

PEATEEMA: SUNDPOLITISEERIMINE

Ühiskondliku ruumi politiseerimisest räägitakse, kui avalikus korras mittevalitavatele ja vaid võimuesindajate otsusest sõltuvatele ametikohtadele nimetatakse ilma selge vajaduseta isikud, kes kuuluvad võimul oleva(te)sse erakonda(desse). Samas on keeruline tõmmata selget joont, mis hetkest saame rääkida sundpolitiseerimisest. Tegemist on probleemiga, sest selline olukord piirab isikuvabadusi ning seab küsimärgi alla avalike vahendite otstarbeka kasutamise. Sundpolitiseerimise teemal esitati kokku ligi 248 ettepanekut ja kommentaari.

ALATEEMA 1: AMETIAJA JOOKSUL ERAKONDA MITTEKUULUMINE

34% (85 kirjet 248-st) sundpolitiseerimise teemal laekunud ettepanekutest ja kommentaaridest puudutasid erakonda kuulumise ja erakonna tegevuses osalemise keeldu või erakonda kuulumise peatamist. Tegemist on sundpolitiseerimise teemal kõige rohkem ettepanekuid ja kommentaare saanud ning selgelt eristuva alateemaga.

Riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnike erakondliku kuulumise peatamise kohustus (85 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: keelata riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnike erakondlik kuulumine või muuta kohustuslikuks erakondliku kuulumise peatamine (42 ettepanekut ning argumenti; toetushääli 700, vastuhääli 133).

Variatsioonid ilmnesis selles, keda muudatus võiks puudutada: Riigikogu liikmed, KOV volikogu liikmed, ametnikke üldiselt, Vabariigi Valitsuse liikmeid, riigiasutuste tippjuhte.

Pooltargumendid: erakondliku kuulumise peatamine või parteitu olemine aitab paremini seista valijate ning ühiskonna huvide eest ning erakondlikud huvid jäävad tagaplaanile.

Vastuargumendid: erakonna kuulumine ei määra inimese olemust ja põhimõttelisi maailmavaateid; mõnel juhul peabki ametnik omama poliitilist kuulumust (näiteks kohaliku omavalitsuse juht). Kui ametnik kuulub erakonda, ei tähenda see, et tema tehtava töö kvaliteet oleks erakonda mittekuuluvast kehvem

Ettepanek 2: haridusjuhid peaksid oma erakondliku kuulumise peatama (11 ettepanekut ja argumenti; toetushääli 294, vastuhääli 22)

Pooltargument: nii saab tagada kooli poliitilise sõltumatuse ning neutraalsuse.

Vastuargumendid: keeld ei aita, sõltuvussuhteid saab kehtestada sellest hoolimata; juhi poliitiline kuulumine ei mängi rolli.

Ettepanek 3: seadusega kehtestada ametikohtade nimekiri, millel töötades ei tohi olla erakonna liige. Sisuliselt sooviti selle ettepanekuga selgelt määratleda mittepoliitilised ametikohad (6 ettepanekut ja argumenti; poolthääli 81, vastuhääli 5).

Pooltargumendid: Hetkel kehtiv erakonnaseaduse poolt kehtestatud ametikohtade nimekiri, kes ei tohi erakonda kuuluda, on liiga lühike. Kui ei saa keelata inimesel poliitilist kuulumust omada, siis saab defineerida ametid, kus erakonda kuulumine on lubamata.

Vastuargument: Samas rõhutati, et kõigi ametnike depolitiseerimine on põhiseaduse vastane.

KOKKUVÕTE

Käesoleva alateema puhul oli läbiv sõnum, et ametnikele erakondadesse kuulumise keelu kehtestamine või kuulumise ajutine peatamine aitaks parandada ametnike kui spetsialistide sõltumatust ühiskonnaelu korraldamisel ja arendamisel. Peamiselt leiti, et riigiametnik ei peaks olema erakonna liige.

Alateema 1: Ametiaja jooksul erakonda mittekuulumine/1. Riigi- ja KOV ametnike erakondliku kuuluvuse peatamise kohustus/2. Haridusjuhtide erakondlikkuse peatamine/3. Seadusega kehtestatud ametikohtade nimekiri, millel töötades ei tohi olla erakondlane

<p>Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse</p>	<p>Eesmärk: Välistada riigi tegevaparaadi ja avaliku sektori võtmeisikute erakondlikku kuuluvust ja sellega seotud sundpolitiseerimist selle toimimise erapooletuse, kvaliteedi ja efektiivsuse tagamiseks. (Hea näide on äsja lahvatanud Tallinna ametnike vallandamise skandaal, kus kriteeriumiks oli erakondlike kohustuste mittetäitmine erakondlike ülesandeid olemuslikult mitte täitma pidavate munitsipaalametnike poolt.)</p> <p>Probleem: Ametnike ja avaliku sektori võtmevaldkondade tippjuhtide (nt. hariduses) professionaalse tegevuse motivatsioon ja kvaliteet erakondliku kuuluvusega kaasneva sundpolitiseerimise tõttu kannatavad ja seetõttu kogu väikeriigi administratiivne efektiivsus langeb.</p>
<p>Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.</p>	<p>Ei vaja PS muutmist.</p>
<p>Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?</p>	<p>Erakonnaseaduse (RT I, 27.06.2012, 7) §5 lg.3, loetledes lisaks seal juba nimetatutele ammendavalt need ametnike ja avaliku sektori teiste asutuste juhtide kategooriad, kes ei tohi oma ametikoha järgi olla erakonna liikmed. Põhimõtteliselt on sellised kategooriad täna juba olemas õigus- ja riigikaitse valdkonnas asjakohase regulatsiooni tulemusena.</p>
<p>Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõtteliste muudatuste vajaduse?</p>	<p>On sobiv, kuid toob kaasa senise poliitilise suundumuse (kokkuleppe?) muutmise, mis andis valitsevale poliitilisele jõule/parteide koalitsioonile selle koosseisust sõltumata ja selle ministritele või KOVi juhtidele pretsedendipõhiselt voli ametnikke ja isegi haiglate ja koolide juhte parteilise kuuluvusega siduda seostatult nende ametisse määramise või seal püsimisega või nende juhitavate asutuste heaolu tagamiseks.</p> <p>Sisuliselt oleks tegu tagasimineku algusaegadesse, kui kogu riigiparaadi ülesehitamise printsiip oli selgelt fikseeritud professionaalse karjäärimudeli põhine, alustades juba Vabariigi Valitsuse seadusega ettenähtust. Seda hakati aga kantslerite ja maavanemate instituudi politiseerimise huvides muutma juba sajandivahetusel.</p> <p>Variatsioonides pakutud erinevate keelu alla langevate ametnike</p>

