal teha esinduslikke järeldusi kõigi ministeeriumide kohta. Siiski aitavad intervjuude tulemused ja teoreetiline raamistik paremini mõista võimalikku kantsleri rolli arengut administratiiv-poliitilistes suhetes.

Postmodernse tasakaalu mudel

Käesolevas artiklis lähtutakse kantsleri rollide tajumist kaardistavas uuringus defineeritud tippametniku viiest kesksest rollist (vt tabelit), mis olid aluseks empiirilise materjali kogumisel. Rollide kaardistamisel on tuginevad peamiselt Guy Petersi ja Joel D. Aberbachi ning teiste seisukohtadele, mis aitavad mõista tippametnike rolle olukorras, kus administratiiv-poliitiliste suhete vaheline piir on hägustumas (Aberbach *et al* 1981, Aberbach, Rockman 1997, Peters 1988).

Teoreetikud on poliitikute ja ametnike suhteid ning nende rollide tasakaalumudeleid kirjeldanud mitmesuguste tüpoloogiate abil. Guy Peters on määratlenud viis administratiiv-poliitilist koostoimimise mudelit – ametlik formaalne mudel, külaelumuudel, vastase mudel, funktsionaalne mudel ja haldusriigi mudel – ning keskendunud neid mõjutavate institutsionaalsete struktuuride uurimisele. Poliitikute ja ametnike suhte tüpoloogias on Petersi puhul kesksel kohal võimu jagamise küsimus kahe võistleva poole vahel (1988, 144–145).

Tabel. Kantsleri rollid

Peaekspert	Üldjuht	Vahendaja	Võrgustiku juht	Poliitika kujundaja
Kantsler kui sisuline ekspert, kes on sageli ise mõne valdkonna hea asjatundja.	Kantsler kui ministeeriumi ja valitsemisala üldjuht ja koordinaator.	Kantsler kui ühenduslüli valitsemisprotsessi eri osapoolte vahel.	Kantsler kui ministeeriumi esindaja väliskeskkonnas, kes arendab koostöövõrgustikku.	Kantsler kui ministri nõustaja, päevakorra mõjutaja jms.

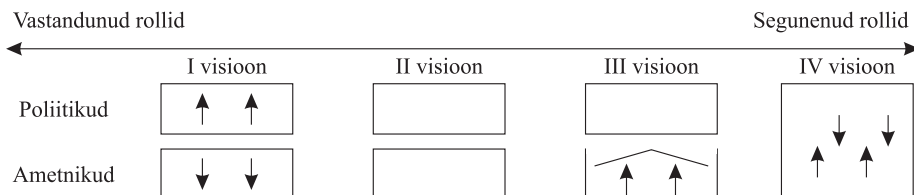
Petersi mudelit on edasi arendanud Christopher Hood, kes on kirjeldanud poliitikute ja ametnike vahelisi suhteid kui tehingut, kus administratiiv-poliitilised võimusuhted on reguleeritud pragmaatiliste kokkulepetega. Hoodi teoreetilise käsitluse puhul on tähtsad märksõnad usaldus, lojaalsus ja vastutuse jagunemine, mis määravad ära suhete tüübi (1999). Käesolev artikkel ja uuringu käigus kogutud andmed baseeruvad aga Joel Aberbachi jt (1981) käsitlusel (vt joonist). Selles tüpoloogias on administratiiv-poliitilised suhted jagatud nelja tüüpi, mida nimetatakse visioonideks. Esimese visiooni puhul on poliitikud ja ametnikud polariseerunud ning osapoolte rollid selgelt eraldatud. Tegemist on weberliku nn arhailise tasakaalu mudeliga, kus poliitiliste ja administratiivsete funktsioonide vahele tõmmatakse selge piir.

Liikudes rollide skaalal esimesest neljanda visioonini, hakkavad vastandunud rollid aja jooksul segunema. Neljanda visiooni, nn hübriidmudeli puhul on poliitikute ja amet-

nike rollid segunenud: ametnikud täidavad osaliselt neid rolle, mida on traditsiooniliselt peetud poliitikuile omasteks ja vastupidi. Poliitikute ja ametnike traditsiooniliste rollide teisenemine loob selle teooria alusel paindlikumaid ja üksteist täiendavaid rollikombinatsioone, mis aitab positiivselt kaasa poliitika kujundamisele ja elluviimisele. Rollidevahelise tasakaalu tagab mõlema osapoolte funktsioonide selge piiritlemine, millega välditakse nn katmata alasid ja dubleerimist. Viimati kirjeldatud olukorda võib nimetada ka postmodernseks tasakaalumudeliks. Kahe äärmusliku rollimudeli vahele jäävad nn ülemineku-mudelid (teine ja kolmas visioon).

Võib muidugi vaielda selle üle, kas nimetatud teooria, mis kujutab administratiiv-poliitilisi suhteid üsna lihtsustatud kujul kui evolutsiooniliselt ajas muutuvaid rollikombinatsioone, suudab kirjeldada kõiki nüansse. Siiski peetakse selliseid aja jooksul dünaamiliselt muutuvaid poliitikute ja ametnike rolle teoreetilises plaanis loomulikuks arengu-

Joonis. Administratiiv-poliitiliste suhete tüpoloogია Aberbachi jt järgi (1981)



protsessi kirjeldavaks. Kuigi Joel D. Aberbach ja Bert A. Rockman on oma hilisemas artiklis tõdenud, et mitte alati ei jõua need suhted neljanda visiooni nn hübriidse mudelini (vt joonist), on siiski tegemist arenguga, mille on läbi teinud enamik nüüdisaegseid lääne demokraatlikke valitsemissüsteeme ja kus tippametnike osa poliitika kujundamisel on üha mõjukam (1997, 347).

Koostööd takistavad tegurid

Uurimustulemused võib jagada kahte suurde rühma. Esimese moodustavad ministri ja kantsleri tasakaalustatud rollide jaotust ehk nn hea koostöömudeli väljakujunemist takistavad tegurid, millest kolme esimest ka järgnevalt kirjeldan.

1. Lühiajalise vs pikaajalise perspektiiviga valitsemine. Uuringutulemuste järgi domineeris Siim Kallase valitsuse ajal valitsemine lühiajalises perspektiivis, mille tingis valitsuse lühike toimimisaeg ja valitsemisperioodil toimunud kahed valimised. (Kallase valitsemisaega jäid nii kohalikud kui ka keskvõimu valimised.) Ametnikud ja poliitilise tasandi esindajad pidasid sellist olukorda ministri igapäevaelu korraldamisel puuduseks. Isiklike ja parteiliste huvide valdamise tõttu valitsemisel lühiajalises perspektiivis jääb ministril aega väheseks ka selleks, et kaitsta ministri tegevusvaldkondi pikaajalist strateegiat silmas pidades. See aga pidurdab valdkonna jätkusuutlikku arengut ning takistab ministri ja tippametnike head koostööd.

2. Vastandlikud ja vastuolulised ootused kantsleri rollide suhtes. Intervjuudest selgus, et poliitilise ja administratiivtasandi juhtide ootused kantsleri rollide suhtes olid tihti vastandlikud ja vastuolulised. Ministrid nägid

kantsleri rolli pigem üld- ja sisulise juhina, kantsler ise pidas ennast samuti üldjuhiks, samal ajal kui administratiivtasand nägi kantsleri tegevuses mitmeid jooni, mis viitasid poliitilise varjundiga rollide täitmisele. Selge näide vastandlikest ootustest kui võimalikust konfliktiallikast selgub konkreetsetest vastustest ühes ministrikoostöös. Minister ütles: “Väga poliitilistel koosolekutel kantsler ei osalenud, seda tegin teadlikult, et tema tulevik ei oleks ohustatud...” Sama ministrikoostöös kantsler aga väitis: “Ma oleksin tahtnud rohkem kursis olla poliitilise taustaga. Minister sellest eriti ei rääkinud...” Pilootuuringu tulemused kinnitavad väidet, et ministri ja kantsleri suhetes esineb pingeid, mis tulenevad tippametnike rollide tajumise varieeruvusest. Samas võib vastandlike ja vastuoluliste ootuste esinemist seletada selle valitsuse lühikese võimuperioodiga, kus kindlad käitumismustrid ei jõudnud veel välja kujuneda. Nimetatud mõjuteguri kõrval kaardistati uuringu käigus ka teisi konfliktiallikaid ministri ja kantsleri koostöös, kuid nende osatähtsust administratiiv-poliitilistes suhetes käesolev uuring ei mõõtnud.

3. Vähenenud usaldus ministri ja kantsleri vahel. Peaaegu kõik vastajad rõhutasid, et hea administratiiv-poliitilise koostöö tagavad selgelt piiritletud rollid ning osapoolte vaheline usaldus. Usalduse kuritarvitamise ohtu kartsid ennekõike poliitilise tasandi juhid, kes rõhutasid, kui oluline on, et kantsler selgitaks põhjalikult ametnike ettevalmistatud informaterjali tausta ja seal peituvaid nüansse. Üks minister tõi välja ohu: “Kui kantsler ei ole piisavalt tähelepanelik, siis võib minister kergesti “ämbrisse astuda”, mis on edasise koostöö perspektiivist vaadatuna kindlasti negatiivne.” Samas pidas suurem osa interv-

jueerituist kiire usalduse saavutamise eesmärgil tippametnike väljavahetamise trendi ohumärkiks pikaajalisele ja järjepidevale administratiiv-poliitiliste suhete arengule. Mitu teoreetikut peab usalduse küsimust poliitikute ja ametnike suhete võtmeküsimuseks. Aberbachi väitel näitab see, kui palju kantsleritel teha lastakse, poliitikute ja ametnike vahelise usalduse taset (Aberbach, Rockman 2000). Teise suure rühma moodustavad uurimistulemused, mis käsitlevad tippametnike politiseerumise teemat ning aitavad leida vastust artikli pealkirjas püstitatud küsimusele.

Millist politiseerumist soodustada?

Politiseerumisest ja selle vormidest on kirjutanud mitmed teoreetikud. R. A. W. Rhodes ja Patrick Weller näevad riigis ametnike politiseerumist siis, kui tippametnikke nimetatakse ametisse mitte nende ametioskuste tõttu, vaid parteisse kuulumise alusel (2001, 5). Hans-Ulrich Derlien toob aga politiseerumise alaliikidena välja parteilise ja funktsionaalse politiseerumise, millest lähtutakse ka käesolevas artiklis. Esimese all on mõeldud ametnike kuulumist parteisse ja mitmesuguseid parteilisi tegevusi, teise kuulub ametnike suur kaasatus poliitika demokraatlikku kujundamisse (Derlien 2002, 64).

Parteiline politiseerumine võib küll olla lühiajaliselt efektiivne (sellega tagatakse kiiresti ametkonna lojaalsus ja tõstetakse usalduse taset administratiiv-poliitilistes suhetes ning saavutatakse võimalikult palju poliitilisi eesmäärke), kuid pikemas perspektiivis võib sellel olla negatiivne mõju (kui valitsuse parteiline koosseis valimiste käigus muutub, langeb hetkega varasem parteilise politiseeritusega saavutatud usalduse tase). Funktsionaalne politiseerumine on aga administratiiv-poliitiliste suhete loomuliku arenguga kaasnev nähtus, millel on poliitika kujundamise protsessile enamasti ka kaugemas perspektiivis positiivne mõju. Selleks et tagada ministeeriumi ja tema valdkondade pikaajaline ja jätkusuutlik areng, tuleks vältida parteilist politiseerumist ning soodustada funktsionaalset politiseerumist.

Üldjuhul ei tehta aga politiseerumise alaliikide vahel vahet ning peetakse sõna "politiseerumine" ja kõike sellega seonduvat automaatselt taunitavaks. Sellega on põhjendatav ka intervjueeritute püüdlused eitada politiseerumist või selle väiksemaidki ilminguid oma ministeeriumis. Kui intervjuu käigus küsiti administratiiv-poliitiliste suhete kohta ministeeriumis, jõudsid kõik vastajad politiseerumise teemani, kuigi otseselt selle kohta küsimusi ei esitatud. Huvitav tendents oli ka see, et peaaegu kõik intervjueeritud väitsid, et nende ministeeriumis tippametnike politiseerumist ei ole, küll aga esineb seda teistes ministeeriumides. See jättis mulje, et intervjueeritud püüdsid vastata nii-öelda poliitiliselt korrektselt, sest laialt on levinud arusaam, et politiseerumine on negatiivne nähtus.

Vastajad pidasid taunitavaks ministri isiklike või poliitiliste huvide domineerimist valdkondlike ees, mida Siim Kallase valitsuse ajal tema valitsemisaega langenud kahete valimiste tõttu kõigis ministeeriumides tõenäoliselt mingil kujul esines. Negatiivseks peeti ka kantslerile liiga suure tegutsemisruumi andmist, mida väljapoole orienteeritud ministri tüüp endaga ootuspäraselt kaasa toob. Nii võib tekkida olukord, kus kantsler hakkab ministri asemel poliitilisi otsuseid vastu võtma. Nõnda juhtuski ühes ministeeriumis, kus osakonnajuhataja rääkis: "Tekkis küsimus, kumb on minister ja kumb kantsler. Domineeriv isik oli tihti viimane. Talle olid antud liiga vabad käed [...]. Põhimõtteliselt muutus kantsler poliitikuks. Minister ei tahtnud poliitilisi otsuseid vastu võtta, keegi pidi neid tegema – kantsler siis tegi..."

Uuringu käigus ilmnes, et ametnikud soovivad osaleda poliitika kujundamises senisest intensiivsemalt. Samas soovivad poliitilise tasandi juhid (ministrid) küll administratiivtasandiga koostööd teha, kuid ei ole huvitatud, et ametnikud liiga palju poliitilistesse tegemistesse sekkuksid. Pigem soovivad poliitikud omada administratiivse tegevuse üle suuremat kontrolli. Tekib olukord, kus rollid, mida kantsler tegelikult sooviks kanda, lahknevad neist,

mille täitmist ootab minister. Selline olukord tekitab rollikonflikte ning võib juhtuda, et tippametnik hakkab ministrile vastu töötama. Kui minister on isiklike või parteiliste huvide realiseerimisega hõivatud, jääb ministeeriumi juhtimine suures osas just kantsleri kanda. Viimase mõjujõud ministeeriumis kasvab ning funktsionaalne (mõningal juhul ka parteiline) politiseeritus suureneb.

Kantsler kitsastes raamides

Üldiselt võib öelda, et praeguses Eestis püüavad poliitilise tasandi juhid takistada artikli teoreetilises osas kirjeldatud administratiiv-poliitiliste suhete loomulikku arengut, kus ametnike passiivne roll (vastandunud rollidest) muutub ajas edasi liikudes aina aktiivsemaks (segunenud rollideks) ning funktsionaalselt politiseeritumaks. Paradoksaalselt viib poliitikute tegutsemine olukorrani, mis veelgi süvendab ametnike (funktsionaalset) politiseerumist ning vähendab ühtlasi ministri võimalust protsessi kontrollida.

Kokkuvõtlikult võib uuringutulemuste põhjal öelda, et ministri ja kantsleri suhetes esineb pidev võimuvõitlus rollide jaotuse pärast. Üheks peamiseks, kuid mitte ainsaks konfliktiallikaks võib pidada poliitilise ja administratiivtasandi juhtide varieeruvat nägemust kantsleri rollist poliitika kujundamise protsessis. Kõrgete ametnike arvates on nad oluliselt rohkem võimelised ja motiveeritud poliitika kujundamises osalema, kui poliitiline tasand neile selles osas tegutsemisruumi annab. Poliitikud hoiavad kantslerit suhteliselt kitsastes raamides, mis piirdub ennekõike sisulise eksperdi ja ministeeriumi üldjuhi rolliga. Formaal-

juriidiliselt on eespool kirjeldatud rollimudel aktsepteeritav, kuid intervjueeritud tippametnike arvates ei ole poliitikute ja ametnike nii jäik rollide lahus hoidmine õigustatud. Eesti kontekstis viitab tippametnike kitsas tegutsemisulatus nii poliitikute- kui ka ametnikepoolsele vastastikusele madalale usaldusele. Olukorras, kus ministri ja kantsleri vahel käib võimuvõitlus rollide jaotuse üle, kus ootused tippametniku rollide suhtes on vastandlikud või vastuolulised ning kus usalduse taset administratiiv-poliitilistes suhetes tõstetakse üksnes lühiajalist perspektiivi silmas pidades, jääb kõlama artikli pealkirjas esitatud küsimus: kas tippametnike politiseerumine on ohu märk või loomulik areng?

Intervjueeritute vastused viitavad võimalikule ohule seoses ametnike politiseerumisega, sest politiseerumist nähakse eelkõige negatiivse nähtusena. Teoreetilises kontekstis on tegemist parteilise politiseerumisega, mida tõesti on mõistlik vältida, et tagada pikaajaline ja jätkusuutlik areng poliitikute ja ametnike suhetes. Aberbachi ja teiste nägemus dünaamilisest arengust, kus vastandunud administratiiv-poliitilised konfiguratsioonid muutuvad ajalisel liikumises segunenud tasakaalu mudeliks, viitab selgelt funktsionaalse politiseerituse kasvu tendentsile. Teisest küljest näitab empiiriline uuring, et loomulikku arengut püüavad takistada eelkõige poliitilise tasandi juhid ning säilitada postmodernses keskkonnas weberlikku arhailist tasakaalumudelit poliitikute ja ametnike suhetes. Paradoksaalselt toob protsessi selline tahtlik pidurdamine kaasa süveneva tippametnike politiseerumise (nii funktsionaalse kui ka parteilise) ning vähendab ministri võimalusi olukorda kontrollida.

Kasutatud kirjandus

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., Rockman, B. A. (1981).** Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.
- Aberbach, J. D., Rockman, B. A. (1997).** Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States. – Governance, vol 10, issue 4, pp 323–349.
- Aberbach, J. D., Rockman, B. A. (2000).** In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive. – <http://brookings.nap.edu/books/081570061X/html/17.html#pagetop>.
- Derlien, H.-U. (2002).** Avaliku sektori juhtimine ja poliitika. – K. A. Eliassen, J. Kooiman (koostajad). Avaliku sektori juhtimine: Euroopa riikide kogemused. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 55-67.

Eesti inimarengu aruanne (2000). Tallinn.

Hood, C. (1999). Public Service Bargains and Public Service Reform. Paper presented at the ECPR Joint Meeting, Mannheim, March.

Peters, G. (1988). Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Rhodes, R. A. W., Weller, P. (2001). The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets? Buckingham (Phil.): Open University Press.

Euroopa Liiduga liitumise vastane liikumine Eestis



Katri Vallaste
*Eesti Humanitaar-
instituudi doktorant*

Euroopa Liiduga ühinemise vastase liikumise ideeline alus oli vastuseis ebaõiglusele. Vahendite nappuse tõttu oli liitumisvastastel raske oma tuleviku-nägemusi rahvani viia ja neil tuli kogeda takistusi oma seisukohtade avaldamisel meedias.

2003. aasta 14. septembril toimus Eestis rahvahääletus Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise üle. Üheksa kandidaatriigi hulgas (Küprosel referendumit ei korraldatud) oli Eesti osalusprotsent Malta ja Läti järel suurim (64%), kuid poolthääle osakaal (ligikaudu 2/3) Malta järel kõige väiksem.