	<p>kategooriate puhul võiks siiski lähtuda printsiipest, et valitud isikud on olemuslikult poliitiliste ametikohtade täitjad ja sellistena erakondliku kuuluvuse piiramise alla ei peaks langema. Küll aga kõik mittevalitavate iseseisvat otsustusõigust evivate ametikohtade täitjad peaks nende piirangute alla langema, v.a. riigi või kohaliku omavalitsusüksuse valitsuse liikmed, kes on samuti poliitilise ametikoha täitjad valimiste tulemusel.</p> <p>Ettepanek 2 on sisuliselt üheks konkreetseks variatsiooniks ja sisaldub eeltoodud põhimõttes.</p> <p>Ettepanek 3 on sisuliselt sama, mis eksperdi pakutu. Kõiki ametnikke tööpooldest ei peaks erakondliku kuuluvuse piirang hõlmama. Seda aitaks vältida eelpool pakutud lähenemise alusel loodud regulatsiooni teke erakonnaseaduses.</p>
<p>Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamise kaasa tooks <u>(vaid lisaks briifis toodud argumentidele)</u>?</p>	<p>Aitab kaasa erapoolikuse vähendamisele ja erapooletu professionaalsuse (seega ka kvaliteedi ja efektiivsuse) kasvule ametnike ja avaliku sektori asutuste juhtide tegevuses.</p>
<p>Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.</p>	<p>Enamikus demokraatlikes riikides on professionaalne ametnikkond, avaliku sektori teistest juhtivatest kohtadest rääkimata, komplekteeritav erakonnavabalt või erakondlikust kuuluvusest sõltumata puhtalt professionaalsuse kriteeriumite alusel vanadele demokraatiatele iseloomuliku ja ajapikku väljakujunenud tavaõigusliku regulatsiooni raames. Õigus- ja riigikaitse valdkonnas aga eksisteerivad tihti ka õigusnormidele põhinevad piirangud.</p>
<p>Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid.</p>	<p>Võiks kaaluda senise mudeli pehmemat reformi, kus ministriumite kantslerite ja osakonnajuhatajate (s.h. maavanemate) ning ametite, inspeksioonide ja muude riigiasutuste juhtisikutele kehtestatakse erakonnaseaduses erakonda kuulumise keeld. Seda võiks laiendada ka kohalike omavalitsuste valitsusse mittekuuluvatele juhifunktsioonide täitjatele analoogselt riigitasandi mudelile.</p>
<p>Nö. varia lahter - muud huvitavad aspektid või järeldused - mille väljatoomine või hinnangud ei mahu eelnevasse "lahtritesse".</p>	<p>Antud küsimuse teke iseenesest poleks olnud võimalik, kui eksisteeriks eetilised tavaõiguslikud piirangud poliitilises praktikas. Kuna neid pole ja asjade senise käigu järgi otsustades iseenesest ka ei teki, siis oleks otstarbekas ja paraku ka vältimatu kehtestada mingid piirangud seaduse jõuga.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sisuliselt oleks ettepanek 3 kõige loogilisem, kuid Eesti riigihalduse praktikas hakataks sellisel juhul suure tõenäosusega looma uusi/paralleelseid ametikohti, mida saaks vabalt politiseerida. Nii et ettepaneku 3 võiks välistada. 2. Eestis on koos uue avaliku teenistuse seadusega (ATS)

	<p>institutsionaliseeritud tippametnikud (umbes 90 inimest, sh kantslerid, asestantslerid, ametite ja inspeksioonide juhid), kes asuvad poliitika/administratsiooni „piirimail“. Erakondliku kuuluvuse keeldu võiks laiendada just neile, kuna nemad mõjutavad väga palju ka alumiste astmete personalipoliitikat.</p> <p>3. Teatavasti uus ATS kitsendab ametniku mõistet, mistõttu peab juba lähitulevikus hakkama rääkima mitte ainult ametnike politiseerimisest, vaid ka riigiasutuste töötajate politiseerimisest. Kui näiteks tulevikus on ministeeriumi personalijuht või avalikkussuhete juht töötajad, siis võib õigustatult tekkida ka küsimus nende neutraalsusest.</p> <p>4. Ettepaneku 2 võiks arutelust välja jätta või siis kaasata ka teiste avalikke teenuseid pakkuvate organisatsioonide juhid (haiglad, teatrid, kultuuri- ja spordialaliidud jne). Teema on iseenesest väga oluline.</p> <p>5. Ja lõpetuseks (ehk poliitikute kaitseks): ministrile peab ministeeriumis jääda võimalus oma poliitikat ellu viia läbi väga väikese poliitilise aparadi. Ehk ministeeriumides peaks olema koht ka poliitilistel ametnikel, aga nende hulk peaks olema piiratud, selge piir vahele tõmmatud poliitilistele ja mittepoliitilistele ametnikele ning poliitilised peaksid ametist lahkuma koos ministriga.</p>
--	--

Põhjalikum, tabeliväline lahktikirjutus, autor Jüri Adams

Elmärkus, mõistete ja oskussõnade teemal.

Vähemalt eksperthinnangu andmise seisukohalt tundub, et pealkirjaliseks üldmõisteks uudse liitsõna „sundpolitiseerimine“ võtmine ei olnud õnnelik idee. Sellist sõna ei ole eesti keeles varem tuntud, netiotsingu andmetel on enne rahvakogu protsessi seda kasutatud vaid üks kord, nimelt A. Herkel ühes kirjutises. Paistab, et see on sündinud laiemalt tuntud liitsõna „sundparteistamine“ variandina. Viimasel on eesti keeles siiski konkreetne tähendus, mis kujunes nõukogude okupatsiooniajal, aga sõna ise elas edasi ka pärast seda, kuigi sellest kadus esialgne selge tähendus (analoogselt näiteks „ääremaastumisega“) ja sõna liikus emotsionaalsemasse ajakirjandusse omandades tugeva sõimusõnalise varjundi.

Kui vaadata sõna osiseid, siis „politiseerima“ on taas üks teatud tüüpi ajakirjanduse, aga ka mõnede ühiskondlike huvirühmade sõnasõja nõ. malakaid, õigekeelsussõnaraamat seletab seda kui „poliitiliseks tegema“, mis antud teemade kontekstis ei seleta mitte midagi, kasvõi sellepärast, et sõnal „poliitiline“ on palju ja üksteisele vasturääkivaid või mitteaakuvaid tähendusi.

„Sund“ on üks iidsemaid eestikeelseid õigustermineid, mis praegu on kasutusel vähemalt kahes tähenduses: 1) midagi, mis on kohustuslik sõltumata sellest, kas see, kelle suhtes sundi rakendatakse, on nõus; näit. sundravi, sundvõõrandamine, 2) kellegi panemine midagi tegema, mida ta vabal tahtel ei

teeks, kasutades selleks vägivalda või ähvardamist. Käesoleva analüüsi seisukohalt võiks sunnist rääkida kõikidel juhtudel, kui keegi näiteks tahab olla mingi erakonna liige, aga seda talle keelatakse. Niisiis sisuliselt võttes on paljud alaettepanekud sunni suurendamise ja rakendamise ettepanekud.

Võib etteruttavalt väita, et paljude teema käigus käsitletavat nähtuste puhul ei ole võimalik täheldada „sunni” olemasolu.

„Avalik võim” on riigiõigusteaduse kohmaks termin, millel ei ole sobivat rakendust niisuguses kontekstis.

Ka sõna „poliitik” kasutamine ei ole tõsiseltvõetava analüüsi tasemel piisavalt täpne.

Väljendite „riigi- ja munitsipaalettevõtted” ja (riigi või omavalitsusüksuse osalusega) „äriühingud” kasutamine sünonüümidena on vastuolus nende täpsete ja ka seaduste tekstides esinevate väljendite senise kasutamisega.

Muud termini- või mõisteprobleemid on vajadusel nimetatud juba hinnangu enda tekstis.

1. Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse

Formaalsemast vaatepunktist taotletakse mitmesuguste uute keeldude kehtestamist Eesti riigi (laiemas mõttes, *incl.* nii keskvalitsuse kui omavalitsuste) ametnikele. Konkreetsemalt näiteks „haridusjuhtidel” (ei ole aru saada, kellest võiks olla jutt) keelata olla erakondade liikmed.

Sisuliselt ilmselt ei olda rahul nii riigi- kui omavalitsuste korralduses kas kogu viimase 20 aasta vältel või mõnes kohas mingi viimase ajaperioodi jooksul kujunenud olukorraga, või vähemalt sellega, milline pilt on rahulolematuse väljendajatel ja muutmiste ettepanekute esitajatel vastavatest valdkondadest ning seal tegutsejatest.

2. Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse.

Taolised ettepanekud ei eelda põhiseaduse muutmist, kui just keegi ei taotle mõne keelu või keelamise põhimõtte lisamist kehtiva põhiseaduse teksti.

3. Ettepanekuga seonduv kehtiv poliitilis-õiguslik raamistik. Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?

Demokraatia teooria üks lähtekohti on Ch. de Montesquieu 1748 avaldatud seisukoht, et üks ja sama ametiisik ei tohi kehtestada norme, viia neid norme ellu ja nende alusel kohut mõista. Viimased kaks sajandit on katsetatud erinevaid võimude lahususe korraldamise viise ja selle kõrval ka erinevaid ametite personaalse ühitamatuse reegleid. Vastav eestikeelne termin ei ole ilmselt väga õnnestunud, sest küsimuse all ei ole mitte ainult „ametid” ja „ametikohad”, vaid ka elukutsed, elatusvahendite hankimise viisid ja allikad, äri- ja muud tegevused, aga ka õiguste ja eesõiguste kasutamise, sh. nende kasutamise keelamise küsimused. Kuni selleni, nagu üks ettepanekute tegija lülitas oma ettepanekusse, et näiteks mitte lubada „poliitikutel” kuuluda spordialade ühingute juhtkondadesse. Edaspidi kasutame üldterminina sõna „ühitamatus”.

Ei ole teada, et enne sõda oleks Eestis kehtinud ühtki ühitamise keeldu, kus üheks pooleks oleks olnud erakonda kuulumine. On aga võimalik, et mingite ametite puhul (sõjaväelased, politseinikud) oli piiratud nende õigused täita näit. mingeid ametikohti erakondades.

Erakonna liikmeks olemise õigus on üks Eesti kodaniku poliitilistest õigustest, mis sellisena on selgesõnaliselt nimetatud ka põhiseaduse §-s 46. See õigus on seadusega piiratud ja taolise piiramise ainuke alus sisaldub põhiseaduse §-s 11: „Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust.” Lisaks on piiramise võimalus veel põhiseaduses eraldi üle kirjutatud selliselt (§ 30 (2)): Seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegeleda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse (§ 31) ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühingutesse (§ 48).” „Riigiteenistujad” selles põhiseaduse kohas hõlmavad ka kõiki neid, keda praegu on kombeks nimetada kohaliku omavalitsuse ametnikeks, sest põhiseaduses ei olnud ei põhjust ega vajadust neid eraldi nimetada.

Erakonna liikmeks olemise ühitamatuse kasutuselevõtt algas 1992. a. põhiseadusest, kus § 84-s sätestatakse, et president „peatab” oma „erakondliku kuuluvuse”, §-s 125 aga sätestatakse, et „tegevteenistuses olev isik ei tohi... osa võtta erakonna tegevusest”. Kelle kõigi suhtes on kehtestatud erakonna liikmeks olemise keeldusid, ei oska me väita. Näiteks erakonnaseadus (§ 5 lg. 3) lisab järgmised ametikohad: õiguskantsler ja tema nõunikud, riigikontrolör ja riigikontrolli peakontrolör, kõik kohtunikud, prokurörid ja politseiametnikud.

Põhiseaduse § 84 tekstist on alguse saanud ka segadused, mis kaasnevad „liikmelisuse peatamise” mõistega. § 84 kommentaar pakub seletuse, et see tähendab, et „isik on erakonna nimekirjas, ent ei osale erakonna tegevuses”. Eesti õigus ei ole tundnud ega tunne ka praegu ühinguõiguse valdkonnas midagi, mis kannaks nime „peatamine”. Eesti õiguse seisukohalt on ühingu liikmelisuse puhul vaid kaks võimalust, inimene kas on ühingu liige või ei ole selle ühingu liige.

Põhiseaduse 2012. a. kommenteeritud väljaande § 125 kommentaaride autorid on aga avaldanud arvamust, et sealne „ei tohi osa võtta erakonna tegevusest” tähendab liikmeksolemise lõpetamist.

Õiguslikud probleemid on ka mõne muu ühitamatusega. Põhiseaduse § 63 ütleb, et „Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis.” Põhiseaduse 2012. a. kommenteeritud väljaande § 63 kommentaaride autorid oletavad, et selle „peamine eesmärk on huvide konflikti vältimine...”. See arvamus on ühekülgne. Riigiõiguslik-teoreetiliste seisukohtade kõrval oli lähtepunktiks kindlasti ka viimase ülemnõukogu ja selleaegsete valitsuste tööpraktika, millest kujunes kogemus, et iseseisvuse taastamise perioodi vastavad töökoormused saavad olema sedavõrd suured, et selle töö peamisi osalisi tuleb kasvõi sunniviisil „spetsialiseerida”, st. et õigusliku printsiibi asemel oli aluseks pigem töökorraldusliku otstarbekuse printsiip.

Tõsine ja meil peaaegu mittekäsitletud õiguslik probleem kõikide ühitamise keeldude puhul on seoses erandite tegemise küsimusega. Euroopa riikide ajalooline kogemus on ikka sisaldanud näiteks parlamendi liikmetega seotud ühildamatuste puhul vähemalt kolme eranditegemise alust: kui parlamendi liikmel on ühiskonna jaoks erandlik pedagoogiline roll, kunstialane roll või teaduslik roll, siis lubatakse tal vastava tegevusega jätkata isegi juhul, kui see kahjustab tema tegutsemist parlamendis või põhjustab huvide vastuolusid; enamasti eeldatakse, et isik otsustab ise, kuidas ta jagab ennast „ametite” vahel. Niisuguste erandite aluseks on siis „üldise huvi” olemasolu.

Üks väheseid näiteid, kus Eesti riigiõiguse asjatundjad on eelpoolnimetatud probleemi märganud ja pidanud nimetamise väärseks, on põhiseaduse kommenteeritud väljaande § 125 kommentaaride autorid, kes kirjutasid, et „Absoluutse keelu ettenägemine on väikeriigi jaoks oluline piirang ressursi

kasutamisele.” Erandite ja nende lubamise mehhanismide probleem on kõige aktuaalsem korrupsiooni tõrjumise valdkonnas.

Poliitilised kogemused on vastuolulised. Erakondade valdkonnas paistab olevat positiivne see, et erakondadel ei ole lubatud tulundusliku eesmärgiga majandustegevus. Ei ole andmeid, mis võimaldaksid teha oletusi, et mitmesuguste ühitamise keeldude puudumise korral oleks võinud midagi minna märkimisväärselt teistmoodi ja/või et ühitamise keeldude olemasolu oleks endaga toonud kaasa märkimisväärselt häid tulemusi või hoidnud ära ebasoovitavaid tulemusi. Kuid puuduvad ka selle teema usaldusväärsed uuringud.

Selle „teadmatus“ kõrval on kujunenud kaks suurt, krooniliseks muutunud ja Eesti riigile jätkuvalt halvasti mõjuvat probleemide ringi.