Siiani on nii Eestis kui ka teistes Euroopa riikides Euroopa Liiduga ühinemist käsitletud valdavalt makrotasandi uurimustes ja enamasti kvantitatiivselt, keskendudes avalikule arvamusele ja poliitiliste parteide liitumisvastase tasemele. Vähesel määral on kasutatud ka kvalitatiivseid meetodeid, näiteks meediaanalüüsis (Talts, Kirch 1998; Talts 2002; Raudsaar 1995) ja fookusrühmaintervjuides (Kirch, Tohv, Vaarja 1998). Rahvahääletusele eelnenud sotsiaalteaduslikud uuringud ei käsitlenud aga liitumisvastaste organisatsioonide tegevust ega nende ressursse ning vähene oli diskussiooni ideoloogilise mõõtme käsitlus. Näiteks jäi enne rahvahääletust tähelepanu alt täielikult välja Euroopa Liiduga ühinemise pooldamise või vastase religioosne dimensioon. Esimene katse selles

vallas tehti alles pärast referendumit, kui Ain Riistan ja Lea Altnurme avaldasid ajalehes Eesti Kirik artikli “Euroreferendumi usulistest aspektidest” (Riistan, Altnurme 2003).

Kuigi algselt oli käesoleva artikli autoril plaanis uurida euroskeptitsismi Eestis, selgus uurimuse käigus, et euroskeptitsismi mõiste pole sobilik. Tegutsejad ei kasutanud seda enesemääratlusena, sest ühelt poolt tähendab skeptitsism kahtlemist, sisaldades ebakindluse sugemeid, teiselt poolt kaasneb määratlusega “euroskeptik” märkimisväärne sotsiaalne negatiivne varjund. Selle asemel nimetasid nad ennast iseseisvuslasteks (nt Vello Leito, 30.11.2002) või liitumisvastasteks (nt Martin Helme, 7.08.2003). (Siin ja edaspidi on intervjuutsitaatidele viidatud intervjuu toimumise kuupäevaga ning vastajate organisatsiooniline kuuluvus on kirjas tabelites 1 ja 2.) Et käesolev uurimus keskendub rahvahääletusele eelnenud kampaaniaperioodile, on kampaania eesmärke silmas pidades nimetatud uuritavaid Euroopa Liiduga liitumise vastasteks. Nende tegevust võib nii tegevuse kestuse kui ka sisu tõttu vaadelda sotsiaalse liikumisena, lähtudes Joachim Raschke esitatud kriteeriumidest (Raschke 1988, 77–78). Tegemist ei ole pelgalt rahvahääletusele eelnenud lühiajalise nn kollektiivse episoodiga, kuivõrd organiseeritud liitumisvastane tegevus algas juba 1996. aastal, varasem periood on pärvinud – osaliselt liikumise kroonilise rahapuuduse tõttu – vähe avalikku tähelepanu.

Kokkuvõttes oli Euroopa Liiduga ühinemise vastane liikumine üks ulatuslikumaid sotsiaalseid liikumisi Eestis pärast Nõukogude Liidu lagunemist 1991. Organisatsioonilisest ja ideoloogilisest mitmekesisusest hoolimata oli osalejail tugevalt välja arenenud meie-tunne ning ühendatud jõududega töötati mitte ainult referendumit ei-tulemuse, vaid laiemalt Eesti demokraatlikumaks muutmise nimel. Itaalia

politoloogid Della Porta ja Diani (1999, 2) on täheldanud sotsiaalse konflikti tõlgendamisel kaht peamist teoreetilist mudelit: struktuurafunktsionalistlikku ja marksistlikku. Eestis on kasutatud pigem struktuurafunktsionalistlikku mudelit, mis käsitleb “euroskeptitsismi” ja “euroskeptikuid” kui muidu harmoonilise ühiskonna düsfunktsionaalset nähtust. Käesolev uurimus ei lähtu kummastki nimetatud mudelist, sest need on sobilikud makrotasandi analüüsi jaoks, vaid keskendub Euroopa Liiduga liitumise vastasuse uurimisele mikrotasandil, lähtudes sümbolilisest interaktsionismist. Niisiis uurin, kuidas liitumisvastased oma seisukohti selgitasid, nendest juhindudes organiseerunud ning oma käsutuses olevaid ressursse kasutades tegutsesid. Otsin vastust küsimusele, miks ei saanud liikumist suurem edu.

Esimesest ümarlauast referendumini

Üle-eestiline iseseisvuslaste Paide ümarlaud, milles kõik liitumisvastased rühmitised mingil ajal osalesid, kogunes esmakordselt 19. mail 2003. Uurimus keskendubki nendele organisatsioonidele, kes sellest ümarlauast osa võtsid. Seetõttu jäävad vaatluse alt välja parteide liitumisvastased rühmad, sest nad ei tegutsenud organiseeritult ühinemise vastu, vaid väljendasid oma meelsust passiivselt. Näiteks Keskerakond korraldas küll parteisisese hääletuse, kus liitumisvastased moodustasid enamuse, kuid ei osalenud aktiivselt liitumisvastases tegevuses.

Esimese ümarlaua ja referendumini toimumise vahele jäävate kuude jooksul intervjueerisin liitumisvastaste organisatsioonide juhte ning Alvar Jaaksonit Indigo reklaamibüroost, kes korraldas koos Liikumise Ei Euroopa Liidule (LEIEL) liitumisvastase reklaamikampaania. Samuti osalesin kolmel üle-eestilise iseseisvuslaste Paide ümarlaua koosolekul ja iseseisvuskongressil 23. augustil 2003 ning käisin iganädalastel Tammsaare pargi kõnekoosolekutel, mida korraldas Eesti Vabadusliikumine (EVL). Kokku viisin läbi 13 süva-intervjuud ja ühe kirjaliku intervjuu elektron-

posti vahendusel. Analüüsisin liitumisvastaste avaldatud materjale ja kasutasin osalusvaatlust, hoidudes sekkuva uuringu meetodest. Säärane meetodivalik võimaldas mul uurijana säilitada neutraalse positsiooni, esitlemata ennast ei- või jah-poolse esindajana.

Liikumise organisatsiooniline areng

Organiseerunud liitumisvastatus sai alguse 1994. aastal Tuleviku Eesti Erakonnas (TEE). Esimene konkreetset Euroopa Liiduga ühinemise vastu suunatud organisatsioon oli Liikumine Ei Euroopa Liidule, mis loodi 1996. aastal. TEE-st kasvas hiljem välja Eesti Iseseisvuspartei (EIP). Referendumieelsete kuude jooksul toimus üsna palju organisatsioonidevahelist liikumist, kuid formaalselt lõhenesid EIP, millest eraldus Eesti Vabadusliikumine, ning Teabekeskus Oma Riik (TOR), millest eraldus Iseseisvus OÜ.

Umbes pool uurimisperioodil liikumises osalenud organisatsioonidest oli loodud spetsiaalselt liitumisvastase kampaania tegemiseks; ülejäänute tegevus oli laiahaardelisem ning kampaania läbiviimine hõlmas üksnes üht osa nende tegevusvaldkondadest. Esimesse rühma kuulunud organisatsioonid on esitatud tabelis 1; liikmete ja töötajate arvud on antud organisatsioonide endi hinnangute järgi.

Mainitud organisatsioonide puhul viitavad juba nimedki loomise eesmärgile. Teise rühma kuulunud organisatsioonid on tabelis 2.

Kokku oli liitumisvastasesse kampaaniasse haaratud neli parteid (EKRP, EVP, EIP ja ESDTP), kuus mittetulundusühingut (TOR, Ühendus Raudrist, EVL, ENL, Ühendus Eurodesintegraator ja LEIEL), kaks osatühingut (Iseseisvus OÜ ja OÜ Nõmme Raadio) ja üks sihtasutus (UKVE).

Kuigi suur osa aktiviste kuulus ühte või mitmesse eespool mainitud organisatsiooni, suheldi enamasti üksikisikute tasandil. Hea näide selle kohta on üle-eestiline iseseisvuslaste Paide ümarlaud, kus igal osalenud isikul oli võrdselt üks hääl, kuigi ühest organisatsioonist võis olla kohal seitse esindajat (nt

Tabel 1. Spetsiaalselt liitumisvastase kampaania tegemiseks loodud organisatsioonid

Organisatsiooni nimi	Lühend	Esimees või direktor	Liikmete või töötajate arv
Eesti Vabadusliikumine	EVL	Valter Sääsk	<10 liikme
Ühendus Eurodesintegraator		Kalle Kulbok	pole avalikustatud
Eesti Iseseisvuspartei	EIP	Vello Leito	>1000 liikme
Iseseisvus OÜ		Mait Raun	<10 liikme
Uurimiskeskus Vaba Euroopa	UKVE	Martin Helme	<10 töötaja
Liikumine Ei Euroopa Liidule	LEIEL	Uno Silberg	esindab ca 4000 isikut
Teabekeskus Oma Riik	TOR	Anti Poolamets	<10

Tabel 2. Muudel eesmärkidel loodud organisatsioonid, mis osalesid liitumisvastases kampaanias

Organisatsiooni nimi	Lühend	Esimees või direktor	Liikmete või töötajate arv
Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei	ESDTP	Tiit Toomsalu	>1000 liikme
Eesti Vabariiklik Partei	EVP	Kristjan-Olari Leping	>1000 liikme
Ühendus Raudrist		Kaido Nõmmik	3 ametlikku liiget + toetajad
Eesti Noorteliit	ENL	Arne Otter	10–20 aktiivset liiget
OÜ Nõmme Raadio		Margus Lepa	pole avalikustatud
Eesti Kristlik Rahvapartei	EKRP	Aldo Vinkel	ca 2300 liiget

EIP) ja teisest ainult üks (nt ESDTP). Osa võttis ka organisatsioonidesse mittekuuluvaid isikuid, kes märkisid osalusnimekirjas organisatsioonilise kuuluvuse lahtrisse “vaba olend”, “vaba mees”, “maarahvas” vms.

Nappis raha ja aega

Sotsiaalse liikumise (formaalsete) organisatsioonide loomise peapõhjus on vahendid, sest seadused soodustavad vahendite suunamist institutsioonide, mitte üksikisikute kaudu. Et liikumises osalejad eelistavad olla üksteisega formaalselt vähem seotud ning omavahelistes suhetes paindlikud, kasutatakse registreeri-

tud organisatsioone rahaliste vahendite haldamiseks ning püütakse liikumist vähem tsentraliseerida (Della Porta, Diani 1999, 164). Ka Euroopa Liiduga ühinemise vastase liikumise puhul hoiduti liigest tsentraliseerumisest, sest *soft* (s.t mitteformaalsed sidemed) “tötab lihtsalt palju paremini” (Uno Silberg, 6.11.2003).

Liitumisvastase kampaania maksumus oli hinnanguliselt 1,2–1,3 miljonit krooni (ajakirja Eesti Küsimus publitseerimine, iseseisvuse eest allkirjade kogumine ning lendlehtede trükkimine) (Arne Otter, 6.10.2003). Raha oli üks kahest peamisest vahendist, millest liitumisvastased puudust tundsid, teine oli aeg,

sest suurem osa tööst tehti vabatahtlikkuse alusel.

Rahalises mõttes oli parimas olukorras Uurimiskeskus Vaba Euroopa (UKVE), kelle tegevust rahastati Suurbritannia Konservatiivse Partei euroskeptilise tiiva kogutud annetuste abil. Briti euroskeptikud toetasid UKVE-d bürootehnikaga, mida kasutasid ka teiste organisatsioonide esindajad. Samuti toimis bürootehnika keskusena LEIEL-i, TOR-i ja EIP-i ühine büroo Kaupmehe tänavas. Peale Briti konservatiivide toetas Eesti liitumisvastasust Suurbritannia Iseseisvuspartei, kes rahastas umbes 160 000 krooniga nn informatsioonilehtede avaldamist päevalehtedes. Kuigi UKVE oli rahalises mõttes kõige paremas olukorras, puudus neil kampaania jaoks vajalik üleriigiline liikmevõrgustik. Seda lünka aitas täita ESDTP, kelle büroo asub UKVE-ga samas hoones Rävala puisteel. Kui UKVE oli rahastanud järjekordse lendlehe valmimist, siis aitasid ESDTP aktivistid neid üle maa levitada. Ka EKRP liikmed (eriti noorliikmed) olid väga aktiivsed kampaaniamaterjalide jagajad. Huvitav on siinkohal märkida, et UKVE nägi oma tegevust materjalide publitseerimisel aktivistide aitamisena, mitte aktivistidelt abi saamisena lendlehtede jagamisel. Sellest jääb mulje, nagu tajunuks UKVE ennast liikumisest eraldi seisvana, tehes selgepiirilisel vahet “meil” ja “nendel”.

Näiteks kaebas Uurimiskeskuse Vaba Euroopa direktor Martin Helme oma avalikus kirjas Euroopa Julgeoleku ja Koostööorganisatsioonile (OSCE), et Eesti liitumisvastased said ainult 0,5 miljonit krooni (Avatud Eesti Fond toetas sellise summaga nii ei- kui ka jahtpoolt) ning sedagi tuleb kasutada valitsusasutuste ja mittetulundusühingute järelevalve all. Samas kontrollis UKVE ka ise hoolikalt, kuidas teised liikumises osalenud organisatsioonid nendepoolset rahalist või muud toetust kasutasid.

Kui ühest küljest on põhjust rääkida eipoole ebapiisavast rahastamisest, siis teisest küljest tajusid aktivistid ise, et olemasolevaidki vahendeid kasutati tihti ebaefektiivselt,

sest mõnikord ei suudetud kokku leppida, kuhu on kõige otstarbekam raha suunata. Näiteks nimetas üks kampaanias osalenu Teabekeskuse Oma Riik korraldatud lendlehtede allaheitmist lennukilt päev enne referendumit “kõige suuremaks raharaiskamiseks kogu kampaania jooksul”. Etteheiteid pälvis ka ajakiri Eesti Küsimus (eelarve 243 389 krooni, trükiarv 35 000), mida selle toetajad nimetasid tunnustavalt kvaliteetajakirjaks. Samas leidsid kriitikud, et paberi- ning trüki kvaliteedi pealt võinuks kokku hoida ja selle asemel hoopis trükiarvu suurendada.

Aktiivne koostöö

Sotsiaalsete liikumiste puhul on kontaktide puudumine organisatsioonide vahel sage- dasem kui omavaheline suhtlemine (Della Porta, Diani 1999, 136). Seetõttu võib Eesti Euroopa Liiduga ühinemise vastast liikumist lugeda harukordselt sidusaks, sest suheldi (eriti kampaania ajal) üsna intensiivselt. Organisatsiooniline ja maailmavaateline mitmekesisus ei takistanud liitumisvastase identiteedi kujunemist, sest liikumiste puhul on tavaline, et tegutsejad samastavad end heterogeensete kollektiividega (Della Porta, Diani 1999, 109). Samas tekib piiratud vahendite tingimustes paratamatult omavaheline võistlus, mida Valter Sääsk Eesti Vabadusliikumisest nimetas tabavalt “teki enda peale tõmbamiseks” (Valter Sääsk, 14.08.2003). Oleks ebaõige arvata, et esmalt olid olemas põhjused, miks liitumise vastu olla, ning seejärel arenes välja organisatsioonide ja tegevuste muster, avalikustamaks juba formuleeritud ideid. Tegelikult kujunes argumentatsioon välja ühise tegevuse käigus, seetõttu ei ole võimalik muust tegevusest eraldada diskursuse arengut. Oluline informatsiooni vahetamise ja ideede genereerimise paik oli Kristliku Rahvapartei loodud elektronpostiloend. Loendi aktiivne kasutus on jätkunud ka pärast rahvahääletust. Samuti oli aktivistidel ja teistel huvilistel võimalik külastada peaaegu kõigi liitumisvastaste organisatsioonide veebisaite (v.a OÜ Nõmme Raadio ja Ühendus

Raudrist). Aktiivsed ajurünnakud toimusid kolmenädalaste vahedega üle-eestiliste iseisvuslaste Paide ümarlaudades. Organisationsioonide esindajad tegid omavahel koostööd ka Tammsaare pargi kõnekoosolekute ettevalmistamisel (EVL-i esimehe Valter Sääse juhtimisel) ning plakatite koostamisel ja ülespanekul. Reklaamibüroo Indigo, Teabeskuse Oma Riik ja Uurimiskeskuse Vaba Eesti plakatikampaaniad andsid kogemuse, et välimeedia osas oli jah-poollega võimatu võistelda. Plakatite maharebimine paljudes asulates tugevdas liitumisvastaste uskumust, et nende sõnavabadust piiratakse.

Liitumisvastased kasutasid oma kampaania tegemiseks ära ka ühinemise pooldajate üritusi ning sellel tegevusel oli oluline roll nende enesenägemuse kujunemisel. Jah-ürituste kasutamist ei-kampaania tegemiseks nähti omapoolse tõhusa ressursikasutusena, vastandudes jah-poolle n-õ priiskamisele. Et liitumisvastastel õnnestus jah-poolle esindajaid oma küsimustega korduvalt ebamugavasse olukorda panna ning publiku poolehoidu võita, süvenes neis veendumus, et euroteemat vallatakse pooldajatest paremini ning esindatakse rahva häält.

Põhiraamiks vastuseis ebaõiglusele

Nagu sotsiaalsete liikumiste puhul tavaline, oli liitumisvastase liikumise ideeliseks põhiraamiks vastuseis sotsiaalsele / poliitilisele / majanduslikule ebaõiglusele või – positiivse alatooniga – tegutsemine demokraatia nimel. Teisisõnu, Eesti sotsiaalset, poliitilist ja majanduslikku olukorda peeti ebaõiglaseks ning arvati, et ebaõiglus tuleneb ebademokraatlikust süsteemist: kuivõrd demokraatia viitab rahva võimule, tähendab selle puudumine olukorda, kus eliit ei arvesta rahva tahtega.

Eesti viimase aja sotsiaalteadus on täheldanud laiaulatuslikku usalduse puudumist poliitikute ja poliitiliste institutsioonide suhtes (Raik 2003, 179–185). Seos liitumisvastase ja usalduse puudusega esindusdemokraatia suhtes on kahetine: ühest küljest tekitab rahul-

olematu riigijuhtidega vastumeelsust kõigi nende poolt esitatavate projektide suhtes, teisalt peetakse riigijuhte peasüüdlasteks nn euronormide rakendamisel.

Tekkinud antielitismi puhul võis täheldada kaht taset, rahvuslikku ja rahvusvahelist. Ühelt poolt suhtuti halvustavalt Eesti eliiti, kes n-õ lüpsab lihtrahvast (Vello Leito, 22.11.2002). Laiemas plaanis peetakse neid lüpsjaid samal ajal Euroopa Liidu võimukandjate käsutäitjaks.

USA sotsioloogid Pamela E. Oliver ja Hank Johnston (2000, 43) on rõhutanud, et sotsiaalse liikumise ideoloogiad arenevad dialektilises suhtes liikumise vastu suunatud ideoloogiatega. See on ka põhjus, miks ühinemise pooldajad ja vastased käsitlesid põhiliselt ühtesid ja samu teemasid, kuid eri lähtekohadest. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe (2001, 113) on kasutanud mõistet “hõljuvad tähistajad”, mille defineerimisel eri rühmad hegemoonia saavutamise nimel või(s)tlevad. Rahvahääletusele eelnenud kampaanias oli kõige kõrgemal abstraktsioonitasandil niisuguseks hõljuvaks tähistajaks sõnapaar rahvuslik huvi. Konkreetsemal tasandil püüdsid mõlemad pooled määratleda, mida tähendavad mõisted iseseisvus, majanduslik heaolu ja kristlus, kuidas on ükski neist saavutatav ja kas on üldse tegemist väärtusliku eesmärgiga. Neid hõljuvaid tähistajaid määratleti erinevalt ka liikumise sees ning erinevad olid organisationsioonide rõhuasetused.

Liikumise põhisuund tegi kampaaniat nii põhiseaduse kaitseks kui ka Euroopa Liiduga ühinemise vastu, keskendudes rahvahääletusküsimuse mõlemale poolele. Uurimiskeskuse Vaba Euroopa kampaanias oli iseseisvuse vähenemise esiletoomisest olulisemal kohal Euroopa Liidu negatiivsete külgede selgitamine. Kogu liikumises võrreldi tihti Euroopa Liitu ja Nõukogude Liitu. Kui põhisuund rõhutas poliitilise vabaduse kadu, siis UKVE jaoks oli olulisem majandusvabadus. Majanduslikus argumentatsioonis ilmnes põhisuuna toetajate ja UKVE esindajate vahel diametraalne vastuolu: esimesed leidsid, et Euroopa Liiduga ühinemine toob

kaasa senise nn röövkapitalismi jätkumise, teised pidasid liitumist takistuseks senise liberaalse majanduspoliitika jätkamisel. Euroopa Liidu liikmesuse religioosse dimensiooni osas jagunesid liitumisvastased kaheks. Osa leidis, et liitumine tähendab naasmist kristlikku kultuuriruumi, kuid hindas seda negatiivse ilminguna (eriti OÜ Nõmme Raadio, Ühendus Raudrist, EIP ja TOR). Nemad peavad kristlust eestlastele võõraks usuks ja tõmbasid paralleeli Euroopa Liiduga ühinemise ning 13. sajandil Eesti territooriumil alanud ristiusustamise / maavallutuse vahele. Vastukaaluks neile pidas Kristlik Rahvapartei 13. sajandi sündmuse tsivilisatsiooni toomiseks Eesti alale, kuid leidis, et praegune Euroopa Liit on moraalselt laostunud, seal levib islam ja Piibli ettekuulutuste kohaselt on seal oodata Antikristuse peatset võimuletulekut (vt ka Gilbrant 2002).

Tegevus pärast referendumit

Pärast rahvahääletust 2003. aasta septembris oli käesoleva artikli kirjutamise ajaks üle-eestiline iseseisvuslaste Paide ümarlaud kogunenud ainult kaks korda. Samal ajal jätkavad liikumisest osavõtjad intensiivset suhtlemist elektronposti vahendusel. Osa neist otsustas kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel, teised eelistasid kogu üritust boikoteerida. Viimaste jaoks oleksid nii kandideerimine kui ka valima minek tähendanud kaudset Euroopa Liidu tunnustamist, sest nad peavad Eesti liit(u)mist Euroopa Liiduga juriidiliselt ebakorrektses ning käituvad sellest veendumusest juhindudes.

Liikumine ei suutnud vältida Eesti ühinemist Euroopa Liiduga, kuid huvitav on jälgida liikumise eesmärkide ümberkujunemist pärast referendumit. Kas suudetakse viia rahvani alternatiivne tulevikunägemus, kui propageeritakse Euroopa Liidust väljaastumist? Liitumisvastane kampaania ei suutnud vahendite nappuse tõttu panna piisavat hulka inimesi uskuma, et Euroopa Liidu liikmesus pole paratamatus. EKRP hüüdlause “Iseseisvalt on võimalik” on ehk kõige sümbolsem näide

kogu liikumise peamisest eesmärgist: muuta Eestis referendumit eel levinud arvamust (mida süvendas ning rõhutas jah-propaganda), et ainus võimalik tee on ühineda Euroopa Liiduga. Rahvas ei tundnud, et neil oli kaks võimalust; neile näis, et valik tuli teha võimaluse ja võimatuse vahel.

Euroopalik meedia

Jah-poolse sagedane küsimus ei-poolele oli: “Ja mis on alternatiiv?” Kampaania õnnestumise seisukohalt oleks tulnud kasuks alternatiivide rõhutamine ning Euroopa Liidu kitsaskohtade käsitlemine teisejärgulisena. Alternatiive oli raske pakkuda, sest samal ajal kui Lääne-Euroopa kõrgem elatustase oli hea argument jah-poolse jaoks, ei saanud ei-pool kiita Eesti praegust olukorda ega ka sellele eelnenud okupatsiooniga. Ei olnud pakkuda näiteks ühtki Kesk- või Ida-Euroopa riiki, kes iseseisvalt suurepäraselt hakkama saaks. Seetõttu jäid ei-poolse alternatiivsed visioonid – võrdlused Šveitsi ja Norraga ning abstraktsed stsenaariumid – rahvale kaugeks.

Pealegi oli alternatiivseid tulevikunägemusi raske rahvale vahendada, kuivõrd valdav osa liitumisvastastest tajus Eesti meedia erapooalikust Euroopa Liidu teema kajastamisel. Liitumisvastased leidsid, et raskendatud ligipääs (eriti üleriigilise levikuga) ajakirjandusele oli peamine põhjus, miks neil ei õnnestunud avalikku arvamust märkimisväärselt mõjutada. Eesti TV tegi liitumisvastase liikumise kohta küll dokumentaalsaate “§1 – Eile nägin ma Eestimaad” (Eesti TV, 17.09.2003, 21.35), kuid see lasti eetrisse pärast referendumit ning rahvas ei saanud seal esitatud ideid hääletamisel arvestada.

Võitjad ja kaotajad

Kesk- ja Ida-Euroopas külma sõja järel toimunud muutusi uuriv sotsiaalteadus on sageli jaganud nende riikide elanikud võitjateks ja kaotajateks, Eestit analüüsides näiteks Mikko Lagerspetz (2001) ning Mikko Lagerspetz ja Henri Vogt (2004). Rühm Eesti sotsiaaltead-

lasi kasutas 2001. aasta 23. aprillil Postimehes avalikus kirjas mõistet “kaks Eestit”. Mikko Lagerspetz ja Henri Vogt (2004, 58) tõlgendavad pöördumises esitatud kujundit kahest Eestist kui jaotust võitjate / kaotajate, eliidi / tavakodanike, võimulolijate / võimuta kodanike ja poliitikas aktiivsete / poliitikasse mitteuskujate vahel. Kui esimesed kolm vastandust viitavad situatsioonilistele teguritele, siis neljas osutab, et kaotajad / tavakodanikud / võimuta kodanikud ei usu poliitikasse ja on seetõttu ka passiivsed. Eesti liitumisvastaseid käsitlev uuring ei võimalda eelnimetatud jao-

tuse üldkehtivust testida, kuid uurimisel on sellesse siiski raskesti sobitatav.

UKVE töötajad kuulusid küll võitjate, eliidi ja poliitikas aktiivsetena nn esimese Eesti hulka, kuid neil puudus võim. Liitumisvastaste põhisuuna esindajad kuulusid aga kaotajate, tavakodanike ja võimuta kodanikena selgelt nn teise Eestisse, kuid vastupidi Mikko Lagerspetzi ja Henri Vogti ootustele olid nad samal ajal poliitiliselt väga aktiivsed. Tulevaste uurimuste jaoks jääb aktuaalseks küsimus, millistel tingimustel aktiveerub teine Eesti.

Kasutatud kirjandus

- Della Porta, D., Diani, M. (1999).** Social Movements: An Introduction. Oxford: Blackwell.
- Gilbrant, T. (2002).** Euroopa Liit: metsaline või päästja? Rakvere: Rakvere Nelipüha Kogudus.
- Kirch, M., Tohv, E., Vaarja, J. (1998).** Sotsiaalsete gruppide nägemus Eesti ühinemisest EL-ga fookusgruppide tasandil. – R. Ruutsoo, A. Kirch (koostajad ja toimetajad). Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, lk 114–130.
- Laclau, E., Mouffe, C. (2001).** Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics. 2nd ed. London: Verso.
- Lagerspetz, M. (2001).** Consolidation as Hegemonization. – Journal of Baltic Studies, vol 32, no 4, winter, pp 402–420.
- Lagerspetz, M., Vogt, H. (2004).** Estonia. – S. Berglund, J. Ekman, F. H. Aarebrot (eds). The Handbook of Political Change in Eastern Europe. 2nd ed. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp 57–93.
- Oliver, P. E., Johnston, H. (2000).** What a Good Idea! Ideologies and Frames in Social Movement Research. – Mobilization, vol 5, issue 1: spring, pp 37–54.
- Raik, K. (2003).** Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities. Tartu: Tartu University Press.
- Raschke, J. (1988).** Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriss. 2. Auflage. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Raudsaar, M. (1995).** Eestist ja Euroopa Liidust. – Akadeemia, nr 3, lk 478–487.
- Riistan, A., Altnurme, L. (2003).** Euroreferendumi usulistest aspektidest. – Eesti Kirik, nr 45–50.
- Rose, R. (2002).** Indifference, Distrust and Scepticism in the Candidate Countries. – www.eumap.org/articles/content/50/504.
- Sotsiaalteadlaste avalik pöördumine (2001). – Postimees, 23. aprill.
- Talts, M. (2002).** Euroopa Liidu teemalise debati areng ja probleemid Eesti ajakirjanduses. – Euroopa Kolledži loengud, vihik nr 13. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Talts, M., Kirch, A. (1998).** Eesti ja Euroopa Liit: poolt ja vastu Eesti ajakirjanduses. – R. Ruutsoo, A. Kirch (koostajad ja toimetajad). Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, lk 100–113.
- Üle-eestilise iseseisvuslaste Paide ümarlaua osalusnimekirjad.

Milleks on Eestis vaja e-hääletamist?



Ülle Madise
*Riigikogu põhiseadus-
komisjoni nõunik*

Kuigi elektroonilise hääletamise sisseviimine ei pruugi suurendada rahva valimisaktiivsust, aitab see tõenäoliselt säilitada senist osavõtuprotsenti.

Mõiste elektrooniline hääletamine (edaspidi *e-hääletamine*) tähistab Eesti seadustes ja tavaliselt ka aruteludes hääletamist interneti teel vabalt valitud kohast. Hääletamismasinat või -arvutite kasutuselevõttu valimisjaoskonnas ei ole tõsiselt kaalutud, sest valimisjaoskondi ja hääleõiguslike isikuid on Eestis suhteliselt vähe ning esialgne hääletamistulemus on valimispäeva lõpuks teada. (Näiteks 2003. aasta rahvahääletusel oli 652 valimisjaoskonda ja nimekirjas 867 714 hääleõiguslikku kodanikku.) Et häältelugemisel pole märkimisväärseid vigu ette tulnud ja selle aususes ei kahelda, pole häältelugemise mehhaniseerimine olnud eraldi eesmärk ning hääletamise arvutipõhiseks muutmiseks jaoskondades puudub mõistlik põhjus.

Küsimusele, kas e-hääletamisest tõuseb rohkem kahju või kasu, on keeruline vastata. Seni on e-hääletamist kasutatud mõnes Ameerika Ühendriikide osariigis 2000. aasta presidendivalimistel ja kandidaatide eelvalimistel, Ühendkuningriigis paarikümnes kohaliku omavalitsuse üksuses 2002. ja 2003. aastal, Saksamaal 2003. aasta rahvahääletusel, Kanada Ontario osariigi kohalikel valimistel 2003. aastal ning Šveitsis Genfi kantonis 2002. ja 2003. aastal. E-hääletamine kontrollitud keskkonnas on juba kümme aastat kasu-

tusel Belgias ja mitmel pool mujal.

Selliseid e-hääletamise katsetusi, mille puhul elektrooniliselt antud hääli arvesse ei võeta, on samuti olnud arvukalt. Näitena võib nimetada Kataloonia parlamendi valimisi 2003. aastal Hispaanias. Seni ei ole e-hääletamise rakendamise suuremaid probleeme kaasa toonud ning e-hääletamise kasutuselevõtmiseks on käimas üha rohkem projekte. Olemasoleva kogemuse ühiskonnateaduslik analüüs on mõistagi vähene.

E-hääletamise lubamine nõuab kollektiivse hääletamise vähemalt vaikivat aktsepteerimist. Eestis ja paljudes teistes Euroopa riikides on üksinda hääletamist peetud valija kohustuseks, mille täitmine on tagatud valimiskabiinis hääletamise sunniga. Tõsi, kirja teel hääletamise kasutuselevõtmisega on salajasuse põhimõtte harjumuspärasest käsitlusest juba kaugenetud. Kirja teel hääletamine on lubatud näiteks Austrias, Belgias, Bosnias ja Hertsegoviinas, Eestis, Hollandis, Itaalias, Kreekas, Norras ja Rootsis (eemalviibivatele valijatele) ning kõigile valijatele Saksamaal, Hispaanias, Irimaal, Šveitsis, Ühendkuningriigis ja Soomes (European Commission... 2004). Mõnel pool on lubatud hääletada isegi telefoni teel, digitaaltelevisiooni kaudu jne. Eestis on kirja teel hääletamine mõeldud vaid välismaal asuvate valijate jaoks, seetõttu täidetakse enamik hääletamisedeleid jätkuvalt valimiskabiinis. Valimispõhimõtete range käsitluse ja levinud hääletamispraktika tõttu on Eestis salajasuse põhimõtte selge ümbermõtestamine möödapääsmatu.

Salajasus ja valimisvabadus

Hääletamise salajasuse põhimõtte eesmärk on anda valijale vabadus teha valik ja valikut väljendada, allumata vägivaldsele mõjutamisele ja arvestamata võimalikke heakskiitvaid või hukkamõistvaid reaktsioone. Nõnda

on hääletamise salajasuse põhimõtte valimisvabaduse põhimõtte teenistuses. Edasi on küsimus selles, kas valimise vabaduse saab tagada üksnes sunniga hääletada teiste pilkude eest varjatult või piisab varjatult hääletamise võimalusest. E-hääletamise sätete seadustesse kirjutamisel tõlgendati hääletamise salajasuse põhimõtet teleoloogiliselt ning asuti seisukohale, et e-hääletamine on põhiseadusega kooskõlas, kui e-hääletajal on võimalus hääletamisviisi valida ja soovimatu mõjutuse ohvriks sattununa oma e-hääle teise e-häälega asendada (üle-hääletamine) või asendada e-hääle pabersedelil häälega (ümberhääletamine). Hääletamise salajasuse põhimõttel on ka teine tahk: riigi kohustus luua hääletamise ja hääletelugemise süsteem, mis välistab hääle valija tahte vastaselt teatavaks saamise. Tava-hääletamise puhul on nõue täidetud anonüümsete hääletamisedelitel kasutamiseega. Samast põhimõttest lähtudes on üles ehitatud ka e-hääletamise süsteem. (E-hääletamise süsteemi üldkirjelduse leiab Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehelt (<http://www.vvk.ee/elekt/docs/Yldkirjeldus-02.pdf>). E-hääletamist lubavate seadusesätete ettevalmistamisel telliti e-hääletamise realiseerimise võimalikkuse selgitamiseks 2001. aasta alguses analüüs Helger Lipmaalt ja Oleg Mürgilt (<http://www.just.ee/oldjust/JM/lipmaamyrk.pdf>), sama aasta oktoobris valmis IT Meedia analüüs, mille autorid on Tanel Tammet ja Hannu Krosing (<http://www.vvk.ee/elekt/docs/evalimisteanalyys24okt.doc>)). Hääletamise salajasuse põhimõtte on kirjasa Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokollis artiklis 3 (RT II 1996, 11/12, 34), mitmes soovituslikus Euroopa Nõukogu dokumendis ja Eesti põhiseaduses. E-hääletamise kooskõla Eesti põhiseadusega ei ole Riigikohus analüüsinud, samuti pole Euroopa Inimõiguste Kohtu vastavat praktikat. Õiguskantsler kinnitas e-hääletamise kooskõla põhiseadusega, vastates 2004. aasta 22. märtsil Riigikogu liikme Toomas Alatalu arupärimisele. Samas nimetas õiguskantsler e-hääle asendamise võimalust e-hääletamise põhiseaduspärasuse

tingimusena. Seega näib, et õiguslik mõtte kaldub e-hääletamise lubatavaks tunnistamise poole. Viited e-hääletamisele kui mõeldavale tavahääletamise alternatiivile on mitmes Euroopa Nõukogu dokumendis, sealhulgas Veneetsia komisjoni käesoleva aasta raportis e-hääletamise kooskõlast Euroopa Nõukogu standarditega, nagu nähtub eelkõige raporti punktist IV / 63 (European Commission... 2004). Veelgi enam: Euroopa Nõukogu töötab välja e-hääletamise soovituslikku standardit (Draft Recommendation... 2004).

Kui mugavamate hääletamisviiside võimaldamisest saab Euroopa riikide üldine praktika, pole välistatud, et selliste viiside lubamist hakatakse vaatlema riigi kohustusena valimiste üldisuse põhimõtte järgimisel (vrdl Stern 1984). Hääletamise salajasuse põhimõtte rangest käsitlest võidakse seejuures loobuda. Rapla vallas 2003. aastal 5.–22. detsembrini korraldatud küsitluse järgi ei ole enamikule vastanuist hääle salajasus ega üksinda hääletamine oluline (Uuringukeskus Faktum 2004, 14). Selline suhtumine loob salajasuse põhimõtte ümbermõtestamiseks soodsa pinnase.

Üks inimene – üks hääle

E-hääletamine ei tohi riivata põhimõtet, mille järgi igal hääletajal on valimistulemuse mõjutamiseks üks hääle. E-hääletamise süsteemi üldkirjeldusest nähtub, et e-hääletamise süsteem arvestab selle põhimõttega. E-hääle jääb omanikuga seotuks, kuni selgub selle tühistamise vajadus seoses üle- või ümberhääletamisega. Salajasuse põhimõtet ei rikuta, kui see seos on niisugune, et hääle juurde saab nii-öelda tagasi minna, hääle seejuures jälgitava isikuga seostamata.

E-hääletamise kriitikud on tähelepanu juhtinud ID-kaardi ja seeläbi hääle massilise varastamise või üleandmise ohu kasvule. Tõepoolest, ka valimisjaoskonnas on võimalik hääletada valeidentiteeti kasutades (nt võõra inimese passiga), kuid see võimalus on pigem teoreetiline. Ühe hääle andmiseks ei ole kurjategijal mõtet passi varastada või võltsida;

ka vabatahtlik passi loovutamine pole kuigi mõttekas, sest ülisuure tõenäosusega saadakse pettusest jaoskonnas aru. E-hääletamise puhul kontrollib hääletaja isikut arvuti, ja seda mitte foto, vaid koodide järgi. Seega on valeidentiteediga e-hääletada lihtsam kui teise isiku asemel jaoskonnas hääletada. Valeidentiteediga e-hääletamine oleks peaaegu välistatud, kui tuvastada hääletaja isik silma võrkkesta, sõrmejälgede vms abil. Biomeetrilise meetodi rakendamisel on paraku ka nõrgad küljed. Peamine probleem on selles, et e-hääletada soovivate valijate võrkkesta kujutis või sõrmejäljed tuleks sel juhul registreerida. See oleks valija jaoks lisasekeldus, mis e-hääletamise mugavusele vastu töötaks. Veelgi olulisem probleem seonduks privaatsuse kaitsega: pole nimelt kindel, et inimesed nõustuksid seesuguses registris olema. Lisaks tuleks e-hääletajal soetada seade, mis võimaldab biomeetrilist isikutuvastust.

Tundub, et ID-kaart on e-hääletaja tuvastamiseks parim lahendus. ID-kaart on Eestis kohustuslik (2004. aasta 2. mai seisuga oli ID-kaardi omanikke 486 881, nagu kinnitab nende kaartide väljastamise jooksev statistika). ID-kaart ja selle lugeja võimaldavad ka muid elektroonilisi toiminguid. Nii ei seondu ID-kaardi ja lugeja soetamine üksnes e-hääletamisega. ID-kaardi võõrale loovutamine on ohtlik, sest võib kaasa tuua vastutuse ka muude võõraste tegude eest. Digitaalallkirja andmist võimaldavate PIN-koodide võõrastesse kätte sattumisel tuleb ID-kaardi omanikul koodid vahetada või sertifikaadid peatada. Hääletaja isiku kindlakstegemine ID-kaardi abil on turvalisem kui hääletaja identifitseerimine postiga saadetud koodide järgi, mida mõnes riigis kasutatakse. Hääletamiseks eraldi koodide väljastamine asutusest otse valijale ongi ehk toodud variantidest kõige kehvem: sellega kaasneb peale eelnimetatud ohtude pikk asjaajamine.