Esiteks küsimus riigikogu liikmete õigusest olla samal ajal ka mõne kohaliku omavalitsuse volikogu liige. Ühest küljest on riigikogu liikmetel lauslubatud kandideerida, mis praktikas tähendab olla vastavate nimekirjade nõ. häältepuudjad. Teiseks küljest ei luba me mandaadi saanud riigikogu liikmetel olla volikogu liige, seda ka neil kes tahaks ja jõuaks volikogu liikme rolli täita, st. kehtib lauskeeld. Juriidiliselt paistab probleem enam kui arusaamatu. Iga omavalitsusüksuse elanikel on õigus valida ennast volikokku esindama isikud, keda nad peavad selle tegevuseks sobivamateks. Kas aluspiirangut on: Eesti kodakondsuse nõue ja omavalitsusüksusega elukoha kaudu seotuse nõue. Siis aga võrdsustame me mandaadi saanud riigikogu liikmed vangistuskaristust kandjatega.

Teiseks küsimus riigikogu liikmete õigusest olla samal ajal ka riigi esindaja riigi osalusega äriühingu nõukogus. Et see ei saa olla põhimõtteliselt välistatud, seda näitavad mõne eriseaduse rakendamise raames otse riigikogu poolt mõnda nõukogusse valitud riigikogu liikmete olemasolu; järelikult eeldatakse, et neil ei teki ebamõistlikult suure koormuse ja nende riigikogu tööpanuse ohtliku vähenemise ohtu, kusjuures eeldatakse nõukogu liikmeks määratavalt ju ka piisavat kompetentsi ning taolise töö motivatsiooni olemasolu. Juriidilise vastuolu aluseks on aga see, et Eesti riigil peab olema õigus saata niisugustesse nõukogudesse selleks kõige sobivamad isikud, kes sellega vaid nõus on ja kui puudub mingi veelgi kõrgem avalik huvi, mis annaks vastupidisele alust. Sellel temal lisaks veel tagapool.

4. Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõtteliste muudatuste vajaduse?

Eesti riigis on demokraatia protseduur selgelt välja kujunenud. Perioodiliselt toimivate valimiste tulemuste alusel vahetuvad inimesed, kes täidavad teatud tippametikohti (pluss inimesed kes on ametis eelpoolnimetatute isiklike vms. abilistena). Riigi tasemel on selleks riigikogu liikmed ja valitsuse liikmed, isiklikud või kollektiivsed nõunikud ja abid. Taoliste inimeste koguarv on ca 250. Omavalitsustes on taolisteks ametikohtadeks valla- või linnvalitsuse liikmete ametikohad (va. linna- ja vallasekretärid), Tallinnas ka linnaosavalitsuste liikmed. Niisuguste ametikohtade üldarv ei ole meile teada, kuid see ilmselt on kokku üle tuhande. Niisugune perioodiliste vahetumiste nähtus on igati normaalne kõigis demokraatlikes peetavates riikides, õieti selle olemasolust tuntakse demokraatia ära.

Teised, allapoole jäävad ametnikud ei kuulu ametist lahkumisele valimiste toimumise järel. Ilmselt vähemalt Tallinnas on kujunenud teatud hulk nõ. piiripealseid ametnikke (näit. linnavalitsuse ametite juhid), kelle suhtes ilmneb poliitiline tendents ja surve lülitada ka need nõ. ülemisse rühma.

Hinnangu aluseks võetud ettepank ei sobi Eesti süsteemi sisuliselt mitte üldse. Esimese, „poliitilise“ rühma kohta see ei käi kuidagi, aga selle rühma puhul ei ole ka põhimõttelisi pretensioone „politiseeritusega“. Teise, „avaliku teenistuse“ rühma puhul ei ole mingit vajadust taolisi ühitamise piirangute kehtestamist katsetada, pole ka loota, et täiendavate piirangute kehtestamine võiks ühtki soovivat eesmärki saavutada.

5. Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamine kaasa tooks?

Astutaks suur samm tagasi nõukogude silmakirjasüsteemi uuemaegse analoogi kujunemise poole.

6. Rahvusvahelised analoogid.

Eesti on ilmselt mitmesuguste selle valdkonna ühitamiskeeldude, mis ei kanna mingit praktilist funktsiooni ja mis tõenäoliselt vaidlustamise korral võivad saada tühistatud kui põhiseadusega või mõne rahvusvahelise konventsiooniga mitte kooskõlas olevad, ilmselt üks rekordriike. Meile ei ole teada allikat, kust võiks leida rahvusvahelisi võrdlusandmeid taoliste ühitamiskeeldude olemasolu või puudumise kohta. Küll on olemas ülisuur rahvusvaheline kogemustepagas, kuidas kujunenud probleeme lahendada sisuliselt, ilma täiendavate ühitamiskeeldudeta.

7. Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid

Ei ole kahtlust, et rahvakogule vastavateemalisi ettepanekuid ja kommentaare esitanud inimeste mure ja ärevuse aluseks on reaalsed tähelepanekud parandamist vajavatest hädadest ja pahedest. Vale arusaamine algab aga sellest, kui eeldatakse, et kellegi erakonda kuulumise ja selle inimese taunitava tegevuse vahel on põhjuslik seos. Justkui inimese arusaamine poliitilisest kultuurist, eetika, tegutsemismotiivid, tegutsemismeetodid jms. võiksid muutuda vaat et vastupidiseks juhul, kui see inimene lõpetab erakonna liikmeks olemise (resp. ei astu erakonna liikmeks, kuigi ta seda tahaks).

Teine mõtlemisviga avaldub selles, et kui mõne erakonna konkreetne liige käitub kuidagi taunitavalt, siis kasutatakse vaikivat eeldust, et selline hinnang laiendada kõigile või paljudele selle erakonna liikmetele.

Kolmas mõtlemisviga avaldub selles, kui arvatakse olevat ära tundnud, et mingis erakonnas on taunitavat tegevust, siis laiendatakse see vaikivalt kõigile teistele erakondadelegi, räägitakse täpsustamata ja üldistatud moel „erakondadest“. Erakonnad on aga konkreetsed, mitte üldised või abstraktsed.

Neljas mõtlemisviga avaldub selles, et ebaseeldivaid kultuurilisi ilminguid (resp. kultuurituse ilminguid) arvatakse vaikimisi olevat võimalik kaotada või oluliselt muuta normide kehtestamise abil.

Viies mõtlemisviga avaldub selles, et jäetakse tähelepanu alt välja aspekt, et kui ei ole just tegu keeluga, mida valdav osa asjassepuutuvaid isikuid (näit. 90 %) niikuinii täidavad omaenda algatusel ja ilma käsuta, siis muude keeldude puhul, kui need on üldse sisuliselt kehtestatavad, on vajalik olukorra jälgijate, kontrollijate ja keelu rikkujate karistamise tegevus, mis tähendab vastava ülesande täitajate palkamist ja nendele töövahendite ning võimaluste loomist. St. sisuliselt oleks vaja luua uus üleriigiline inspeksioon koos palgalise personaliga ja vajaliku riigipoolse raha eraldamisega.

Kõik realistlikumad ja tegelikke tagajärgi lubavad variandid peaksid algama tegelike olukordade uurimisest ja hindamisest, sh. ka probleemidele realistlike arvuliste hinnangute andmisest.

On täiesti võimalik, et paljud probleemid on suurel määral lähtuvad mitte elu faktidest vaid mitmesugust tüüpi ajakirjanduse vaadetkujundatavatest mõjudest.

Mitmesugustel heakskiitu või taunimist sisaldavatel hinnangutel on märkimisväärne omadus olla inertne. (Ilmekas oli, kuidas „avaliku arvamuse” hinnang politsei tööle „hilines” kuni 10 aastat.)