E-hääletamine kui alternatiiv

Reeglist üks inimene – üks hääl keerukam on ühetaolisuse põhimõtte see osa, mis käsitleb

valijate ja kandidaatide võrdseid võimalusi. Selleks, et tagada valijatele võimalus hääletamises osaleda, peab e-hääletamine jääma seesuguse vajaduse kadumiseni tavahääletamise alternatiiviks. Kui e-hääletamine jääks ainsaks võimaluseks või suletaks massiliselt jaoskondi, tähendaks see tõenäoliselt vastuolu valimiste üldisuse ja ühetaolisuse põhimõttega.

Riik ei tohi astuda samme valijate võimaluste võrdsuse vähendamiseks. Samas ei saa riik tagada võimaluste absoluutset võrdsust: paratamatult on ühe valija teekond jaoskonda mugavam kui teisel. Kui jaoskond on mõistliku kuluga ligipääsetav, on riik oma miinimumkohustuse täitnud. Küsimus on selles, kas täiendavate hääletamisvõimaluste andmine töötab valijate võrdsuse põhimõtte vastu. Et valimiste üldisuse põhimõtte nõuab valimisüsteemi arendamist võimalikult laialdase valimistel osalemise tagamiseks, ei saaks ehk sellest, et kõigil valijatel ei ole soovi või võimalust uusi hääletamisviise kasutada, tingimata järeldada, et sellised hääletamisviisid piiravad valijate võrdsust.

Nagu märgitud, on e-hääletamise põhiseaduspärasuse tingimuseks üle- ja ümberhääletamise võimalus. Seejuures ei saa vältida e-hääletaja otsust oma hääl muuta või sisuliselt hoopis tagasi võtta ka neil juhtudel, kui korduvhääletamise põhjust – vägivaldset mõjutamist – polnudki. Tavahääletajatel ei ole võimalik juba antud häält muuta. Siiski on vähe tõenäoline, et sellest saaks tuletada järelduse ühetaolisuse põhimõtte rikkumise kohta.

Ühetaolisuse põhimõtte nõuab ka seda, et kandidaatidel oleksid võrdsed võimalused. Enam-vähem kõigis e-hääletamist katsetanud või kavandavates riikides kardetakse, et e-hääletamine mõjub soodsalt mõne erakonna valimistulemusele. Oletus, et e-hääletamine aktiveerib hääleõiguslikud isikud, kes tavahääletamisel ei osaleks, on põhjendatud. Samas on raske siduda e-hääletamise tõttu hääletamises osalevate valijate eelistusi mõne üksiku erakonnaga. Tõenäoliselt ühtlustub interneti kasutamine eri vanuserühmades üha enam. Ulatuslikku teavet Eesti elanike sel-

lealase valmisoleku kohta pakub Andre Krulli ICT raport (Krull 2002–2003).

Teine erakondade võimalusi mõjutav tegur on kampaania internetis. Valimisreklaami saatmise või vastuvõtmise erisusi ja sellest tõusvat poliitilist kasu või kahju pole Eestis uuritud. Üldiselt arvatakse, et internet on võrdselt kasutatav infovahetuskanal kõikidele poliitilistele jõududele ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõtt ei loo mõnele poliitilisele jõule teiste arvel eeliseid (Trechsel *et al* 2003).

Ühendava rituaali taandumine

Valimispäeval valimas käimist saab käsitleda rituaalina, mis ühendab ühiskonda. E-hääletamine pole esimene valimisrituaali muutev samm: enne valimispäeva hääletamise võimalus on valimispäeva tähtsust juba vähendanud. Seda enam, et eelhääletamisel osalejate arv on pidevalt kasvanud. Nii võib ennustada, et pärast e-hääletamise rakendamist hääletavad valimispäeval need valijad, kes pole jaoskonnas eelhääletanud ja kes ei soovi või kellel pole võimalik e-hääletada. Valimispäeval hääletajaid jääb seega senisest vähemaks ja on karta, et nad moodustavad äratuntava sotsiaalse rühma. Tõenäoliselt kohanetakse ajapikku harjumuspärase rituaali kadumisega, digitaalse lõhe probleem vajab aga teadvustamist ja lahendamist.

Ekspertide järeldus, mille kohaselt digitaalset lõhet põhjustavad kõrge vanus, vähesed arvuti ja interneti kasutamise oskused ning vaesus, pole üllatav. Samas arvatakse, et digitaalne lõhe väheneb, kui tekib juurde sisuliselt olulisi e-teenuseid, mille kasutamise mugavus kaalub kulu üles ning kui arvuti kasutamise alustamiseks osutatakse kohast abi (Krull 2002, 73–78). Mugavamad hääletamisviisid, mis on valimiste üldisuse põhimõtte ehk valimistest võimalikult laialdase osavõtu soodustamiseks sisse seatud, kipuvadki rituaali elushoidmise eesmärgiga vastuolus olema. Omaette uurimisteema on nn mõtlemispaus, mis valimisjaoskonda minemisel paratamatult tekib ja e-hääletamisel ära kaob.

Mis puutub e-hääletamise usaldamisse, siis küsitluste tulemuste järgi otsustades ei usalda inimesed ajakirjanikke, kuid kujundavad oma arvamuse poliitikute ja elunähtuste suhtes just ajakirjanduses avaldatu pinnalt. Nõnda sõltub rahva enamuse usaldus e-hääletamise ja laiemalt kogu riigiorganite tegevuse suhtes rohkem sellest, millise seisukoha võtavad ajakirjanikud, kui igapäevaste faktidele tuginevast läbimõeldud arvamusest. Faktumi uuring näitab, et olukorras, kus lihtsalt tarbitavat e-hääletamise alast teavet on jagatud vähe, jättis suur osa küsitlenuist e-hääletamise usaldusväärse suhtes arvamuse avaldamata. Samas tuleb välja, et arvamust avaldanud vastajate hulgas usaldavad e-hääletamist rohkem need, kes üldse pigem usaldavad riigiorganeid ja nende tegevust; need, kes ei usalda riigiorganeid, ei usalda ka e-hääletamist (Uuringukeskus Faktum 2004, 23–27). Kui e-hääletamist pärast selle tegelikkuseksaamist üldiselt ei usaldata, satub valitud kogu legitiimsus kahtluse alla.

Seadusi tuleb tõenäoliselt täpsustada

Riigikogu valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses, Euroopa Parlamendi valimise seaduses ja rahvahääletuse seaduses on kirjas, et ID-kaardi omanikust valija võib neljandast kuuenda päevani enne valimispühapäeva e-hääletada. Kirjas on ka hääletamisprotsessi põhijooned ning ajapiirang: e-hääletamist ei rakendata enne 2005. aastat.

Seadusi tuleb enne e-hääletamise rakendamist tõenäoliselt täpsustada. Asi on selles, et e-hääletamise arvestamise sätted ei ole piisavalt selged ning ka olemasolevate normide põhiseaduskonformse tõlgendamise teel ei ole võimalik üle- ja ümberhääletamist lubatavaks pidada ning asendushääli hääletamistulemuse selgitamisel arvesse võtta. Praegu on selge see, et tavahääl läheb e-hääle ümberhääletamise korral arvesse üksnes juhul, kui see on antud eelhääletamise päeval elukohajärgses valimisjaoskonnas. Sedagi peamiselt sellepärast, et eelhääletamisel valimisjaoskonnas

antud häält ei saa enam hääletamiskastist kätte.

Kindlasti vajab muutmist karistusseadustiku § 165, mille järgi korduvhääletamine on karistatav. Karistused valimisvabaduse vastu suunatud süütegude eest on ette nähtud kaheksas paragrahvis. Seni ei ole kuigivõrd tähelepanu pälvinud nn linkimise ja era-hääletamiskeskuste loomise oht. Üks suuremaid e-hääletamise turvariske seisneb selles, et valija alustab hääletamist valelt, s.t mitte-ehetsalt Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehelt (Ansper *et al* 2003). Link sellisele veebilehele võidakse saata näiteks reklaami sisaldava elektronkirjaga. Ühelt poolt tuleks e-hääletajatele selgitada, et nad peavad alati minema Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehele otse, kasutamata linke, teiselt poolt tuleks e-kirjaga linkide saatmine keelata.

Eraldi koosseis võiks olla ka e-hääletamise süsteemi ründamine. Vastuväide, et arvutikuriteod pole avastatavad, ei ole seejuures kandev. Arvutikuriteod on enamasti avastatavad ja vähemalt Eesti piires on kurjategija tabamine tõenäoline. Tõenäoliselt oleks õige keelata era-hääletamispunktide pidamine. Kindlasti on lubamatu erakonna või mõne erakonna huvides tegutseva isiku korraldatud rahvapidu, kus muuhulgas saab ka e-hääletada.

E-hääletamise positiivsed mõjud

Harilikult nimetatakse e-hääletamise peamise eesmärgina valimisaktiivsuse suurendamist. Valimisaktiivsus kasvab, kui e-hääletamise võimalus toob hääletama inimesed, kes muidu valimistel ei osaleks. Šveitsis Genfi kantonis kasvas posti teel hääletamise laialdase kasutamise ja e-hääletamise kasutamise tõttu valimisaktiivsus 30–35 protsendilt 50–55 protsendile. Rituaalne valimisjalutuskäik ongi Šveitsis peaaegu kadunud: Genfis hääletas 2002. aastal kirja teel 95%, üleriigiliselt 50% hääletajaist (Chevallier 2003). Ühendkuningriigi kogemus aga näitab, et e-hääletamise rakendamine osalusprotsenti oluliselt ei muutnud, nagu kinnitavad sealsed e-hääletamise analüüsid (<http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/may2003pilots.cfm>).

Ka Rapla vallas tehtud käsitluse tulemus ei luba ennustada e-hääletamise valimisaktiivsust kasvavat mõju (Uuringukeskus Faktum 2004, 37). Hõlpsasti kasutatava hääletamisviisi olemasolu on valimistel osalemise otsust määrav tegur, kuid tõenäoliselt mitte ainus ja mitte kõige olulisem. Kindlasti teeb e-hääletamine valimistel osalemise lihtsamaks välismaal viibivatele valijatele.

Kirjeldades demokraatia kahte tasandit – esiteks tagatud õiguste ja vabaduste olemasolu, teiseks kodanike tegelik osalemine poliitiliste otsuste tegemisel –, teeb Robert A. Dahl uuringutele tuginedes järelduse, et rahva enamus ei väärtusta demokraatiat ühiskonna asjades kaasmõtlemise ja kaasaotustamise mõttes, vaid üksnes garanteeritud õigusi ja kohustusi (Dahl 2000). Ilmselt seletab see ka paljudes riikides aset leidnud populistliku poliitika võidukäiku, näimise olemisest suuremat tähtsust. Professionaalne suhtekorraldus paneb valija unustama oma igapäevamured ja maailmavaate ning juhinduma erakonna kui toote müügikampaaniast. Selliselt leiab aset rahva ja poliitika (laiemalt avaliku võimu tegevuse) tegelik võõrandumine.

Demokraatia on sisuliselt takistuste süsteem, mis ei võimalda kiireid ja suletud keskkonnas tehtud otsuseid. Demokraatlikud valimis-, menetlus- ja otsustusreeglid peaksid seega mõjuma pidurina, mis säilitavad ühiskonnas rahu ja tasakaalu, vältides kihutamist mõnele huvirühmale sobivas suunas. Suhtekorralduse abil saavutatud tegelikkusest võõrandumine aga vähendab demokraatia sisuks olevate pidurite mõju.

Kaugemas perspektiivis võib olla mõeldav stabiilsust kindlustava tõkendite süsteemi taastamine otsedemokraatia elementide sagedasema rakendamise abil. Kui rahvahääletused ja -küsitlused leiavad aset väga sageli, omandab tõenäoliselt senisest suurema tähtsuse osalusmeedia ja väheneb võõrandumist soodustava suhtekorralduse tähtsus. Ideaalpildis hakkaksid valijad taas oma peaga mõtlema.

Kokkuvõttes on küsitav, kas e-hääletamine võimaldab valimisaktiivsust suurendada, s.t

tuua hääletama neid, kes hääletamisest osa võtta ei soovi. Küll aga on tõenäoline, et e-hääletamine on meetod valimistel osalemise protsendi säilitamiseks. Võib arvata, et e-teenuste kasutamise ja e-haldusmenetluses osalemise harjumus vähendab valmidust minna hääletama valimisjaoskonda. Mugavuse hinnaks olev privaatsuse vähenemine on ilmselt aktsepteeritav, kuni enamik inimesi seda ei märka.

Kasutatud kirjandus

- Ansper, A., Buldas, A., Oruaas, M., Priisalu, J., Veldre, A., Willemson, J., Virunurm, K. (2003).** E-hääletamise kontseptsiooni turve: analüüs ja meetmed. – <http://www.vvk.ee/elektr/docs/Analyyis-01.pdf>.
- Chevallier, M. (2003).** Ettekanne Saint Paul de Vence'is konverentsil "e-Voting in a Modern Europe".
- Dahl, R. A. (2000).** A Democratic Paradox? – *Scandinavian Political Studies*, vol 23, no 3, pp 246–251.
- Draft Recommendation of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting. – [http://www.coe.int/t/e/integrated%5Fprojects/democracy/02%5FActivities/02%5Fe%2Dvoting/02%5FDraft%5FRecommendation/01IP1\(2004\)23EdraftREC_comb_L_P_%20fin26304ag.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/integrated%5Fprojects/democracy/02%5FActivities/02%5Fe%2Dvoting/02%5FDraft%5FRecommendation/01IP1(2004)23EdraftREC_comb_L_P_%20fin26304ag.asp#TopOfPage). – 29.03.2004.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe. Strasbourg, 18 March 2004. – [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)012-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)012-e.html).
- Krull, A. (2002).** Eesti ekspertide probleeminägemus. – M. Kalkun, T. Kalvet (toim-d). Digitaalne lõhe Eestis ja selle ületamise võimalused. Tallinn: Emor, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, lk 73–78.
- Krull, A. (2002–2003).** ICT Infrastructure and E-readiness Assessment Report: Estonia. Tallinn: PRAXIS Center for Policy Studies.
- Riigi Teataja II 1996, 11/12, 34.
- Stern, K. (1984).** Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. München: Beck, 1984, S 327–328.
- Trechsel, A. H., Kies, R., Mendez, F., Schmitter, P. C. (2003).** Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-democratizing the parliaments and parties of Europe. Geneva, Florence, October 8. – http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main_Report_final%201.pdf.
- Uuringukeskus Faktum (2004). E-valimised ja võõrandumise vähendamine. Tallinn, jaanuar. – <http://www.parlament.ee/?id=846>.

Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas



Eveli Illing
*Poliitikauuringute
Keskuse PRAXIS
projektijuht*

OECD ja Euroopa Liidu suunitlused õigusaktide mõjude analüüsi arendamisel on õpetlikud ning esitavad ka Ees- tile väljakutse õigusaktide mõju ana- lüüsi jõuliseks ja süstemaatiliseks aren- damiseks.

Eestis on õigusaktide mõjude analüüs (ÕMA) üha enam hoogustumas. 1995. aastast korraldatud ÕMA-d tutvustavatele seminaridele ning valitsuse ja Riigikogu normitehnika eeskirjadele lisandus 2003. aastal amet- niku abistav “Normitehnika käsiraamat”, mis annab nõu ka ÕMA korraldamiseks. Res Publica, Reformierakonna ja Rahvaliidu koa- litsioonileping (2003) sõnastab poliitilisel tasandil selgemalt kui kunagi varem mõjude analüüsi nõuete järgimise ning õigusaktide *ex post* hindamise vajaduse (ptk “Riigivalit- semine ja omavalitsuse korralduse poliitika”). Muu hulgas rõhutab koalitsioonileping eraldi vajadust üle vaadata ettevõtlust piiravad regu- latsioonid ning iga regulatsiooni puhul hinnata selle mõju majanduskasvule ja demograa- filisele olukorrale (ptk “Eelarve ja majandus- poliitika”). Peale selle on põhiseaduskomis- joni ja õiguskomisjoni koostöös päevakorda kerkinud idee ÕMA-alasest parlamentaarsest kuulamisest Riigikogus. Selle ettevalmista- mise käigus on ministereeriumidelt, põhisea- duslikelt institutsioonidelt ning teadus- ja arendusasutustelt saadud info põhjal (kir- jade täistekstid on Riigikogu veebis: [http:// www.riigikogu.ee/?id=10986](http://www.riigikogu.ee/?id=10986)) valminud põh-

jalik ülevaade ÕMA hetkeseisust ja probleemidest Eestis (Kasemets 2004). Nende suundumuste valguses on kasulik analüüsida Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisat- siooni (OECD) ning Euroopa Liidu edendatud ÕMA-le lähenemist ning arutleda, milliste suundumustega peaksid Eesti otsusetegijad ÕMA arendamisel arvestama.

ÕMA tagamaadest

1980. aastaist alates on OECD ning Euroopa Liidu riigid tegelnud üha rohkem õigusloome kvaliteedi ja tõhususega seonduvaga. Kokku on pandud mitu programmi, et vähendada riigi, ettevõtjate ja kodanike seadusest tulenevate kohustustega seotud kulusid, parandada õigusaktide kvaliteeti ja suurendada kuluefekt- tiivsust. Peaesmärk on seejuures olnud õigus- aktide nii-öelda reformimine, et soodustada konkurentsivõime suurenemist, toetada inno- vatsiooni ja majanduskasvu ning aidata sot- siaalseid ülesandeid täita, kokkuvõetult – läheneda riigi arengule tasakaalustatult.

Kui esialgu tegeldi ennekõike majanduslike regulatsioonidega, siis nüüd on üha enam tähelepanu koondatud sotsiaalsetele (nt tervishoid, turvalisus, energia, transport, sot- siaalne ühtekuuluvus) ning haldusega seondu- vatele regulatsioonidele (riigihalduse, ettevõt- jate ja kodanike kohustused – nn tarbetute reeglite probleem). Reformide eesmärk on kaotada õigusaktid, mida enam vaja pole, ühtlustada ja lihtsustada olemasolevaid ning muuta rakendamine läbipaistvaks ja kodani- kele arusaadavaks. Samal ajal on püütud jälgi- da nii õigusaktide mõjusust ja tõhusust kui ka õigusaktidega seonduvate kulutuste vähen- damist. ÕMA on üks kontseptsioone, mis aitab püstitatud eesmärke täita.

Õigusaktide mõjude analüüs (ingl *regulatory impact analysis*) on otsustusvahend, meetod, mis aitab süsteemselt ja järjepidevalt hin-

nata valitsuse ja parlamendi tegevuse mõjusid eelnevalt ning annab informatsiooni otsusetegijatele (OECD 1997a, 214). Valitsuse otsus mingit valdkonda riiklikult reguleerida peab põhinema tõendusel, et probleem on olemas ja valitsuse sekkumine vajalik. Kõigepealt tehakse kindlaks, milles seisneb lahendamist vajav probleem ning milline on kõige sobilikum riigi reageerimisviis. Järgnevalt hinnatakse mitmesuguseid seadusandlikke ja mitte-seadusandlikke alternatiive probleemi lahendamiseks ning analüüsitakse alternatiivide mõjusid valitud meetodi abil. Peamised ÕMA meetodid on kulu-tulu analüüs, kuluefektiivsuse analüüs ja täideviimiskulude analüüs. Olulised on ka ettevõtluse mõju analüüs, keskkonnamõju analüüs, eelarve analüüs ja riskianalüüs (Deighton-Smith 1997). Samuti on ÕMA oluline osa huvirühmadega konsulteerimine, et koguda lisainfot, tagada otsustamise läbipaistvus ja avatus ning ennetada võimalikke riske. Viimasena rõhutatakse ÕMA tulemuste vahendamist otsusetegijatele. Kokkuvõetult on ÕMA korrastatud raamistik, mis aitab süstemaatiliselt probleemide lahendamiseks parimat valikut teha. Tegemist on väga praktilise lähenemisega, mis püüab tuua otsuse tegemisse uut kvaliteeti ning millele on viidatud ka kui nüüdisaegsel tõestusel põhinevale poliitika kujundamisele (Mandelkern... 2001).

ÕMA sarnaneb oma olemuse ja kasutatud meetodite poolest poliitika analüüsiga (vt Staroňová 2002), ent poliitika analüüsist erinevalt on ta saanud tunduvalt vähem teadlaste tähelepanu osaliseks. Võib öelda, et poliitika analüüsi kirjanduses ja ÕMA lähenemistes räägitakse samadest küsimustest erinevates keeltes (Illing 2003).

Riigid on lähenenud poliitikate ja õigusaktide mõjude analüüsile erinevalt, ehkki OECD ja Euroopa Liit on ühtlustanud riikide tegevust ÕMA kui raamistiku loomisega. Avalike otsuste tegemise kõrge kvaliteet ja läbipaistvus, mida ÕMA toetab, on eesmärgiks kõigjal. OECD hinnangul aitab see kaasa osalusedemokraatia arengule ja riigi konkurentsivõime tõusule (OECD 1997b, 2002b). Just

viimasel kümnel aastal on OECD ja Euroopa Liit senisest enam analüüsinud liikmesriikide kogemust mõjude hindamisel ning koostanud juhiseid ja soovitusi liikmesriikidele ÕMA rakendamiseks. Ehkki kahe organisatsiooni tegevus ÕMA arendamisel mõneti erineb, on nende lähenemine olnud sarnane ja enamasti dubleeriv. Seda ilmselt ka seetõttu, et OECD ja Euroopa Liidu liikmesriigid osalt kattuvad ning mõlemas koostöös osalevad riikidest ühed ja samad eksperdid.

OECD lähenemine ÕMA-le

OECD on õigusaktide mõjude analüüsile lähenenud peamiselt kontrollküsimumstike ning riikide kogemuste üldistamise kaudu. 1995. aastast pärinev OECD liikmesriikide kokkulepe "Valitsuse regulatsioonide kvaliteedi parandamiseks" sisaldab 10-punktilist kontrollküsimumstikku ehk soovituslikku juhtnõõri abistamiseks otsustamist õigusloomeprotsessis. 1997. aastal järgnesid sellele OECD soovitusel riikliku reguleerimise reformi poliitikaks, ÕMA parimad kasutusviisid ning OECD ministrite nõukogu soovitus lõimida ÕMA õigusaktide väljatöötamisse ja ülevaatamisse (OECD 1997a, 1997b, 1997c). Viimane rõhutas ÕMA-d kui olulist otsustusprotsessi osa. Peamised kontrollküsimumstikud ja parimad kasutusviisid on eesti keeles avaldatud Holmesi artiklis (Holmes 2001).

Olgu siinkohal esitatud ÕMA parimate kasutusviiside loend, sest selle kümme soovitus (vt tabelit) viitavad selgelt ÕMA süsteemi olulistele elementidele: selge vastutus ja kvaliteedikontroll, ulatus ja prioriteedid, analüüsimeetodite valik, konsulteerimine, tagasiside, avalikustamine, sanktsioonid ja ergutused (sh koolitus) (Deighton-Smith 1997, 212). Mitme OECD riigi kogemused näitavad, et ÕMA rakendamine on problemaatiline, kui süsteemi osad ei ole hästi läbi mõeldud ega paika pandud (OECD 1999, 2000, 2001, 2002a, 2002b, 2003).

Kontrollküsimumstikest ja parimate kasutusviiside soovitustest lähtudes on OECD koostanud põhjalikud raportid liikmesriikide kohta, hinda-

Tabel. ÕMA parimad kasutusviisid

1. Suurendage poliitilist pühendumust ja otsustavust kaasata ÕMA poliitikate kujundamisse ja hindamisse.
2. Jaotage vastutus ÕMA rakendamise eest.
3. Koolitage ÕMA eksperte ja arendage nende analüüsi oskusi.
4. Kasutage ÕMA meetodeid süsteemselt ja paindlikult.
5. Kujundage ja viige ellu andmete kogumise strateegiad.
6. Andke ÕMA-alastele jõupingutustele õige suund.
7. Integreerige ÕMA poliitika kujundamise protsessi selle võimalikult varases staadiumis.
8. Tehke ÕMA tulemused teatavaks.
9. Kaasake avalikkust: konsulteerige laialdaselt ja õigeaegselt huvirühmadega.
10. Kasutage ÕMA-d nii kehtivate kui ka uute õigusaktide puhul.

(OECD Best Practices 1997c)

maks edusamme kvaliteetse õigusloome poole pürgimisel ning andes soovitusi tulevikuks (OECD 1999, 2000, 2001, 2002a, 2002b, 2003). Need raportid on allikad, kust ammutada värskemaid infot selle kohta, milline on OECD liikmesriikide õiguskeskkond, mida nad on teinud ÕMA institutsionaalse raamistiku tõhustamiseks, milliseid reguleerimisvahendeid ja ÕMA meetodeid nad kasutavad jms. Muu hulgas on valminud analüüsid ja soovitused ka Tšehhi, Poola ja Ungari kohta. Peale liikmesriikide on OECD 2001. aastast alates nõustanud programmi *Regulatory Governance Initiative in South East Europe* raames Lõuna-Euroopa riike õiguskeskkonna kujundamisel ja ÕMA süsteemi ülesehitamisel ning teinud analüüsi. Seega on veel ainult üksikud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid OECD vastava raamistiku (riikliku reguleerimise reformi ja ÕMA raamistiku) alusel põhjalikult analüüsimata. Eesti on üks neist, sest me ei kuulu OECD-sse ega asu Lõuna-Euroopas. Seega tuleb Eestil ilma OECD otsese tähelepanu ja nõuanneteta oma süsteemi analüüsida ja arendada. ÕMA parlamentaarse kuulamise jaoks valminud raport on esimene tubli samm sellel teel (Kasemets 2004).

OECD uued suundumused

OECD lähenemine ÕMA-le on saanud mitmeid kriitikanooli (Kellermann *et al* 1998;

Pelkmans, Labory, Majone 2000; Radaelli 1999, 2003a; Illing 2003). Näiteks on Radaelli viidanud probleemidele kontrollküsimumustike ja parimate kasutusviiside rakendamisel. Tema põhiväide seisneb selles, et parimate kasutusviiside puhul eeldatakse, et üks ÕMA raamistik toimib kõikjal ühtemoodi, olenemata kontekstist, kuhu kuuluvad näiteks riikide poliitiline, institutsionaalne, õiguslik, sotsiaalne ja kultuuriline eripära. Peale selle on parimad kasutusviisid sõnastatud lakooniliselt ning raske on nende järgi õppida ja neid jäljendada. Nad jätavad kõrvale ka negatiivsed õppetunnid, millest ÕMA süsteemi kujundaval ja arendaval riigil oleks eriti õppida (Radaelli 2003a, 21). Seega ei paku kontrollküsimumustikud ja parimate kasutuste loendid piisavalt infot riigile, kes soovib arendada ja rakendada head ÕMA süsteemi.

Uuemad suundumused OECD-s näitavadki, et parimatest kasutusviisidest ollakse loobumas. Loodud on nn ÕMA vaatluskeskus (*RIA Observatory*), mille raames süvenetakse eraldi iga riigi ÕMA arengusse ja kaardistatakse detailselt nii negatiivne kui ka positiivne kogemus. Uued suunad OECD-s on õigusloome kvaliteediindikaatorite väljatöötamine ning keskendumine õigusaktide *ex post* hindamisele. Senine kontrollküsimumustike kasutamine rõhutas ennekõike *ex ante* mõjude analüüsi. OECD uued suunad ei tähenda samas automaatselt, et kontrollküsimumustikke ega

ÕMA parimaid kogemusi ei tasu Eesti-sugusel ÕMA süstemaatilist arendamist kaaluval riigil kasutada. Arvestades OECD ja Euroopa Liidu liikmesriikide kogemust, on ÕMA rakendamisel hea alustada lihtsatest meetmetest, milleks kontrollküsimumstikud ning osalised mõjuanalüüsid hästi sobivad. ÕMA parimaid kasutusviise järgides tuleb aga silmas pidada teisi riike mõjutanud tegureid, mis võimaldasid seda analüüsi edukalt rakendada. Eestil on võimalus uurida põhjalikult teiste riikide kogemusi ning langetada Eesti haldussüsteemi ja -kultuuri eripära arvestades Eestile parimad otsused.

Euroopa Liidu suundumused ÕMA arendamisel

Viimaseil aastail on ka Euroopa Liit õigusaktide mõjude hindamise teemat põhjalikult käsitleanud, sellest annavad tunnistust Mandelkerni raport, selle hindamisraport ja Euroopa Komisjoni teatised ning liikmesriikide parema õigusloome algatus. Euroopa Liit alustas mõjude analüüsi 1980. aastail. Esiagu keskenduti ühele sektorile ega jälgitud kumuleeruvaid mõjusid – rõhk oli eeldatavatel mõjudel väike- ja keskmise suurusega ettevõtlusele. Analüüsi eesmärk oli tagada konkurentsivõime, innovatsioon ja majanduskasv. Samal ajal alustati ka keskkonnamõjude hindamist (Radaelli 2003b).

Süstemaatiline töö ÕMA vallas algas 1990. aastate keskel. Tõuke selleks andis Maastrichti lepingu deklaratsioon nr 18, mis sätestas, et Euroopa Komisjon peab õigusakti eelnõu väljatöötamisel arvesse võtma kulusid ja tulusid. Amsterdami lepingu deklaratsioon nr 39 toonitas ühenduse õigusaktide väljatöötamise kvaliteedi suuniste vajadust ning protokoll nr 30 tõi nõude konsulteerida laialdaselt enne õigusaktide vastuvõtmist. Kõige suurema tõuke ÕMA arendamiseks andis Euroopa Liidu 2000. aasta Lissaboni tippkohtumine, mis seadis eesmärgi kujundada aastaks 2010 Euroopa Liidus maailma kõige konkurentsivõimelisem ja dünaamilisem teadmistepõhine majandus. Õigusaktide lihtsustamine

ja seadusloome arendamine on osa selle eesmärgi saavutamise meetmetest. Euroopa Liidu tegevuse võtmesõna on parem õigusloome (*better regulation*), selle alla kuulub ka ÕMA süvendamine Euroopa Liidu institutsioonides ja liikmesriikides.

Mandelkerni raport kui oluline verstapost

Pärast Lissaboni tippkohtumist moodustati Dieudonne Mandelkerni juhtimisel kõrgetasemeliste ekspertide tööühm, kelle ülesanne oli strateegia koostamine: lihtsustada õiguskeskkonda Euroopa Liidus, parendada liikmesriikide valitsuste ja Euroopa Komisjoni tööd paremate õigusaktide saavutamiseks ning töötada välja ühine õigusaktide kvaliteedi hindamise meetod. Ekspertide raport ja selles sisalduv tegevuskava kiideti heaks Laekeni tippkohtumisel.

Mandelkerni raport oli esimene dokument, milles kõik 15 liikmesriiki leppisid kokku parema õigusloome tähtsuses ja selle saavutamise viisis. Nimetatud raport annab soovitusi liikmesriikidele ja Euroopa Liidu institutsioonidele. Raportis on seitse põhivaldkonda: 1) alternatiivide hindamine poliitikate kujundamisel; 2) õigusaktide mõjude analüüs; 3) konsulteerimine; 4) seadusandluse lihtsustamine; 5) parem juurdepääs õigusaktidele (sh õigusaktide konsolideerimine); 6) tugistruktuurid parema õigusloome saavutamiseks; 7) õigusaktide rakendamine (sh riigi õiguse ühtlustamine Euroopa Liidu õigusega).

Euroopa Liidu institutsioonidega seonduvad soovituselised või täielikult rakendust leidnud. Parema õigusloome ideed sisalduvad ka Euroopa valitsemise valges raamatus (2001). Mõlema dokumendi järgi on välja töötatud mitu Euroopa Komisjoni teatist paremast õigusloomest, mõjude analüüsist komisjonis, ühistest konsulteerimispõhimõtetest, seadusloome lihtsustamisest (Commission... 2002a, 2002b, 2002c, 2002d). Paremat õigusloomet reguleerib ka Euroopa Liidu institutsioonide vaheline kokkulepe (2003). Alates 2003. aastast esitab Euroopa Komisjon

igal aastal raporti Euroopa Parlamendile ja Euroopa Liidu Nõukogule Euroopa Liidu ja iga liikmesriigi õigusloome kohta, seega tulevikus ka Eesti kohta. Sisse on viidud põhimõtte, mille kohaselt õigusaktide väljatöötamisel arvestatakse liikmesriikides tehtud mõjude analüüse ning Euroopa Komisjonis ja Euroopa Parlamendis ei arutata eelnõusid, millele ei ole tehtud ÕMA-d. Alates 2004. aastast rakendatakse Euroopa Komisjonis ka uut Mandelkerni raporti soovitusel põhinevat ÕMA süsteemi, kus ÕMA on põimitud komisjoni iga-aastasessa poliitika strateegia koostamise protsessi (*Annual Policy Strategy*). Kõigile eelnõudele tehakse komisjonis lühike mõjude analüüs (1–2 lk) ning valitud eelnõudele täielik mõjude analüüs. Mõlema jaoks on välja töötatud vastav alusvorm (Commission... 2003). ÕMA puhul keskendutakse majanduse, keskkonna ja sotsiaalsete mõjude hindamisele. Väljatöötamisel on meetod, kuidas need mõjud ühte analüüsi lõimida. Komisjon on selle töö tellinud Euroopa uurimiskeskuste võrgustikult, mille eestvedaja on Mannheimis asuv Euroopa Majandusuuringute Keskus (*Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW*). Meetod peaks valmima 2005. aasta lõpuks. Teine ekspertide rühm tegeleb õigusloome kvaliteediindikaatorite väljatöötamisega (<http://www.brad.ac.uk/irg/>).

Mandelkerni raporti mõju liikmesriikidele

Euroopa Liidu liikmesriike puudutavad Mandelkerni raporti soovitusel hõlmavad eelmainitud seitset põhivaldkonda ning rõhutavad vajadust tõhustada riigisiseste ÕMA-de korraldust, sealhulgas tugevdada institutsionaalset struktuuri ning määrata kindlaks konsulteerimisprotsessid ja -põhimõtted liikmesriigi sees.

Mandelkerni raporti järel leidsid liikmesriikide avaliku halduse ministrid, et tuleb jätkata raporti soovitusel rakendamist ning jälgida pidevalt liikmesriikide endi arengut. Otsustati, et eesistujamaa koordineerib parema õigusloome alast arendustegevust, korraldab minist-

rite ja ekspertide kohtumisi. Moodustatud on parema seadusandlusega tegelevate direktorite ja ekspertide *ad-hoc*-rühm (*ad hoc group of directors and experts of Better Regulation, DEBR*). 2003. aasta II poolel tegi Euroopa Liidu eesistujakolmik (Itaalia, Iirimaa ja Holland) ettepaneku võtta vastu parema õigusloome tegevuskava aastaks 2004–2005. See sisaldab järgmisi eesmärgi: 1) toetada Mandelkerni raporti rakendamist liikmesriikides ja Euroopa Liidu institutsioonides, arvestades Euroopa Liidu laienemist ning pöörates erilist tähelepanu uutele liituvatele riikidele; 2) tugevdada parema õigusloome eest vastutavaid struktuure; 3) levitada häid kogemusi (sh analüüsimeetodid) liikmesriikides ja Euroopa Komisjonis; 4) vahetada infot üksteise edusammude kohta ÕMA süsteemi arendamisel.

Seega teevad liikmesriigid aasta ringi koostööd analüüsimeetodite võrdlemisel ja otsivad üheskoos parimaid mudeleid mõjude analüüsimiseks. Sarnaselt ja dubleerivalt nii OECD kui ka komisjoniga töötatakse välja õigusloome kvaliteediindikaatoreid ja parema õigusloome mõõdikuid. Koostatakse andmebaase iga liikmesriigi edusammude kohta ning levitatakse teadmisi ühistel koolitustel ja seminaridel. Eestilt kui liikmesriigilt oodatakse kui mitte aktiivset panust koostösse, siis nagu igalt teiselt liikmesriigilt vähemalt aruannet, mida ta on teinud oma riigis Mandelkerni raportist lähtuvate soovitusel rakendamisel.

Eesti vajadused ja väljakutsed

ÕMA on ennekõike Eesti huvides. Euroopa Liidu tasandil kaasaraakimine ning meie õiguse ühtlustamine Euroopa Liidu õigusega on seda edukam, mida rohkem on meil infot ühe või teise otsuse võimalikest lühi- ja pikaajalistest mõjudest. Seejuures on oluline rõhutada, et iga liikmesriik analüüsib mõjusid ise ning näiteks Soomes tehtud ÕMA ei hõlma mõjusid Eestis. Et Mandelkerni raporti kohaselt võetakse Euroopa Liidu otsustusprotsessides arvesse liikmesriigi ühes poliitika-

valdkonnas tehtud mõjude analüüsi, on just see üks Eesti kui väikeriigi võimalusi oma huve Euroopa Liidu tasandil võimalikult mõjusalt esindada. Analüüsil põhinevaid argumente võetakse arvesse suurema tõenäosusega.

Lähtudes Lissaboni tippkohtumisest, Euroopa valitsemise valgust raamatust ning Mandelkeri raporti soovist, on Euroopa Liidu institutsioonid ja liikmesriigid tõhustanud koostööd ÕMA arendamisel. OECD ja Euroopa Liidu liikmesriikide kogemuse põhjal on hea alustada ÕMA rakendamist lihtsaist meetmetest, omades samas pikaajalist visiooni ÕMA süsteemi arendamisest. Näib, et Eesti kui Euroopa Liidu vastse liikmesriigi peamine probleem on ÕMA-alase arendustegevuse koordineerija ja vastava pikaajalise arenguplaani puudumine. Kui Eesti tahab olla Euroopa Liidu ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide hea partner ka ÕMA arenduskoostöös, vajab ÕMA-temaatika Eestis senisest süsteemsemat lähenemist ja arendamist. Vastasel juhul on Eestil problemaatiline osaleda mainitud koostöös ja – mis veel tähtsam – raske rakendada teiste riikide häid kogemusi. DEBR-i rühma töös osalemine aitab leida häid lahendusvariante paljudele Eesti ÕMA probleemidele, mida on maininud ministriumid, põhiseaduslikud institutsioonid ning teadus- ja arendusasutused oma kirjudes Riigikogu õiguskomisjonile ja põhiseaduskomisjonile parlamentaarse kuulamise ettevalmistamiseks (vt sotsiaal-

ministeriumi või PRAXIS-e vastust: <http://www.riigikogu.ee/?id=10986> või Kase mets 2004).