Tegelikult olemasolevate mureallikate puhul on tõenäoline, et need ilmnevad vaid nõ. lokaalselt, näit. üksikutes omavalitsustes, või üksikute erakondade (resp. nende üksikute kohalike organisatsioonide) puhul.

Päris kindlasti on kas kõik või paljud erakonnad tegelenud sellega, et kutsuda liikmeteks võimekaid ametnikke, eriti omavalitsuse ametnikke. Selles ei ole midagi õigusevastast. Paljud ametnikena rakendatud inimesed on astunud mõne erakonna liikmeks, võib oletada, et mõnede puhul on oluliseks motiiviks olnud soov teha oma ametialast karjääri kiiremini ja energilisemalt kui see ehk muidu kulgeks, mõne puhul ehk ka soov tõusta kõrgemale, kui see avalikus teenistuses mõeldav. (Mitte sund, vaid ahvatlus.) Motiive, mis ei sisalda kuritegelikke suundumusi, ei ole võimalik taunida.

Ilmselt on olnud ametnikke, kes on oma ametikohalt „välja söödud” kohapeal valitseva erakonna liikmete poolt. Siiski ei ole piisavalt teada usutavalt dokumenteeritud üksikjuhtumeid.

Ei ole ka usutavalt dokumentaaritud juhtumeid, kus valitsev erakond (muidugi oma kohalike liikmete tegevuse tasemel) oleks selle erakonna liikmeks astuda seda mitte soovivale ametnikule (resp. kes tahtis säilitada kuuluvust mõnda teise erakonda või astuda teise erakonna liikmeks) esitanud nõ. ultimaatum, et astu meie liikmeks (resp. ära ole teise erakonna liige) või muidu me paneme sulle „sule sappa”. Kuigi selliseid kahtlusi ringleb päris palju, ei ole teadmisi, et niisuguste ähvarduste hulka hinnata. Niisugustel juhtudel saaks korrektselt rääkida „sunni” olemasolust.

Kindlasti on aga sundidest hoopis laialdasema leviga need juhtumid, kus sundi ei ole olnud, küll aga pigem vastupidi, erakonna liikmeks astumise otsus on tulnud ametniku poolt ilma sunnita ja mingi lootuse motivatsioonil (st. pigem päikese hellitus kui tuule vägivald, kasutades tuntud valmi kujundeid).

Üldiselt paistab konkurentsivõitlus omavalitsuse ametnike kohade valdkonnas olevat üpris terav. Praegu oleme ajahetkes, kus toimub üleminek uuele avaliku teenistuse seadusele. Meile ei ole teada, kas ja kuivõrd see toob kaasa midagi uut, eriti rakendusmehhanismide tasemel. Ilmselt on vaja, et saaks täpselt paika avaliku teenistuse ametnike piir kõikjal, kus see piir praegu ei ole päris kindel. Ilmselt on vaja ka kaitsvat normi, et piirist allpool olevaid ametnikke ei saaks ebaseaduslikult või alusetult oma ametikohalt ära ajada või sellise äraajamisega ähvardada, või kuidagi sunniga mõjutada nende vabadust otsustada ise oma erakonda kuulumise õiguse üle.

Kui ametniku töö aluseks on tähtajatu teenistusleping, siis võiks ehk vaja olla taoliste lepingute lõpetamise eriprotseduuri, mis sisaldaks ka nõ. poliitilist kontrolli sõltumatu ametiisiku või institutsiooni poolt. Samas ei tohi unustada, et igal omavalitsusel on õigus saada oma vakantsele ametnikukohale võimalikult heade oskuste ja võimetega inimene. Kui jääb kahtlus, et mõnes omavalitsuses konkursi tulemuse aluseks ei ole need kriteeriumid, siis võiks Eesti riik mõelda näiteks niisuguste konkursside korraldamisele taolise omavalitsuse eest. Kui selles aga nähakse sekkumist omavalitsuse enesekorraldusõigusesse, siis see ilmselt ei oleks põhiseadusvastane.

Uuest ja paremast kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, mis muuhulgas ütleb adekvaatseid lahendusi siinkohal käsitletud probleemide suhtes, võiks olla abi.

8. Muud

Probleem, mida on pikka aega nimetatud väljenditega, milles sisalduvad sõnad: riigi (resp. omavalitsuse) osalusega äriühingu nõukogu ja selle liikmed, oleks otstarbekas defineerida laiemalt (ja sobiva sõnalise vormi leidmisel nimetada ka kuidagi paremini). Paistab nimelt, et poliitilisi kahtlustusi (halb juhtimine, nõukogu liikmed ei ole vajalikult kvalifitseeritud või hoolsad vms., erakonnakaaslastele on eraldatud „soojad kohad“, paistab silma sisuliselt põhjendamatu sissetuleku tagamise fenomen, poliitiline kallutatus, poliitilise tasakaalu puudumine jne.) on kõige vähem just riigi omandis olevate äriühingute puhul, mida on kokku 32 ja mille puhul tõsiseid probleeme kahtlustatakse vaid ehk poole tosina juures. Samas on ainuüksi riigi sihtasutusi 68 ja samalaadseid probleeme nendest ilmselt palju suuremal osal.

Arvatavasti on Eestis omavalitsuste äriühinguid ja sihtasutusi oluliselt rohkem, aga meil ei ole vastavaid arvandmeid. Arvatavasti on suurim arv äriühinguid ja sihtasutusi Eesti suurimal omavalitsusel, Tallinnal.

Riigi kõik probleemid on omavahel seotud. Vahel ei ole võimalik mõnda probleemi tõhusalt käsitleda ilma selleta, et lahendatakse mõni teine, formaalselt justkui kaugel paiknev probleem.

Kõik erakondadega kuidagi seotud probleemid on ühel või teisel määral seoses erakondadega seotud suurimast, ütleksime võtmeprobleemist. See on parlamendierakondade poolt riigi rahakotist iseendale suure toetusraha võtmine ja selle sisulist ilma igasuguse kontrolli ja piiranguteta kasutamine.

Omavalitsuste tasemel on eelmises lõikes nimetatud analoogiks nähtus, et mõnedes omavalitsustes mõni erakond kasutab väga laialdaselt omavalitsuse vahendeid ja personali valimiskampaaniate tulemuste suunamise ja kujundamise sihiga. Kus on see nii, seal pole sugugi ebaloogiline, et omavalitsuse „ametnikuressurssi“ püütakse kasutada samal eesmärgil.

PEATEEMA: SUNDPOLITISEERIMINE

Ühiskondliku ruumi politiseerimisest räägitakse, kui avalikus korras mittevõlitud ja vaid võimuesindajate otsusest sõltuvatele ametikohtadele nimetatakse ilma selge vajaduseta isikud, kes kuuluvad võimul oleva(te)sse erakonda(desse). Samas on keeruline tõmmata selget joont, mis hetkest saame rääkida sundpolitiseerimisest. Tegemist on probleemiga, sest selline olukord piirab isikuvabadusi ning seab küsimärgi alla avalike vahendite otstarbeka kasutamise. Sundpolitiseerimise teemal esitati kokku ligi 248 ettepanekut ja kommentaari.

ALATEEMA 2: POLIITIKUTE KUULUMINE RIIGI ÄRIÜHINGUTE NÕUKOGUDESSE

Antud alateema on sundpolitiseerimise teemal kajastuste arvu poolest teisel kohal. 25% (61 kirjet 248-st) sundpolitiseerimise teema kohta laekunud ettepanekutest ja argumentidest puudutasid poliitikute riigiäriühingute nõukogudesse kuulumise keeldu või poliitikute tasustamist riigiettevõtete nõukogudes.

1. Piirata poliitikute osalemiste äriühingute nõukogudes (46 ettepanekut ja argumenti)
Domineeriv ettepanek: keelata Riigikogu liikme osalemine riigi äriühingute nõukogudes (29 ettepanekut ja argumenti; toetushääli 636, vastuhääli 10). Esitati ka ettepanek kaotada nõukogude moodustamisel erakondade poolse mõjutamise võimalus, et lõpetada sundpolitiseerimine ning aidata kaasa uute ideede ning algatuste väljatöötamisele (3 ettepanekut ja argumenti; toetushääli 25, vastuhääli 0). Üleüldiselt toetati selle ettepaneku raames nõukogude depolitiseerimist.

Variatsioonid: lisaks Riigikogu liikmetele keelu kõrval toodi välja ka, et keeld võiks ka kehtida valla- ning linnavolikogu liikmetele, ka kohaliku omavalitsuste osalusega äriühingute puhul ning riigi ja kohaliku omavalitsuse sihtasutuste ning spordialaliitude nõukogude puhul. Samuti mainiti, et poliitikud ei tohiks osaleda ka eraettevõtete juhatuses. Leiti ka, et poliitikute rolli nõukogudes tuleks õiguslikult reguleerida.

Pooltargumendid:

- poliitikud ei ole nõukogudes pädevad;
- nõukogud on muutunud poliitikutele nõ „mugavaks kohaks“;
- poliitikute osalemise keeld nõukogudes vähendab huvide konflikti ohtusid ning annab Riigikogu liikmele võimaluse keskenduda oma tööle Riigikogus;
- saadiku mõjuvõimu kasutamine peaks olema nõukogudes välistatud.

Vastuargumendid:

- keelu rakendamise asemel peab pigem diskussiooni tekitama, et välja selgitada, kuidas nõukogud oleksid suutelised paremini omi tööülesandeid täitma;
- keelustamise asemel on vaja tähelepanu pöörata sellele, et nõukogudes oleksid pädevad inimesed;
- äriühingud ei ole juriidiliselt riigiasutused, seega ei ole Riigikogu liikmed töö teisel riigiameti kohal;
- Riigikogu liikmed peavad kuuluma nõukogudesse, kuid neil ei tohi olla nõukoguga rahalisi seoseid.

Ettepanek 2: loobuda riigi- ja munitsipaalettevõtete nõukogudest (10 ettepanekut ja argumenti; toetushääli 89, vastuhääli 12). (Autori märkus: kehtivas õigusruumis pole nõukogude ärakaotamine võimalik.)

Variatsioon: nõukogu eraldi struktuuriüksusena kaotada ning nõukogu rolli panna täitma Riigikogu komisjonid või linna/vallavolikogu komisjonid.

Pooltargumendid: tagatud avalik huvi ning kontroll, juhtimisega peab tegelema juhatus, mitte nõukogu ega omavalitsuse juhtimisstruktuuriga komisjon; kuna suures osas nõukogudes sisulist tööd ei toimu, siis on nõukogudest loobumine mõnel juhul asjakohane.

Vastuargumendid: nõukogude arvu võiks küll vähendada, kuid mitte päris ära kaotada, sest nõukogul on teatud vastutus.

Ettepanek 3: nõukogudes otsustamisega peaks kaasnema selge vastutus (4 ettepanekut ning argumenti; toetushääli 92, vastuhääli 1) Leiti ka, et lisaks nõukogus osalemise vastutusele, peaks selgem vastutus olema ka riigiettevõtete tegevjuhtidel.

Pooltargumendid: kui nõukogudes osalevad poliitikud vastutaksid oma otsuste eest, siis oleks võimalus nõukogudesse minna ka asjakohastel inimestel.

Vastuargumendid: selgeid vastuargumente ei esitatud.

2. Muuta Riigikogu liikmete riigiettevõtete nõukogudes osalemise tasustamise korda (15 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: lõpetada Riigikogu liikmetele täiendava tasu maksmine riigiettevõtete nõukogudes osalemise eest (8 ettepanekut ning argumenti; toetushääli 98, vastuhääli 17).

Pooltargumendid:

- a) Hoiab mittepädevad poliitikud nõukogust eemale.
- b) Riigikogu liige peab võimalikult vähe nõukogust rahaliselt sõltuma, et teha sõltumatuid otsuseid.
- c) Riigikogu liikmele makstav palk peab olema piisav, et ilma täiendava tasuta nõukogus osaleda.

Vastuargumendid: selgeid vastuargumente sellele ettepanekule ei esinenud.

Ettepanek 2 (vastanduv ettepanek): muuta Riigikogu liikmete tasustamist riigiettevõtete nõukogudes, jätkates tasu maksmist (7 ettepanekut ning argumenti; toetushääli 47, vastuhääli 2).

Variatsioon: vähendada nõukogu liikmetele makstavat tasu; tasu saamise valitaval ametikohal ainult ühest kohast (nt kas Riigikogust või nõukogu(de)st, nõukogu liikmed võiks saada oma tasu mujalt kui riigieelarvest.

Pooltargumendid: kui lahendada tasustamise teema, nt Riigikogu liige saab palka üksnes Riigikogust, võib see lahendada tajutud probleemi poliitikute osalemisest nõukogudes.

Vastuargumendid: selgeid vastuargumente sellele ettepanekule ei esinenud.

KOKKUVÕTE

Alateema raames leidsid Rahvakogus sõnavõtnud, et Riigikogu liikmetel ei tohiks lubada osaleda riigi äriühingute nõukogudes, et vähendada nõukogude poliitilist sõltumatust. Üldjoontes oli alateema käigus tunnetatav meelsus ühtne – poliitikute tasustamine nõukogudes tuleb kas üldse lõpetada või tuleb leida teistsugune lahendus.

Alateema 2: Poliitikute kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse/1. Piirangud poliitikute osalemisele äriühingute nõukogudes/2. Riigikogu liikmete nõukogudes osalemise tasustamise muutmine

<p>Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse</p>	<p>Eesmärk: Minimiseerida erakondliku mõju kuritarvitamist ja erapoolikute ebapädevate, ettevõtete kahjulike huvide või otsuste realiseerimise võimalust. Samuti vältida mitme õiguskantsleri juba ammu osundatud sisulist vastuolu Riigikogu kui kõrgema järelevalveorgani ja Vabariigi Valitsuse liikme kui kontrollitava täitevvõimu esindaja rollides. Aitab vältida nõukogu liikme positsiooni kasutamist vaid lihtsa lisisissetuleku allikana.</p> <p>Probleem: Lisaks osundatud õiguslikule vastuolule on poliitikute ebapädevus ohtlik ettevõtetele endile ja seekaudu ka nende ettevõtete klientuurile, kelleks riigi- või munitsipaalettevõtete puhul on tihti suur osa elanikkonnast.</p>
<p>Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.</p>	<p>Ei vaja PS muutmist.</p>
<p>Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?</p>	<p>Erakonnaseadus (RT I, 27.06.2012, 7), lisades §5 uue lõike 6: „Erakonna liige ei või kuuluda riigi- või kohaliku omavalitsuse enamusomandis oleva või tema poolt muul viisil omandi kaudu kontrollitava ettevõtte juhtorganitesse“.</p> <p>Variandina võib kuulumise absoluutse keelu asendada ükskõik millise ettevõtte (ka eraettevõtte) juhtorganisse kuulumisel selle eest igasuguse tasu saamise keeluga.</p>
<p>Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõtteliste muudatuste vajaduse?</p>	<p>On sobiv, kuid toob kaasa senise poliitilise suundumuse (kokkuleppe? traditsiooni?) muutmise, mis andis valitsevale poliitilisele jõule/parteide koalitsioonile selle koosseisust sõltumata pretsedendipõhiselt voli riigi- ja munitsipaalettevõtete nõukogu liikmeteks määrata parlamendi- või kohaliku volikogu liikmeid.</p> <p>Ei too kaasa muid põhimõttelisi muudatusi ei õigusnormides ega ettevõtete toimimisraamistikus, küll aga nende tegevuse kvaliteedis tingimusel, et määratakse poliitikute asemel nõukogudesse vastava ala asjatundjaid.</p> <p>Variatsioonides pakutud erinevate keelu alla langevate nõukogude kategooriate puhul võiks siiski lähtuda printsibiist, et vaid valitud poliitikute, s.t. parlamendi ja kohalike volikogude liikmete, nõukogudes osalemise keeld kehtiks kõigile riigi- ja munitsipaalettevõtetele ning elanike olulisi vajadusi rahuldavatele</p>