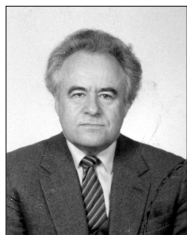
Lõpetuseks rõhutan, et ÕMA arendamine ja rakendamine on tähtis, ent keeruline ja mitmesuguseid vahendeid vajav pikaajaline protsess. Mitme OECD ja Euroopa Liidu riigi kogemusi uurides võib näha, et ÕMA-d ei arvestata otsuste tegemisel piisavalt. Erandlikud ei ole ka juhtumid, kus ÕMA-d tehakse juba otsustatud plaanide õigustamiseks või lihtsalt paberimäärimiseks. Paljuski on see seotud avaliku sektori kultuuri muutusega, mida ÕMA rakendamine nõuab. Mõjuanalüüside kujunemine otsustamisprotsessi loomulikuks osaks eeldab ametnike, poliitikute ja huvirühmade mõttemaailma ja käitumisharjumuste muutumist. Kõik see nõuab aega ja pingutust, seetõttu ongi ÕMA edukas rakendamine keeruline. Mõnede OECD riikide tulemused ÕMA rakendamisel on küll muljetavaldavad, ent silmas tuleb pidada, et edukad riigid nagu Kanada ja Ühendkuningriigid on mõjude analüüsiga tegelnud rohkem kui 20 aastat. Kanada, mõjuanalüüsi pioneer, viis sotsiaalmajanduslike mõjude analüüsi sisse juba 1978. aastal (Apogee Research 1997, 35). Kui Eesti soovib kvaliteetsemad mõjuprognoose ja teadlikumaid otsuseid tulevikus, tuleb tal ÕMA süsteemi arendamisega jõuliselt ja süstemaatiliselt tegelda juba täna. Ühest algatusest ei piisa.

Kasutatud kirjandus

- Ad hoc Group of Experts on Better Regulation (2003). Report to the Ministers responsible for Public Administration in the EU member states on the progress of the implementation of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation. Athens: Hellenic Presidency of the Council of the European Union. – <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/docs/europe/pdf/rhodesrep.pdf>.
- Apogee Research (1997). Regulatory Reform through Regulatory Impact Analysis. The Canadian Experience. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.
- Commission of the European Communities (2002a). Communication from the Commission. European Governance: Better Lawmaking. Brussels, 5.6.2002. COM(2002) 275 final.
- Commission of the European Communities (2002b). Communication from the Commission on Impact Assessment. Brussels, 5.6.2002. COM (2002) 276 final.
- Commission of the European Communities (2002c). Communication from the Commission. Action Plan Simplifying and improving the regulatory environment. Brussels, 5.6.2002. COM (2002) 276 final.
- Commission of the European Communities (2002d). Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002. COM (2002) 704 final.
- Commission of the European Communities (2003). Impact Assessment in the Commission. Internal Guidelines on New Impact Assessment Procedure developed for the Commission Services. – http://www.europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_impact_en.pdf.

- Deighton-Smith, R. (1997).** Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.
- European Governance. White Paper. Commission of the European Union. Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 final.
- Holmes, S. (2001).** Regulaatiivsete mõjude analüüsi võimalused. – Riigikogu Toimetised 4: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/33holmes.htm>.
- Illing, E. (2003).** Problems with the Implementation of Regulatory Impact Analysis. Lessons learned from policy analysis paradigm. Magistriväitekiri, Tartu Ülikool.
- Interinstitutional Agreement on Better Law-making. – Official Journal of the European Union, C 321, 31.12.2003: – http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.
- Kasemets, A. (2004).** Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks. Ülevaade ministriumide, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. Töötekst.
- Kellermann, A. E. et al (eds) (1998).** Improving the Quality of Legislation in Europe. Kluwer Law International. Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001. – <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/europe/beteureg/eupart/mandelkern.asp> (15.04.2004).
- OECD (1997a). The OECD Report on Regulatory Reform. Thematic Studies. Paris: OECD.
- OECD (1997b). The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis. Paris: OECD.
- OECD (1997c). Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.
- OECD (1999). Government Capacity to Assure High Quality of Regulation in the Netherlands. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.
- OECD (2000). Government Capacity to Assure High Quality of Regulation in Denmark. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.
- OECD (2001). Government Capacity to Assure High Quality of Regulation in Czech Republic. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.
- OECD (2002a). Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Canada. Paris: OECD.
- OECD (2002b). Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD.
- OECD (2002c). United Kingdom: Challenges at Cutting Edge. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.
- OECD (2003). Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Finland. Paris: OECD.
- Pelkmans, J., Labory, S., Majone, G. (2000).** Better EU Regulatory Quality. Assessing Current Initiatives and New Proposals. – J. Pelkmans, G. Galli (eds). Regulatory Reform and Competitiveness in Europe: Horizontal issues, vol 1. Cheltenham: Edward Elgar.
- Radaelli, C. M. (1999).** Steering the Community Regulatory System. The Challenges Ahead. – Public Administration 77 (4), pp 855–871.
- Radaelli, C. M. (2003a).** The Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Best Practice or Lesson-drawing? – European Journal of Political Research. Forthcoming.
- Radaelli, C. M. (2003b).** Impact Assessment in the European Union. Innovations, Quality, and Good Regulatory Governance. Background Report for the Conference of the European Commission. 3.12.2003.
- Staroňová, K. (2002).** Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid. Tallinn: PRAXIS.
- Ühenduse Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003–2007. Tallinn 2003. – <http://www.respublica.ee/?id=1747> (15.04.2004).

Kohtud ja võimude lahusus



Poigo Nuuma
*Tallinna Tehnikaülikooli
majandusõiguse õppetooli
erakorraline dotsent*

**Esimese ja teise astme kohtute enese-
korraldusõigusest ilmajätmisega on sea-
dusandja rikkunud Eesti põhiseaduses
sätestatud võimude lahususe põhimõtet.**

Põhiseaduse mõtet ja sätteid ei saa muuta madalamate õigusaktidega, eriti kui muutmise tulemusel moondub demokraatliku parlamentaarse vabariigi üks põhialuseid – seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu lahususe ning tasakaalustatuse põhimõte.

“Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel,” kinnitab põhiseaduse paragrahv 4. “...Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega,” lisab paragrahv 146.

Nüüdseks on kired vaidluses kohtute sõltumatus, s.o sisuliselt eelnimetatud põhiseaduse sätete tegelikkuses toimimise üle vaibunud. Kohtunikud on nõustunud uue kohtute seaduse kehtestatud piirangutega, mis ei luba neil oma tegevust korraldada iseseisvalt, täitevvõimu diktaadita. Sellest hoolimata võiksime mõtiskleda nii põhiseaduse sätte ja mõtte ühtsuse ning lubatud tõlgendamise kui ka selle üle, kuidas põhiseaduse sätteid nullitakse madalamate õigusaktidega.

Sõltumatu kolmas võim

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel on suur poliitiline tähendus, sest sel-

lega määratakse demokraatlikus parlamentaarses vabariigis riikliku korralduse põhialused. Võimude lahususe üks nõue on, et iseseisvad riigorganid, omades enesekorraldusõigust ja otsustusõigust, täidaksid neile põhiseadusega antud pädevust iseseisvalt (Eesti Vabariigi põhiseadus 2002, 67: kommentaar 5.1.).

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest lähtuvalt on seadusandliku võimu teostamine Riigikogu, täitevvõimu teostamine valitsuse ja kohtuvõimu teostamine kohtu pädevuses. Ühelgi organil ei tohi olla eelotsustusõigust teise organi põhiseadusliku pädevuse teostamisel või tegevuse korraldamisel.

Põhiseadus käsitleb kohtuid ühtse kolmeastmelise kohtusüsteemina ega tükelda seda enesekorraldusõigust omavaks ja mitteomavaks. Seega sätestab põhiseadus kohtute, s.o kogu kohtusüsteemi, mitte ainult Riigikohtu tegevuse sõltumatus (institutionaalne sõltumatus) ja sõltumatus õigusemõistmisel (personaalne sõltumatus). Põhiseadusest ei ole võimalik leida ühtegi viidet selle kohta, et mingi osa kohtusüsteemist peaks olema täitevvõimu hallata.

Kohtuvõimu ühtsusele ja sõltumatusele viitab otseselt põhiseaduse paragrahv 152, mille kohaselt jätab kohus kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Riigikohtule on antud õigus tunnistada kehtetuks mis tahes seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Kohus võib kontrollida ka avaliku võimu asutuste aktide seaduslikkust, olles sellega pandud kaitsma isikuid täidesaatva võimu asutuste seadusvastaste tegude ja aktide eest.

Tundub, et täitevvõim on kõikjal ambitsioonikas, ega muidu oleks Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu 2000. aasta koosolekul väljendatud mõtet, et kohus peab olema kaitstud seadusandliku ja täitevvõimu, esmajoonelise täitevvõimu võimaliku surve eest õigusemõistmisele või muule kohtutegevusele.

Süsteem tükeldati kaheks

Eestis tükeldati kohtusüsteem 1995. aastal Vabariigi Valitsuse seadusega kaheks: esimese ja teise astme kohtute ametitegevuse ja õigustegevuse korraldamine (s.o institutsionaalne sõltumatus) anti justiitsministeeriumi valitsemisalas, Riigikohus jäeti iseseisvaks. Täitevvõimu ambitsioone iseloomustab seegi, et kohtute seaduse ühes eelnõus taheti ka Riigikohus allutada justiitsministeeriumile, püüdes muuta Riigikohut aruandekohustuslikuks justiitsministri ees. Hiljem jäeti see nõue siiski eelnõust välja.

2002. aasta 19. juunil vastu võetud kohtute seaduse paragrahvi 39 kohaselt hallatakse esimese ja teise astme kohtuasutusi kohtute haldamise nõukoja ja justiitsministeeriumi koostöös. Kohtud täidavad kohtuhaldusülesandeid, kui see tuleneb seadusest või kui justiitsminister on andnud (!) oma pädevusse kuuluva kohtuhaldusülesande kohtu hallata. Kuigi justiitsministril ei ole kohtunike suhtes käsu- ega distsiplinaarvõimu, on temal kui täitevvõimu esindajal täielik võim (esimese ja teise astme) kohtute haldamisel. Seda teeb ministri poolt ametisse nimetatav haldusdirektor, kes kontrollib täitevvõimu ja kelle kaudu juhitakse kohut institutsionaalselt.

Seega iseloomustab täitevvõimu kohalolekut kohtutegevuse korraldamisel see, et justiitsminister nimetab kohtule (või ühel ja samal ajal mitmele kohtule) kohtu esimehele mitteamalust haldusdirektori, kes korraldab kohtuasutuse asjaajamist ja vara kasutamist, käsutab eelarvevahendeid, vastutab raamatupidamise korraldamise eest, nimetab ametisse kohtuteenistujaid ning kinnistusregistri- ja kriminaalhooldusosakondade juhatajad, kinnitab kohtu struktuuri ja kohtuteenistujate koosseisu (väljaarvatud õigusemõistmise funktsiooniga seotud osad), valmistab ette (kooskõlastatult kohtu esimehega) kohtuasutuse eelarve eelnõu ja esitab selle justiitsministrile ning täidab muid kodukorraga määratud ülesandeid.

Peale eespool öeldu määrab justiitsminister maa-, linna- ja halduskohtute tööpiirkonna, nende ja ringkonnakohtute täpse asukoha,

kohtunike arvu ja kohtute esimehed ning vabastab neid. Samuti otsustab minister, kas kohtu juures on kinnistus- ja kriminaalhooldusosakond või mitte, ning määrab ringkonnakohtunike arvu.

Kui kõik see ei ole kohtu ilmajätmine enesekorraldusõigustest ja selle üleandmine täitevvõimule, siis mis see on?

Kolm õigusteta kogu

Kohtunike kaasamiseks kohtuvõimu tegevuse korraldamisse on moodustatud kohtute üldkogud, kohtunike täiskogu ja kohtute haldamise nõukoda. Milline on nende osa kohtuhalduses?

Kohtu üldkogu (kuhu kuuluvad kõik selle kohtu kohtunikud) kinnitab kohtunike tööajutusplaani, annab justiitsministrile arvamuse kohtu esimehe ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kohta, annab kohtu esimehele soovitusi kohtu eelarve eelnõu koostamise ja eelarveraha kasutamise kohta (tegelikult koostab eelarve ja korraldab kohtuasutuse vara kasutamist haldusdirektor) ning täidab muid kohtu kodukorras tulenevaid ülesandeid. Seega on kohtu üldkogu roll kohtuvõimu enesekorralduslikus tegevuses olematu.

Võib-olla on kohtuvõimu enesekorraldusõigus antud kohtunike täiskogu kompetentsi?

Kohtunike täiskogu moodustavad kõik Eesti kohtunikud, harilikult koguneb ta kord aastas. Erakorralise kohtunike täiskogu võib kokku kutsuda justiitsminister(!) või Riigikohtu esimees.

Täiskogu ülesanne on ära kuulata Riigikohtu esimehe ja justiitsministri ettekanded, valida esindajad distsiplinaarkollegiumisse, eksami komisjonidesse ja koolitusnõukogusse, advokaadi kutsesobivuskomisjoni ning prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni, kinnitada kohtunike eetikakoodeks, valida kohtunike liikmed kohtute haldamise nõukotta ja arutada õigusemõistmise probleeme ning muid kohtute ja kohtunikutööga seotud küsimusi. Seega on kohtunike täiskogu pelgalt ärakuulav ja esindajaid valiv organ, millel puudub otsustusõigus ning kus enesekorraldusõigusest pole jälgegi.

Võib-olla kuulub kohtuvõimu enesekorraldusõigus mingilgi määral kohtute haldamise nõukoja kompetentsi? See nõukoda koosneb kuuest kohtunikust ja kuuest kohtunikonda mittekuuluvast isikust (kaks Riigikogu liiget, kaks justiitsministeeriumi esindajat ning õiguskantsleri ja Advokatuuri esindaja). Nõukoda annab arvamuse Riigikohtu kohtuniku vabale kohale kandideeriva isiku ja kohtuniku vabastamise kohta, arutab läbi Riigikohtu esimehe aruande ning teisi küsimusi Riigikohtu esimehe või justiitsministri algatusel. Nõukoda annab nõusoleku kohtu tööpiirkonna, struktuuri, täpse asukoha, kohtunike arvu ning kohtu esimehe nimetamisel ja ennetähtaegsel vabastamisel, rahvakohtunike arvu määramisel, kohtu kodukorra kehtestamisel, kohtunikukandidaatide arvu määramisel ja kohtukandidaadi ametisse nimetamisel, samuti kohtunikule erakorralise lisatasu maksmisel.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi põhiseadus (2002). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
Kohtute seadus. – Riigi Teataja I 2002, 64, 390.

Samas ei täpsusta seadus, kas koja nõusolek on ministrile kui otsustajale soovituslik või kohustuslik. Kui lähtuda sellest, et nõukoda annab nõusoleku ka Riigikohtu kodukorra kehtestamisel (kohtute seadus, § 41 lõige 1 punkt 7), mille kinnitab Riigikohtu üldkogu (kohtute seadus, § 33 lõige 1), kellele nõukoda Riigikohtu sõltumatuse tõttu ettekirjutusi teha ei saa, ning sellest, et kohtute seaduse (§ 41 lõige 2 ja § 43 lõige 1 ja 3) kohaselt on justiitsminister kohustatud arvesse võtma ainult kohtute aastaeelarve kujundamise ja muutmise põhimõtteid, võib järeldada, et nõukoja nõusolek on justiitsministrile ainult soovitusliku iseloomuga. Võrreldes kohtuvõimu enesekorraldus- ja otsustusõigust justiitsministrile kohtusüsteemis antud otsustusõigusega, ei saa seega kuidagi väita, et kohtute tegevus on korraldatud võimude lahuses ja tasakaalustatuse põhimõttel (põhiseadus, § 4).

Retsensioon

Margus Sarapuu

Justiitsministeeriumi kohtute asekancler

Võimude lahususe ja sõltumatusega on seline keeruline lugu, et universaalset, juriidiliselt aktsepteeritud legaaldefiniitsiooni nende põhimõtete kohta ei olegi. Tõenäoliselt ei pea me siinkohal lahkama aabitsatõdesid, et Eesti võimude lahusus ei ole sarnane näiteks Ameerika Ühendriikide omaga, mis ei tähenda seda, et üks neist ei vasta võimude lahususe põhimõttele.

Võrdlemiseks oleks sobivamad naaberriigid Soome ja Rootsi. Esimeses tegeleb kohtute haldamisega justiitsministeerium, kusjuures pole kaasatud kohtute haldamise nõukoda, kohtunike täiskogu vms. Teises haldab kohtuid justiitsministeeriumi haldusalas olev kohtute amet, mille juhtorgan on kohtute haldamise nõukoja sarnane moodustis. Eesti asuks selle järgi Soome ja Rootsi vahepeal. Kas loo autor on nõus väitma, et Soomes ei ole võimude lahusus ja kohtunike sõltumatus tagatud, ja seda väidet ka kaitsma?

Arvamusloo kõige suurem puudus on see, et autor on juba *a priori* seadnud eesmärgi tõestada, et Eestis ei ole tagatud võimude lahususe põhimõte ega kohtunike sõltumatus. Sellel põhjusel on ta kritiseerinud valikuliselt justiitsministri ja kohtunike koostööskeeme kohtute haldamisel (täiskogu, kohtute haldamise nõukoda) ning ministri kohus-

tust ja õigust vabastada kõrge juriidilise kvalifikatsiooniga kohtunikud administreerimisega seotud tehnilistest küsimustest. Samal ajal on jäetud viitamata põhilistele sõltumatuse garantiidele. Ma arvan, et siin ei tohiks olla eriarvamust, et kohtunike nimetamine ja ametist vabastamine, kohtunike koolitus, distsiplinaarvõim, palgagarantiid ja muud olulised asjad on korraldatud eeskujulikult võimude lahususe ja sõltumatuse põhimõtteid järgides.

Kes mind ei usu, lugegu Euroopa Liidu laienemisprotsessi tarvis Eestit seiranud Euroopa ekspertide arvamusi. Esimene hinnang 1997. aastal võttis teema lühidalt kokku, nentides, et kohtuvõimu sõltumatus on tagatud. Viis aastat hiljem tõdesid Euroopa eksperdid, et uus kohtute seadus on toonud positiivseid muudatusi sõltumatuse, kohtunike osaluse ja haldamise parandamiseks, tõstes muu hulgas positiivsena esile kohtunike vabastamise haldusülesannete täitmisest. Sama seisukohta kordasid eksperdid aasta hiljem seni viimases aruandes.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et meie probleemideks ei ole peetud mitte kohtuvõimu vähest sõltumatust, vaid täitmata kohtunikekohti, menetluste kestust, lahendite kvaliteeti ja muid palju praktilisemaid küsimusi.¹

¹ Dokumente (15.04.04 seisuga) võib lugeda aadressil: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/estonia/index.htm#Overview%20of%20key%20documents%20related%20to%20enlargement>.

Ehitise ja ehitamise nõuete õiguslik regulatsioon



Enno Oidermaa
Akadeemia Nord lektor

Uus ehitusseadus on praktikas kontrollimata, seetõttu on mõistmise ja edasise täiendamise seisukohalt vajalik seda põhjalikult uurida ning euronõuetega võrrelda.

Ehitusseadus, mis jõustus 1. jaanuaril 2003 (RT I 2002, 47, 297), on tähtsaimad õigusakte, mis ehitustegevust reguleerib. Seetõttu pidanuks selle seaduse vastuvõtmine meedias ja juristide hulgas suurt tähelepanu pälvima. Äripäevas mõned artiklid küll ilmusid, kuid need puudutasid nn isehitamisele, s.t ehitusettevõtja osavõtuta ehitamisele seatud piiranguid.

Tõenäoliselt on palju neid, kes sooviksid ja võiksid teha asjalikke ettepanekuid ehitusseaduse parandamiseks ja täiendamiseks. Ajurünnakut ehitusseadustele oleks isegi väga vaja, nagu oleks vaja ka ehitusteoreetikute ja praktikute tulemuslikku koostööd. Ehitamine tekitab pikaajalisi keskkonnamuutusi. Sageli mõjutab ehitustegevus looduskeskkonda pöördumatult ning tehtud vigu on raske või isegi võimatu parandada. Seetõttu on avaldatud arvamust, et planeerimis- ja ehitusseaduse muutmisel tuleks olla vähemalt sama ettevaatlik kui põhiseaduse muutmisel, sest “varem või hiljem puudutab ehitamine meid kõiki, toimugu see siis naabri kinnistul või üürikor-teriesisel platsil” (Lass 2000).