	<p>muudele organisatsioonidele.</p> <p>Eraettevõtete juhatuste ja nõukogude puhul osaluskeelu kehtestamine poliitikutele on pigem muu regulatsiooni objektiks (nt. mõjuvõimuga kauplemisega seoses) ja peaks olema tagatud juhtorganitesse kuulumise läbipaistvusega. Samas ei tohiks see piirata ettevõtlusvabadust, enam, kui hädavajalik.</p> <p>Ettepaneku 2 teostamine pole otstarbekas, sest nõukogu vajadus ettevõtte juhtimisstruktuuris on iseenesest väga vajalik just sisulistel põhjustel ning on seaduste üldises loogikas kohustuslik. Nii Riigikogu kui KOV poliitikutest komisjonid pole pädeva juhtimisülesande täitmiseks ettevõtluses olemuslikult sobivad. Pealegi sellistena nad veelgi süvendavad eelkäsitletud õiguslikku vastuolu valitud poliitilist võimu teostava esinduskogu ja tema kontrollitavate täitjate rollide vahel.</p> <p>Ettepaneku 3 realiseerimine on mõeldav, kuid eeldab Äriseadustiku (RT I, 31.12.2010, 19) juhtorganite vastutust reguleerivate sätete praktikas rakendamist ka riigi- ja munitsipaalettevõtete väärotsuste puhul, mis on puhtalt omaniku (riigi, KOVi) poliitiliseks otsuseks. Seadust muuta selleks pole tarvidust, sest juba eksisteerivad normid, mida ka rakendatakse eraettevõtluses, on piisavad.</p> <p>Riigikogu liikmete nõukogudesse kuulumise tasustamise korra muutmine igasuguse tasu saamise keeluna on teostatav lihtsa Erakonnaseaduse muudatusega ja rakendatav vajaliku poliitilise kokkuleppe alusel.</p>
<p>Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamine kaasa tooks (<u>vaid lisaks briifis toodud argumentidele</u>)?</p>	<p>Aitab kaasa erapoolikuse vähendamisele ja erapooletu professionaalsuse (seega ka kvaliteedi ja efektiivsuse) kasvule riigi- ja munitsipaalettevõtete jt. elanikke teenindavate organisatsioonide tegevuses.</p> <p>Nõukogu liikmelisuse eest tasu saamise keeld on kõige lihtsamini realiseeritav ja kiire efektiivne meede poliitikute endi poolt surve vähendamiseks nõukogudesse minekuks.</p>
<p>Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.</p>	<p>Enamikus demokraatlikes riikides tihti määratakse nõukogudesse mitte tegevpoliitikuid, vaid endisi poliitikuid vanadele demokraatiatele iseloomulikel ajapikku väljakujunenud tavaõiguslikel alustel.</p>
<p>Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid.</p>	<p>Võiks kaaluda senise mudeli pehmemat reformi, kus keeld kehtiks vaid hetkel valitud esinduskogude liikmetele, sest üleüldse poliitikute (endiste või hetkel mittevalitute) välistamine nõukogudest pole ei praktiliselt võimalik kriteeriumite ebaselguse tõttu ega alati otstarbekas.</p>

	<p>Oluliselt lihtsamaks lahenduseks oleks selle alateema Ettepaneku 3 (selge vastutuse sisseviimine nõukogudes otsuste eest) teostamine ning Riigikogu ja KOV volikogude liikmete nõukogudes osalemise tasustamise muutmine, mis oluliselt vähendaks poliitikute tungi nõukogudesse.</p> <p>Igati otstarbekas oleks ka nõukoguliikmete arvulise koosseisu vähendamine, mida saaks lihtsasti teostada poliitilise kokkuleppe raames, mis aegamööda võib kasvada tavaõiguslikuks enesepiiranguks.</p>
<p>Nõ. varia lahter - muud huvitavad aspektid või järeldused - mille väljatoomine või hinnangud ei mahu eelnevatesse "lahtritesse".</p>	<p>Antud küsimuse teke iseenesest poleks olnud võimalik, kui eksisteeriks eetilised tavaõiguslikud piirangud poliitilises praktikas. Kuna neid pole ja asjade senise käigu järgi otsustades iseenesest ka ei teki, siis oleks otstarbekas ja paraku ka vältimatu kehtestada mingid piirangud seaduse jõuga.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Mandri-Euroopa lähenemise järgi kaitsevad sageli riigi huve riigi äriühingute nõukogudes ametnikud (praktiliselt täiskohaga ja väga kõrge spetsialiseerumisastmega töö, millega kaasneb professionaalne väljaõpe).2. Ettepanek 2 ei ole lisaks Eesti õiguslikule raamistikule ka rahvusvahelise kogemuse kontekstis tõsiseltvõetav.

PEATEEMA: SUNDPOLITISEERIMINE

Ühiskondliku ruumi politiseerimisest räägitakse, kui avalikus korras mittevõitavatele ja vaid võimuesindajate otsusest sõltuvatele ametikohtadele nimetatakse ilma selge vajaduseta isikud, kes kuuluvad võimul oleva(te)sse erakonda(desse). Samas on keeruline tõmmata selget joont, mis hetkest saame rääkida sundpolitiseerimisest. Tegemist on probleemiga, sest selline olukord piirab isikuvabadusi ning seab küsimärgi alla avalike vahendite otstarbeka kasutamise. Sundpolitiseerimise teemal esitati kokku ligi 248 ettepanekut ja kommentaari.

ALATEEMA 3: AVALIKU VÕIMU AMETIKOHTADE TÄITMINE

14% (34 kirjet 248-st) sundpolitiseerimise teema kohta laekunud ettepanekutest ja kommentaaridest puudutasid avaliku võimu ametikohtadele valituks osutunute pädevust või avalikke konkursse avaliku võimu töökohtade täitmiseks. Tegemist on sundpolitiseerimise teemal kajastuste mahult kolmanda alateemaga.

1. Valida avaliku võimu ameti ning töökohtadele inimesi vastavalt pädevusele (26 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: avaliku võimu ametikohtade täitmiseks tuleb valida inimest tema pädevuse põhjal (22 ettepanekut ja argumenti; poolthääli 563, vastuhääli 46). Seejuures pakuti välja, et Riigikogu liige peab isiklikult vastutama, et tal oleks olemas vajalikud teadmised, oskused ning kogemused ametikohal vastavate otsuste vastuvõtmiseks (1 ettepanek; poolthääli 105, vastuhääli 5).