Ehitusseaduse ülesanne on luua õiguskord ning kehtestada ehitamisele ja selles osalejatele reeglid, eelkõige ohutuse tagamise eesmärgist lähtudes.

Ehitamine algab maakasutuse planeerimisest. Ehitustegevusele seatakse planeerimisseaduse kohaselt lähtetingimused üld- ja detailplaneeringutega (RT I 2002, 99, 579). Ehitamine kui protsess, teatud tegevus, on lubatud ehitusprojekti ja kohalikult omavalitsuselt saadud ehitusloa korral. Ehitusseaduse § 29 lõige 7 sätestab, et ehitamise alustamise vorminõuded kehtestab majandusminister. Ehitist võib kasutama hakata aga alles pärast kohalikult omavalitsuselt kasutusloa saamist.

Mis on ehitis?

Väikeehitise rajamiseks ei ole vaja ehitusprojekti (ehitusseaduse § 12 lõige 1 ja § 15 lõige 2). Mis on väikeehitis? Ehitusseaduse § 15 lõige 1 kinnitab, et väikeehitis on kuni 60-ruutmeetrise ehitusaluse pindalaga ja projekteeritud maapinnast kuni viiemeetrise kõrgusega ühel kinnistul asuv ehitis. Varasema planeerimis- ja ehitusseaduse (PIES) § 40 lõike 1 (RT I 1995, 59, 1006) kohaselt loeti väikehooneks kuni 12-ruutmeetrise ehitusaluse pinnaga ühekordset keldrita hoonet, mida ei kasutata elamiseks ning millel pole tehnilisi ega avalikke funktsioone. Seega on nüüd väikeehitis pindalalt suurem ja seda võib püstitada ehitusprojektita. Kuid ehitusseaduse § 16 lõike 1 punktist 1 tulenevalt peab 20–60-ruutmeetrise väikeehitise püstitamiseks olema siiski kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek. Alla 20-ruutmeetrise väikeehitise puhul pole seda vaja.

Ehitusseadus on muutnud ka ehitise mõistet. Selle seaduse § 2 lõike 1 järgi on ehitis aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi. Mis on asi? Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 49 lõike 1 kohaselt on asi kehaline ese (RT I 2002, 35, 216). Kehaliste esemetena võib vaadelda kõiki esemeid, mis füüsilises mõttes ruumi täidavad. Samas võib asjadeks

lugada ka teatud õigusi, näiteks hoonestusõigust.

TsÜS-i § 54 lõike 1 järgi on ehitis kinnisaja oluline osa. Sama seaduse § 55 lõike 1 kohaselt on ehitise olulised osad asjad, millest see on ehitatud või mis on sellega püsivalt ühendatud ja mida ei saa eraldada ehitist või eraldatavat asja oluliselt kahjustamata. Ehitisega mõelduks otstarbeks ühendatud asi ei ole ehitise osa (TsÜS, § 55 lõige 2). Teoreetilises kirjanduses on arutletud ka selle üle, mida mõista ehitiste puhul püsivalt ühendamise all. Mõiste iseenesest ei peaks erinevaid seisukohti tekitama. Püsiva ühenduse puhul on oluline üks ehitise osa – vundament –, millel on palju liike: vaivundament, postvundament, ankurdamine, rostverk jt. Vaidlusi tekitavad just konkreetsed püsivalt ühendamise viisid. Mõne autori arvates on mittepüsivalt ühendatud ja teisaldatavad ehitised isegi vanad ristpalkehitud, mille vundamendiks on kasutatud tavaliselt suuri raudkive (Pärna, Kõve 1996, 235, kommentaar 2). Selline seisukoht ei ole põhjendatud. Talupojad rajasid minevikus põhiliselt ainult palkehitud ja suured maa-raudkivid sobisid hästi püsivaks vundamendiks. Maakivivundamendiga palkmaja, milles elas tihtipeale mitu põlvkonda, on oluline osa Eesti maa-arhitektuurist, ta sobis suurepäraselt ümbritsevasse maastikku ning teda ei saa kuidagi pidada mittepüsivaks ja teisaldatavaks.

Ehitusseadus ei sätesta eraldi elamu mõistet. Võlaõigusseaduse (VÕS) § 272 lõike 1 (RT I 2002, 60, 374) kohaselt on eluruum elamu või korter, mis on kasutatav alaliseks elamiseks. Maareformiseaduse (MRS) § 6 lõike 3² tähenduses on elamu hoone, mille üldpinnast vähemalt 20% on ette nähtud alaliseks elamiseks ja ülejäänud põllumajanduslikuks tootmiseks või muuks elamuga seotud sihtotstarbeks. MRS-i puhul pidas seadusandja elamuna silmas eelkõige hajaasustusega aladel asuvaid polüfunktsionaalseid taluhooneid, kus ühe katuse all on näiteks nii eluruumid kui ka saun, loomalaut, söödahoidla, garaaž ja muud vajalikud ruumid (maa-ameti selgitus nr 1-6/0957 2001. a).

Termin “kohtkindel” tekitab küsitavusi

Varem kehtinud maapinnaga ühendamise asemel on ehitusseaduse § 2 lõige 1 sätestanud lisatingimusena, et ehitis peab olema aluspinnaga kohtkindlalt ühendatud. Põhjus, miks nii tehti, on mainitud ehitusseaduse eelnõu selguskirjas (<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motiuns.active.-28.10.2003>). Selle kohaselt on maapinna asendamine aluspinnaga tingitud sellest, et näiteks allmaaehitise puhul ei ole tegemist mitte tavatähenduses kasutatava maapinnaga ühendamisega, vaid aluspinnaga ühendamisega.

Erialases kirjanduses on arutletud selle üle, kas ehitise mõistes sobib kasutada terminit “kohtkindlus”. Seda enam, et “Eesti keele sõnaraamatus” (lk 307) kasutatakse sõna “kohakindel” vallasasjade kohta, näitena on toodud kohakindel masin, mõõteriist. Ehitusinsener Georgi Samuel aga leiab, et kui hoonetele rattad alla panna, ei saa ei ehitusseaduse ega PIES-i kohaselt nõuda, et selle rajamiseks oleks vaja ehitusluba ja kasutuselevõtmiseks kasutusluba. Kui laev on seotud kai pollari külge, on ta samuti kohtkindlalt maapinnaga ühendatud, tõsi küll, mitte selle pinnase külge, mis asub tema all. Kui sellist laeva kasutatakse restorani või võõrastemajana, on üsna loogiline, et selle ruumidele, teedele, sisekliimale jne esitatakse samasuguseid nõudeid nagu kuival maal paiknevale restorani või võõrastemajale, millele lisanduvad muidugi veekogus paiknemisest tulenevad nõuded (Samuel 2003, 64). Autor väidab, et formaalselt võib ka inimtegevuse tulemusena kohtkindlalt aluspinnaga ühendatud puid nimetada ehitiseks. Seega, kui tunnistada ehitiseks viljapuuaed, mis on kohtkindlalt aluspinna külge kinnitatud puude kogum, tuleb tunnistada ehitiseks ka istutatud mets. TsÜS-i § 54 lõikest 1 tulenevalt on kinnisaja olulised osad sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. Seega on kinnisaja olulised osad nii ehitis kui ka taimed eraldi võetuna. Kuid kas nad esinevad ka teatud tingimus-

tel koos? Taimede istutamist näevad sageli ette hoonete projektdokumentatsioon, ehituse kvaliteedinõuded, töövõtulepingud jms. Vahel on puud ehitise kohustuslik osa. Näiteks Tallinna Loomaaria rajamisel istutati Paldiski maantee poolsesse külge müra tõrjeks rohkesti kaharaid kuuski.

Et kindlalt väita, kas taimed on asjad, tuleks lähtuda asja mõistest ja olemusest. TsÜS-i § 49 lõike 1 kohaselt on asi kehaline ese. Ese on tajutav meeltega, piiritletav ruumiliselt ja ka reaalselt valitsetav. Hindamiskriteeriumiks jääb valduse saamise võimalus. Piiritlemine on vajalik, sest ainult asjadele on võimalik omandiõigus ja piiratud asjaõigused. Näitlikult öeldes peab asi olema haaratav. Olulised on ka õigusteoorias valitsevad seisukohad. Saksa õigusteadlane dr Helmut Köhler (1998, 82) leiab, et õiguslikus mõttes on taimed asjad, kuid asjadeks ei ole näiteks elektrivool, soojus, helilained ega ka mitte arvuti tarkvara, kui see on andmekandjale salvestatud. Hoone olulised osad on ka maatüki olulised osad, kui hoone on omakorda maatüki oluline osa.

Eespool öeldust nähtub, kui tähtis on ehituse mõisted määratleda. Kui vana talumaja tunnistada mittepüsivalt ühendatuks, sest selle vundament ei ole aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud, võidaksegi niisugune maja teatud tingimustel teisaldada. Silmas pidada tuleb ka seda, et maareformiseaduse (MRS) § 6 lõige 3¹ (RT I 1991, 34, 427; 1993, 20, 354; 1996, 36, 738) ei käsitle ehitisena ajutisi hooneid ja rajatisi ning lagunened ja kasutusest väljalangenud ümbrust või maastikupilti tunduvalt kahjustavaid ehitisi. Ka ebaseaduslikud ehitised ei ole MRS-i § 7, 9 ja 10 tähenduses ehitised. Lagunenud ja kasutusest väljalangenud ehitised peab omanik korda tegema või kõrvaldama kohaliku omavalitsuse määratud tähtjaks, mis ei või olla lühem kui üks aasta.

Hooned ja rajatised

Ehitised jagunevad hooneteks ja rajatisteks. Ehitusseadus on rajatist määratlenud eituse kaudu: rajatis on ehitis, mis ei ole hoone (§ 2

lõige 3). Ehitistel on oluline vahet teha ka MRS-i mõttes, sest ehitisest ja selle olemusest sõltub erastatava maa suurus. MRS-i regulatsioon eristab rangelt ehitise liike. Näiteks maapinnaga mittepüsivalt ühendatud ehitis on viimase järgi ajutine ehitis ning ei saa seega olla ehitis MRS-i mõttes. MRS liigitab hooneid ka kasutamiststarbe järgi. Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-55-01 antud selgituse kohaselt tuleb MRS-i tähenduses hoone ja rajatise mõistega nõustuda.

Rajatise täpsel määratlemisel on tekkinud praktikas vaidlusi, seetõttu on asjakohane lähtuda selle määratlemisel Riigikohtu poolt antud tõlgendusest. Riigikohtu lahendi nr 3-1-1-67-02 järgi oli kassaator kinnisasja omanik, millel asusid muu hulgas laudadest piirdeaed, võrkaed ning sooja vee- ja kütetorustik. Kolleegium nõustus ringkonnakohtu põhjendustega, et rajatise mõiste määratlemisel tuleb lähtuda PIES-i § 38 lõigetest 1 ja 3 (praegu ehitusseaduse § 2 lõiked 1 ja 3). Nende sätete kohaselt on ehitis üldmõiste, mis hõlmab hoonet ja rajatist. Rajatis on maapinnaga püsivalt ühendatud, inimtegevuse tulemusena valminud ehitis, mis ei ole hoone (praegu ehitusseaduse § 2 lõige 3). Kohus leidis selles asjas, et nimetatud objektid on loodud inimtegevuse tulemusena ja maaga püsivalt ühendatud. Eelnevast ongi tehtud järeldus, et tegemist on rajatisega.

Riigikohtu lahendi nr 3-2-1-67-02 kohaselt ei ole mitte iga rajatis tehnorajatis. Asjaõigusseaduse rakendamise seaduses (AÕS RakS) on kasutatud mõistet “tehnorajatis” selle sisu avamata (RT I 1993, 72/73,102). Tehnorajatisega legaaldefiniitsiooni ei ava ka teised õigusaktid. AÕS-i § 158 lõige 1 sätestab tehnorajatisega üldmõistena tehnovõrgule ja tehnorajatisele (kitsamas tähenduses), mida saab paigutada kinnisasjale maapinnal, maapõues ja õhuruumis. Samamoodi käsitleb tehnorajatisi ka AÕS-i RakS-i § 15². Mõisted “tehnorajatis” ja “tehnovõrgud” tulid seadustesse (AÕS, § 158, ja AÕS-i RakS, § 15² ja § 15⁴) 1. aprillil 1999 jõustunud seadusemuudatusega (alates 1. jaanuarist 2003 on AÕS-i § 158 kehtetu – RT I 2002, 47, 29). Võrreldes seaduse redakt-

sioone ja tehnorajatise mõiste kasutusala seaduses, asus kolleegium seisukohale, et tehnorajatise all tuleb üldmõistena silmas pidada eelkõige elektri- ja sideliine, gaasi-, soojus- ja veetrasse jms (tehnovõrgud), samuti nende teenindamiseks vajalikke abirajatise nagu alajaamad, mahutid jms (tehnorajatised kitsamas tähenduses).

Kolleegiumi arvates oli rajatise tehnorajatiseks lugemisel oluline, et rajatis oleks ehitatud õiguslikul alusel ning oleks tehnorajatisena kasutatav. Sellega on Riigikohus põhjalikult ja üheselt mõistetavalt selgitanud, mida kujutab endast tehnorajatis. Ehitusseaduse § 14 lõige 1 annab täpse loetelu tehnovõrgu ja -rajatise kohta. Selle kohaselt on tehnovõrk või -rajatis kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustik, telekommunikatsioonivõrk, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldis või survesead-mestik.

Ehitamisest lammutamiseni

Eeltoodu põhjal võib järeldada, et ehitise mõiste legaaldefiniitsioon tekitab küsitavusi. Selle ja mõne teise mõiste sätestamisel ehitusseaduses ei ole seadusandja olnud täpne ega näinud ette mõistete (ka ehitusloa ja kasutusloa puhul) liiga üldisest määratlemisest tekkivaid probleeme. Teisalt leiab Samuel, et ehitist ei saagi kindlapiirilisel defineerida, seda saab ainult kirjeldada või loetleda, nagu näiteks Euroopa Nõukogu ehitustoodete direktiivi tõlgendavates dokumentides (Ehitaja 4, 2003, lk 65). Samuelli arvates kirjeldus või loetelu tavaliselt vähendab määramatust, kuid ei kõrvalda seda. Sellest ta järeldab, et ehitise termini piiride määramatuse on seadusetegijad ehitusseadusse ja PLES-i sisse programmeerinud.

Õiguslike tagajärgede seisukohalt on tähtis vahet teha, millal eset käsitleda ehitisena, millal mitte, seepärast tuleb koostada piiripealsete juhtumite jaoks loetelud. Saksamaa Liitvabariigis kehtivad liidumaade ehituskorrad (*Landesbauordnungen*) loevad ehitusobjektideks ka selliseid teisaldatavaid objekte, mida kasutatakse kohakindlalt kui ehitisi (Böcken-

förde *et al* 1992). Kuna loetelud pole kunagi täielikud, on liidumaa ehitusjärelevalvet korraldavale ministrile antud seadusega õigus oma määruse alusel otsustada, kas tegemist on ehitisega või mitte. Mõningail juhtudel võivad seda otsustada isegi ehitusjärelevalve (*Bauführung*) madalamad instantsid. Eestis võiks selline otsustusõigus olla majandus- ja kommunikatsiooniministril või ehitusjärelevalve kompetentsetel ametnikel. Sellega kaoks praegune määratus, mida mõista ehitise all.

Varem kehtinud planeerimis- ja ehitusseadusega võrreldes on muutunud ka ehitamise mõiste. Ehitamine ehitusseaduse § 2 lõigete 6 ja 7 tähenduses on: 1) ehitise püstitamine, 2) ehitise laiendamine, 3) ehitise rekonstrueerimine, 4) ehitise tehnosüsteemide muutmine ja 5) ehitise lammutamine. Nn üldehitustööde tegemisel tuleb juhinduda ehitusseadusest, kuid tegemist võib tulla ka eriehitusega. Sellisel juhul tuleb ehitusseadusele lisaks juhinduda ka teistest erinormidest. Näiteks elektrivõrkude ehitamisel tuleb lähtuda nii ehitusseaduse kui ka elektrihoituseaduse (RT I 2002, 49, 310) nõuetest. Igasugune ehitamine, näiteks ukسلuku vahetamine või vannitoa ja WC vaheseina kui mittekandva seina eemaldamine ei ole ehitustöö ehitusseaduse mõttes.

Nagu eelöeldust näha, on ehitamise mõistele antud ehitusseaduses küllaltki lai tähendus. Sama palju ehitamise viise oli ka Eesti Vabariigi 1939. aasta ehitusseaduses (RT I 1939, 42, 333), välja arvatud lammutamine, mida tookord nähtavasti ehitamiseks ei peetud. Kirjanduses kohtab ka terminit "ehitise likvideerimine", mis saab toimuda kas lammutamise või teisaldamise või kahe viisi kombineerimise teel. Lammutamise üks alaliike on veel ehitise ettekatsetud mahapõletamine. Mõistagi ei tähenda lammutamine suvalist lõhkumist, vaid toimingute dokumentaalset ja tehnilist vormistamist: ümber tuleb paigutada isikud ja vara, objekt tarastada, lammutustöödeks luba taotleda, teha geodeetilised mõõtmised ning ümber vormistada krundi kasutusotstarve. Kuna ehitisel on kommunikatsioonid, tuleb ka nende ja säilinud ehi-

tusosadega midagi ette võtta, näiteks sulgeda neile ligipääs ja konserveerida. Kokkuvõtvalt, lammutamine on siiani põhjalikult reguleerimata. Aastasse 2000 oli plaanitud lammutamise tehnilise üldnormi koostamine, kuid see töö jäi pooleli. Et vältida vigu ning nendest tulenevaid ohte, kahjusid ja kahjunõudeid, tuleks selle valdkonna reguleering siiski lõpule viia.

Ehitisele esitatavad nõuded

Ehitisele esitatavad nõuded on kirjas ehituseaduse §-s 3, mille kohaselt peab ehitise olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekte käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale ja keskkonnale. Ehitise rekonstrueerimise ja laiendamise korral tuleb tagada rekonstrueeritavate või laiendatavate osade vastavus nimetatud nõuetele. Maailmapraktikast võib järeldada, et kõige olulisemad nõuded ehitisele on tehniline stabiilsus, tuleohutus, terviseohutus, kasutus- ja hooldusohutus ning energiasäästlikkus. Ehitise peab neile nõuetele vastama kogu selle aja jooksul, mil teda vallatakse ja kasutatakse. Kuidas toimida ehitistega, mis on püstitatud enne uue ehituseaduse vastuvõtmist? Nähtavasti ei tuleks neile kõiki seaduse nõudeid esitada, kui need pole just ohutusega seotud. Näiteks ei saa neilt nõuda vastamist energia kokkuhoiu nõuetele. Ehituseaduse seletuskirja kohaselt loobutigi vanade ehitiste puhul energiasäästlikkuse nõudest seetõttu, et suur osa ehitistest ei vasta nagunii sellele nõudele (<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql.motions.active> – 28.10.2003). Kui aga ehitist hakatakse parendama, võib ehitusloa taotlemisel püstitada nõude tagada ka hoone energiasäästlikkus. Seda ehitiste omanikud ja üürnikud viimasel ajal ka teevad, sest amortiseerunud, nõukogude aja SNIP-i järgi püstitatud hooned peavad vähe sooja ja nende kütmiseks kulub palju energiat. Rohkesti soojustatakse paneelmajade otsaseinu, rekonstrueeritakse hooneid, muudetakse seinad soojapidavate materjalidega (nt

polüstürool) soojakindlaks, vahetatakse välja tuult mittepidavad aknad, sageli kahjuks plastikakende vastu, mis teevad ruumi hermeetiliseks ega taga loomulikku õhuvahetust.