Variatsioon ettepanekus tulenes sellest, mida hinnata – kas erialast haridust, erialaseid teadmisi, erialaseid oskusi ja/või varasemat elu- ning töökogemust. Tehti ka ettepanek kehtestada erialase hariduse nõue õigusaktiga (1 ettepanek; poolthääli 6, vastuhääli 0).

Pooltargumendid: spetsiifilise ala juhtimine nõuab vastavat haridust ning töökogemust ning seega tuleks ka sellest inimese valikul lähtuda. Kui pole vastavat haridust, siis võib ametniku mittepädevus kahju teha. Näiteks riigiettevõtete nõukoguliikmed võiksid olla ainult vastava valdkonna teadmistega isikud.

Vastuargumendid: ettepaneku rakendamise raskused – kuidas lahendada olukorda siis, kui ametikoha nõudmistele sobivat inimest ei leidu ning kuidas kehtestada reeglid erinevates valdkondades ehk kuidas määratleda, missuguste ametikohtadele kui suured nõuded on vaja kehtestada?

Ettepanek 2: keelata ministril sekkuda ministeeriumi personalipoliitikasse (2 ettepanekut ja argumenti; poolthääli 61, vastuhääli 5).

Pooltargumendid: ministeeriumisse saavad ministri mõjul ametikohale ebapädevad inimesed. Personalihindamine võiks ministri asemel jääda kantsleri ülesandeks.

2. Korraldada avalikud konkursid avaliku võimu ameti- ja töökohtadele (8 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: avaliku võimu ametikohtadele peab korraldama avalikud konkursid (poolthääli ettepanekule 110, vastuhääli 55).

Variatsioon ettepanekus tulenes sellest, milliste ametikohtade puhul avalikku konkurssi korraldada: minister, riigi- ning kohalike omavalitsuste tippjuhid üldiselt, riigiettevõtete nõukogude kohad, linnapea, kantsler, ametnik üldiselt.

Pooltargumendid: avalik konkurss peaks tagama jätkusuutliku arengu ning mittesõltumatuse erakondlikust mõjust, avalik konkurss aitab luua juhtivate ametikohtadele õige inimese leidmiseks vajaliku arutelu.

Vastuargument: Mõne ametikoha puhul on õigus valimised võitnud poliitilisel jõul sobiv kandidaat ise määrata.

KOKKUVÕTE

Avaliku võimu ametikohtade täitmise alateema all peeti oluliseks ametikohtadele avalike konkursside korraldamist ja ametisse sobivate inimeste valimist vastavalt nende erialasele haridusele, teadmistele ning töökogemusele. Ilmnes mure poliitilise tasandi liigse mõjuvõimu pärast avaliku võimu ametikohtadele sobivate kandidaatide määramisele ja sooviti avaliku võimu juhtide sundpolitiseerimise lõpetamist.

Avaliku võimu ametikohtade täitmine (võimuerakondlik mehitamine, kandidaadi valimine pädevuse järgi, avalikud konkursid)

<p>Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse</p>	<p>Vältida avaliku võimu ametikohtade ülemäärast politiseerimist. Vältida olukorda, kus ametikoha täitmiseks potentsiaalselt parimad kandidaadid välistatakse, sest nad ei kuulu „õigesse „ erakonda. Pehmendada arengustsenaariumit, mille järgi võimuliitu juhtiv erakond mehitab aja jooksul oma inimestega riigi olulisemad ametikohad.</p>
<p>Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.</p>	<p>Ei nõua Põhiseaduse muutmist.</p>
<p>Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?</p>	<p>Asjaomased seadused reguleerivad avaliku võimu ametikohtade täitmist üldjoontes hästi; mõne sundpolitiseerimise praktika (maavanemad, mõne omavalitsuste ametnikud jmt) kogemuse põhjal tuleks taolise praktika nõrgendamiseks seadusesätteid täpsustada.</p> <p>Ettepaneku järjekindel elluviimine vajab eelkõige poliitilise kultuuri küpsemist, vastutuse eetika taseme tõusu ja mõjukate erakondade omavahelisi kokkuleppeid avaliku võimu ametikohtade parima täitmise põhimõtete osas. Erakondliku lojaalsuse ja erialase pädevuse võimalikku vastuolu avaliku võimu ametikohtade täitmisel ei saagi seaduste abil lõplikult reguleerida.</p>
<p>Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõtteliste muudatuste vajaduse?</p>	<p>Erialase pädevuse senisest kõrgem hindamine erakondliku lojaalsuse ees avaliku võimu ametikohtade täitmisel kindlasti ainult tugevdab Eesti riigivõimusüsteemi üldiselt demokraatlikku ülesehitust ja jätkusuutlikku toimimist.</p>
<p>Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamine kaasa tooks (<u>vaid lisaks briifis toodud argumentidele</u>)?</p>	<p>Omavalitsusreformi tulemusel tekkivate KOVde ametnike värbamisel saab senisest eeldatavasti rohkem arvestada kandidaadi professionaalse taseme, mitte poliitilise kuuluvusega; s.o tõuseb avalike konkursside osakaal erakondliku mehitamise ees.</p> <p>Poliitilise korrupsiooni olemust avav valgustustöö ja asjakohaste seaduste mõningane täpsustamine aitab edaspidi kindlasti kaasa avaliku võimu ametikohtade täitmisele võimalikult heade kandidaatidega; tugevneb ametnike karjäärisüsteemi autoriteet ja reaalne elujõud ühiskonnas.</p>
<p>Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.</p>	<p>Võimuerakondade loomuliku vaheldumise ja kõrge poliitilise kultuuriga küpsetes demokraatias (nt Põhjamaades) ei kujuta</p>

	parteilise lojaalsuse ja erialase pädevuse vastuolu märkimisväärset probleemi. Ametikohtade täitmise põhimõtted on kokku lepitud ja neid üldiselt järgitakse.
Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid.	Taotletava eesmärgi saavutamiseks tuleb Eestis tugevdada opositsiooni ja ajakirjanduse rolli sundpolitiseerimise eri ilmingute paljastamisel. Põhilises on seni käidud tee õige. Peamine arenguressurss on poliitikute tegevuse eetilise taseme tõstmises.
Nõ. varia lahter - muud huvitavad aspektid või järeldused - mille väljatoomine või hinnangud ei mahu eelnevatesse "lahtritesse".	<p>1. Erialase hariduse nõue: üldiselt ei ole väga adekvaatne tänapäeva kontekstis ning eriti väikeriigi piiratud ressursse arvestades, kus kunagi omandatud diplomist olulisemaks on konkreetse inimese teadmised- oskused-kogemused. Kui vaatame rahvusvahelist kogemust, siis avaliku võimuga seotud positsioonidele nähakse pigem ette haridustase (reeglina kõrgharidus, aga ka magistrikraad) kui konkreetne eriala.</p> <p>2. Kogu sundpolitiseerimise teemas on lisaks inimeste valikuprotsessile ka teine vähemalt sama tähtis pool – nende teenistusest vabastamine. Kui soovime politiseeritust vähendada, siis peaks olema ametnikke oluliselt keerulisem vabastada kui töölepingulisi töötajaid. See ei ole mitte niivõrd ametnike täiendav hüve, vaid kogu ühiskonna kaitsmine riigivalitsemise sundpolitiseerimise vastu. Samas on viimase aja arengud Eestis (nt uus ATS) olnud vastupidise suunitlusega.</p>