Üldistatult võib järeldada, et ehitistele esitatavad nõuded võib oma iseloomult jagada kaheks – üldnõueteks ja erinõueteks, mis täpsustavad üldisi nõudeid ehitiste liigile vastavalt.

On selge, et üldnõuded kehtivad kõigi ehitiste kohta ja käsitlevad olulises osas nimelt ehitamisega seotud probleeme. Üldnõuded on üldise iseloomuga ning seetõttu konkretiseeritakse neid erinõuete kaudu konkreetsete ehitiste liikide järgi. Üldnõuete osas on õigusnormid toodud seadustes, erinõuded reguleeritud kohustusliku standardi või isegi vabatahtlikult kasutatava ehitusnormiga, mis reguleerib kvaliteeti. Ei ole raske märgata, et suures osas vastavad ehituseaduse nõuded Euroopa Nõukogu direktiivile 89/106/EMÜ ehk nn ehitustoodete direktiivile, mis võeti vastu 21. detsembril 1988. Direktiivi eesmärk on ühtlustada Euroopa Liidu riikide ehitustooteid käsitlevad seadused, määrused ja haldusõiguslikud normid. Üldiselt ei luba direktiiv esitada ehitisele teistsuguseid nõudeid kui need, mis on direktiivis kirjas. Samal ajal lubab ta liikmesriikidel määrata ohutusastmed erinõuete puhuks, sest igal riigil on oma rahvuslikud ehitustavad, kliima, meetodid jms (direktiivi § 3).

Energia raiskamine läheb kalliks

Ehitustoodete direktiivi kohaselt on ehitisele sätestatud mitu olulist nõuet, milleks on kõigepealt mehhaaniline tugevus ja stabiilsus ning tuleohutus. Tule puhkemise korral peab ehitise kindlaksmääratud ajaks säilitama kandevõime. Takistatud peab olema tule ja suitsu tekkimine ja levimine ehitises ning piirnevatele tarinditele. Arvestama peab päästemeeskonna ohutusega.

Kolmas nõue on hügieenilisus, tervise- ja keskkonnaohutus, neljas kasutusohutus. Ehitise kasutamine ja hooldamine ei tohi kaasa tuua ettearvamatuid riske ega õnnetusi, mil-

leks võivad olla libisemine, kukkumine, kokkupõrked, põletused, elektrilöögid, vigastused plahvatuse tagajärjel. Omaette nõudena on välja toodud ehitise mürakindlus. Ehitise kasutajate ja läheduses asuvate inimeste poolt tajutatav müra peab jääma tasemele, mis ei ohusta nende tervist ning võimaldab magada, puhata ja töötada rahuldavates tingimustes. Väga oluline on hoonete soojapidavus. Ehitised ning nende kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid tuleb projekteerida ja ehitada selliselt, et tarbitav energiahulk oleks asukoha kliimaatilisi tingimusi arvestades väike. Euronõudeid oleks asjakohane võrrelda ehitusseadusest tulenevate nõuetega, et teada saada, kas Eestil on vaja oma nõudeid pärast Euroopa Liiduga ühinemist muuta. Ehitusseaduses sätestatud üldistades võib järeldada, et selle aluseks ongi võetud eespool mainitud eurodirektiiv. Mõned erinevused siiski on. Direktiivis on näiteks sõnastatud, et ehitised, nende kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid peavad olema sellised, et tarbitav energiahulk oleks asukoha kliimaatilisi tingimusi ja kasutajaid arvestades väike. Ehitusseadus aga ei nõua, et tarbitav energiahulk peab väike olema, vaid kinnitab, et ehitise soojustus ning kütte- ja jahutus- ning ventilatsioonisüsteemid peavad tagama ehitises tarbitava energiahulga vastavuse ehitise asukoha kliimaatilistele tingimustele ning ehitise kasutusotstarbele. Kas need nõuded on oma olemuselt sarnased? Tegelikult ei ole. Mõiste “väike” ei ole kaugeltki nii täpne kui määratlus “vastavus asukoha kliimaatilistele tingimustele ja ehitise kasutusotstarbele”. Paljud võivad väita, et see on tarbija asi, kui suur on ehitise energiakulu. Praegu kontroll energiakulu üle puudub, kuid see ei jää alatiseks nii. Kindlasti hakatakse tulevikus ka ehitiste energiakulu kontrollima. Euroopa Parlament on andnud välja direktiivi 96/737/EC, mille eesmärk on vähendada energiakulutusi elamisele. Selle sätteid täpsustavad veel liikmesriigid. Igatahes on selge, et tuleb valmis olla säästunõuete rakendamiseks. Eurodirektiivis 96/737/EC nõutakse liikmesriikidelt ka energiakulutuste kalkulatsioone.

Sellega sätestatakse nõudeid energia kasutuse osas nii uutele kui ka renoveeritavatele ehitusobjektidele. Kui hoone kulutab energiat standardist rohkem, kuulub ülekulu mitmekordsele maksustamisele. Kehtestatakse ka energia kasutuse tunnistus, mida nõutakse nii valmisobjektide vastuvõtmisel kui ka ehitiste müümisel ja üürimisel. Tunnistus kehtib viis aastat. Väikemajade omanikud võivad ka tulevikus kulutada energiat vajaduse järgi. Kui väikemaja kulutab energiat rohkem, kui standardid ette näevad, tuleb energia ülekulu eest tasuda mitmekordselt.

Käesoleval ajal kulub eramutes üldjuhul kuus 60–70 W energiat ruutmeetri kohta, mis on üle kahe korra suurem kulu, kui mainitud direktiivis euronorm ette näeb. Siit järeldus: kui eurodirektiiv hakkab Eestis kehtima, tekitab see tõsiseid probleeme. Selge on aga ka see, et energia raiskamise ja pillamise ajad on möödas. Tuleb hakata säästlikumalt kasutama maavarasid ja metsa ning ehitada energiasäästlikke hooned.

Kiirustamine pole kasulik

Mittesäästlike hoonete nüüdisajastamine ja ehitusnõuetega vastavusse viimine on kulukas tegevus. Kui ehitada, siis ehitada selline hoone, mis on küll kallim, aga seetõttu vastupidavam ning vastab euronormidele, siis ei teki tulevikus probleeme ega täiendavaid kulusi. Palju sõltub ka riigi ehituspoliitikast. Praegu võib kahjuks teha järelduse, et ehituspoliitika on orienteeritud rohkem tänasele päevale tulevikku silmas pidamata. See võib aga hiljem valusalt kätte maksta.

Eestis takistab kvaliteetset ehitamist omaniku (tellija) soov iga hinna eest võimalikult lühike tasuvusaeg saavutada. Kiirustamine kõiges on saanud reeglilik. Projekteerimiseks ja ehitamiseks antav aeg on ebamõistlikult lühike. Õigus on tehnikadoktoril Karl Õigeril, kes on väitnud, et projekteerija võimalusi ja loomingu piirab suuresti tellija kohati ülepingutatud nõue odavalt läbi ajada. Sünnivad lahendused, mis paratamatult ei lase kvaliteetselt ehitada (Õiger 1999).

Kuidas määrata ehitiste energeetilist ja sellega koos ka tehnilist seisukorda? Selleks tuleb läbi viia energiaaudit, mis on üks osa ehitise seisukorra uurimisest, mille eesmärk on tuvastada ehitise energeetiline ja tehniline seisund. Energiaaudit peab sisaldama järgmisi olulisi uuringuid: torustike, kütte-, ventilatsiooni- ja konditsioneerimisüsteemi, ehituskonstruktsioonide ning elektri- ja automaatikasüsteemi uuringuid.

2006. aastal muutub elamute energiaaudit enne suuremaid renoveerimistöid kohustuslikuks. See tuleneb Euroopa Liidu energiasäästu abinõude direktiivist.

Eesti Korterühistute Liit on koos Maailmapangaga käivitanud projekti, mis võimaldab säästliku energia huvides tellida majale energiaaudit 85% turuhinnast soodsamalt, nagu võis lugeda 2003. aasta 24. novembri Eesti Päevalehest. Kui auditeerimise tulemusena lubatud küttekulude kokkuvõtteid ei toimu, kompenseeritakse remont rahaliselt. Kui energiaaudit on tehtud, koostatakse selle kohta aruanne, milles sisalduvad ehitise kirjeldus (iseloomustus), andmed ehitise kohta, tehnilise ja energeetilise seisundi kirjeldus ning tabel, mis näitab lahendusi ehitise probleemsetele osadele koos rahalise maksumuse ja tasumisajaga (www.energiaaudit.ee/energiaaudit.htm – 24.11.2003). Seega võib eeltoodust järeldada, et energiaauditil on säästliku energiatarbimise kehtestamisel suur osa. Sellega selgitatakse välja maja suurimad elektri- ja säästuabinõud, mis järjestatakse konkreetse abinõu tasuvusaja järgi.

Vaja on täpsemaid nõudeid

Euroopa Nõukogu direktiivi 89/106 nõuded on siiski väga üldised, seetõttu on ilmselt vaja täpsemaid nõudeid. Nende kehtestamiseks on kolm võimalust: standardi väljatöötamine, tehnilise normi väljatöötamine ja õigusakti kehtestamine.

Standardi sisu määrab tehnilise normi ja standardi seadus (TNSS). Selle kohaselt on standard standardiorganisatsiooni poolt vastuvõetud dokument üldiseks ja korduvaks kasu-

tamiseks, mis sisaldab tehnilist kirjeldust või juhiseid tegevuse või selle tulemuse kohta. Standardite puhul tuleb aga lisada, et need on vabatahtlikuks kasutamiseks, mida ei tea isegi osa spetsialiste. Paljudel on nähtavasti meeles nõukogude aeg, kus tehnilised normid ja standardid olid kohustuslikud. Ta võib olla ka kohustuslik, kui tehnilises normis on nii sätestatud. Veel on vaja teada, et näiteks ehitajal on võimalik ehitusnõuete täitmist tõendada, kui ta viitab vastavale standardile.

TNSS-i § 5 kohaselt võib Eesti standardiks olla ka rahvusvahelise või Euroopa standardiorganisatsiooni poolt vastuvõetud standard. Ka ehitusõiguslikes suhetes osalejail tuleb teada tehnilise normi ja standardi vahet. Seda reguleerib tehnilise normi ja standardi seadus, mille kohaselt mõistetakse tehnilise normi all toote valmistamist, turustamist või kasutamist ning teenuste osutamist või turustamist reguleerivat nõuet, samuti nõuet, mis on esitatud toote või teenuste ohutuse ning tarbija või keskkonnakaitse tagamise eesmärgil.

TNSS-i järgi võib õigusaktides teha viiteid standardile, selle osale või ühe standardiorganisatsiooni vastuvõetud standarditele. Viide võib olla soovituslik või kohustuslik. Kui tehnilises normis on standard kohustuslik, peab see olema tervikuna eesti keeles. Neid standardeid nimetatakse Eesti Vabariigi standarditeks (lüh EVS), mida levitab Eesti Standardikeskus (<http://www.evs.ee> – 28.10.2003).

Eesti võttis vastu otsuse ühineda Euroopa Liiduga, mille liikmesriikide standardiorganisatsioonid ei tohi olla riiklikud, seetõttu ei olnud ka Eestil võimalik jätkata vanaviisi. TNSS ja mõtteseadus sätestasid standardiameti likvideerimise ja tema ülesannete üleandmise Eesti Akrediteerimiskeskuse, Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni ja Eesti Standardikeskuse kompetentsi. Eesti Standardikeskus on asutatud mittetulundusühingu seaduse alusel, tema põhikirjalise tegevuse eesmärk on koostada ja avaldada standardeid ning esindada Eestit rahvusvahelises standardimises.

Kui tahetakse tõestada, et ehitis vastab nõuetele, on asjakohane rakendada harmoneeritud standardit. Nimetatud standardite loetelu on Euroopa Komisjoni veebilehel (www.newpproachorg.com) ja Eesti Standardikeskuse veebilehel (www.evs.ee). Harmoneeritud standard on Euroopa Komisjoni mandaadi alusel Euroopa standardiorganisatsiooni koostatud ja vastuvõetud standard. TNSS-i § 6 lõige 2 sätestab: kui Euroopa Liidu Ametlikus Teatajas on avaldatud teade harmoneeritud standardi kohta ja see on vastu võetud vähemalt ühe Euroopa Liidu liikmesriigi rahvusliku standardina, võib, kui õigusaktist ei tulene teisiti, sellist standardit järgivat toodet või teenust lugeda vastavaks asjakohasele tehnilisele normile või õigusaktile.

Võimalused isetegevust teha piiratud

Harmoneeritud standardid võivad reguleerida nii ehitisi kui ka selle osi. Ehitis vastab nõuetele, kui tema osad ning ehitamisel kasutatud materjalid ja tooted ning seadmed vastavad nõuetele. Peatume standardimisel pikevalt seetõttu, et need normid on väga tähtsad ja tihedalt seotud ehitustegevusega. Muudab ju ehitamine tunduvalt keskkonda, muutused on aga pöördumatud ning arvestada tuleb tööde suure riskiastme ja ohtlikkusega. Kuna ehitamine puudutab peaaegu kogu elanikkonda, ei saa siin täielikku isetegevust lubada. Õigusaktidest on kõige olulisemad ehitusseadus ning Euroopa Nõukogu direktiiv /89/106/EMÜ. Ehitusseaduse § 3 lõige 8 sätestab, et § 3 lõigetes 2–7 sätestatud nõuded kehtivad ehitise kasutusaja jooksul. Seega nendest nõuetest ei saagi vabaneda, välja arvatud siis, kui ehitis konserveeritakse või likvideeritakse.

Ehitusseaduse § 3 lõike 10 kohaselt kehtestab majandusminister nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 2002. aasta 28. novembri määrusega nr 14 ongi need kehtestatud. Selle määruse § 2 sätestab

üldkasutatavate ehitiste liikide loetelu ning neid ehitisi on seal palju. Kõik üldkasutatava iseloomuga ehitised peavad olema puudega inimestele kasutatavad (välja arvatud elamud, mida selles nimekirjas nimetatud ei ole).

Mainitud määruses on kaks olulist peatükki: liikumisvõimalused väljaspool siseruume ja liikumisvõimalused siseruumides. Üldistatult võib öelda, et nõudeid on palju, mõni asi on isegi liialt reglementeeritud. Kas invatualeti kasutamine peab olema ikka nii täpselt reguleeritud? Mõistlik oleks jätta nii mõnigi küsimus hea ehitustava ja heade kommete alusel tellija ja töövõtja otsustada. Samal ajal pole ehitusseaduses sätestatud kõnealuste nõuete täitmatajätmise eest mingit vastutust.

On täiesti loomulik, et puudega inimestele peavad olema liikumisvõimalused tagatud ning ehitised ja nende üldkasutatavad osad ligipääsetavad ja kasutatavad kõigile, seda enam, et eritingimusi liikumiseks arvatakse Eestis vajavat ca 25% elanikest, kui puudega inimestele lisada ka vanurid.

Kes siis ikkagi vastutab selle eest, et puudega ja väetitel inimestel oleks hea ja turvaline liikuda? Loomulikult kohalik omavalitsus, kes kehtestab vastavatele hoonetele projekteerimistingimused. Ehitustoodete direktiiv puudega inimeste liikumisvõimaluste kohta mingit regulatsiooni ei sätesta, kuid Euroopa Nõukogu on välja andnud mitu resolutsiooni ja juhust, kuidas tuleks nimetatud seadusest aru saada ja seda kohaldada. See on oluline just tõlgendamise seisukohalt (Council of Europe 2001). Peale mainitud direktiivi on ehitamine seotud veel ka eurodirektiiviga.

Ehitusseaduse teine peatükk käsitleb ehitusmaterjale ja -tooteid ning selles toodud sätted on olulised Eesti ehitusseaduse ühtlustamise seisukohalt Euroopa Liidu õigusaktidega. Ehitusmaterjale ja -tooteid tohib ehituses kasutada, kui nende vastavus normidele ja standarditele on kontrollitud ja tõendatud tulevalt ehitusseaduse § 7 nõuetest. Kvaliteedi ning vastavuse peavad tagama kohalike toodete puhul nende tootjad ja müüjad ning imporditud toodete puhul Eestisse tootjad ja müüjad.

Suurem riskitegur

Ehitise mõisted ja täpsed määratlused on aluseks kohalike omavalitsuste ja riigi institutsioonide toimingutele ja haldusaktidele, seega on neil oluline tähendus. Eriti võivad tekitada asjatuid vaidlusi ehitise mõiste ebaselgest (liiga üldisest) määratlusest tulenevad tõlgendused. Et õiguslike tagajärgede seisukohalt on tarvis vahet teha, millal saab eset käsitleda ehitisena, tuleb koostada sellisteks piiripealseteks juhtumiteks loetelud. Kuna loetelu ei saa olla täielik, võiks ehitusjärelvalve instantsidel

olla õigus teatavatel juhtudel ise otsustada, kas konkreetsel juhul on tegemist ehitisega. Ehitusseadus kohustab ühtlasi välja andma ehitusalaseid õigusakte, näiteks ehitiste ülevaatuse ja puudega inimeste liikumisvõimaluste kohta üldkasutatavates ehitistes. Ehitusseaduse alusel on majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestanud üldkohustuslikke akte. Nende osa võiks ehitustegevuse spetsiifikat arvestades olla toekam, seda enam, et riskitegur on ehitustegevuses palju suurem kui teistes tegevusvaldkondades.

Kasutatud kirjandus

- Asjaõigusseadus. – Riigi Teataja I 1993, 39, 590.
Asjaõiguse rakendamise seadus. – Riigi Teataja I 1993, 72/73, 102; 2003, 13, 64.
Böckenförde, D., Temme, H.-G., Krebs, W. (1992). Musterbauordnung für die Länder Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
Council of Europe (2001). Committee of Ministers. Resolution ResAP (2001)1 on the introduction of the principles of universal design into the curricula of all occupations working on the built environment.
Eesti keele sõnaraamat (1999). Tallinn: Eesti Keele Instituut, Eesti Keele Sihtasutus.
Ehitusseadus. – Riigi Teataja I 1939, 42, 333.
Ehitusseadus. – Riigi Teataja I 2002, 47, 297.
Elektriohutusseadus. – Riigi Teataja I 2002, 49, 310.
EPN 10.1 Ehitiste tuleohutus. Üldeeskiri.
Euroopa Nõukogu direktiiv 89/106. EMÜ liikmesriikide ehitustooteid käsitlevate seaduste, määruste ja haldusnormide ühtlustamisest. 21. detsember 1988.
Euroopa Nõukogu direktiiv 96/737 EC. Energia tõhusast kasutamisest ehitistes.
Köhler, H. (1998). Tsiviilseadustik. Üldosa. Õpik. Tallinn: Juura.
Lass, K. (2000). Planeerimine ja ehitamine on ühe asja kaks külge. – Keskkonnatehnika, nr 4.
Maareformiseadus. – Riigi Teataja I 1991, 34, 427; 1993, 20, 354; 1996, 36, 738.
Olemaolevate ehitiste likvideerimine (2002). – Ehitaja, nr 10.
Planeerimis- ja ehitusseadus. [Praegu kehtetu.] – Riigi Teataja 1995, 59, 1006.
Planeerimisseadus. – Riigi Teataja I 2002, 99, 579.
Pärna, P., Köve, V. (1996). Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
Samuel, G. (2003). Hägusapiiriline ehitis. – Ehitaja, nr 3 ja 4.
Tehnilise normi ja standardi seadus. – Riigi Teataja I 1999, 29, 398; 2000, 29, 169; 79, 495; 2002, 32, 186.
Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – Riigi Teataja I 2002, 35, 216.
Võlaõigusseadus. – Riigi Teataja I 2002, 60, 374.
Õiger, K. (1999). Probleemidest katuse projekteerimisel ja ehitamisel. – Ehitaja, nr 6.

