

Aktiivse valimisea langetamise mõjude analüüs: eelhindamine



Tellija: EV Justiitsministeerium

Teostaja: Tallinna Ülikooli

Riigiteaduste Instituut

2014

Uuringu tööühm:

Anu Toots, Martin Saar, Tõnu Idnurm, Maia Eskla, Margit Koll, Riho Roosioja, Tõnis Saarts

Raportile viitamisel (sh hüperlingina) kasutada järgmist kirjet:

Toots, A., Idnurm, T., Saarts, T. (2014). Aktiivse valimise langetamise mõjude analüüs: eelhindamine. Tallinn: TLÜ Riigiteaduste Instituut.

Kaanefoto: Google. Pildid Vote 16 kohta

Toimetaja: Lemmi Park

Eessõna

Hea Lugeja,

käesolev Aktiivse valimisea langetamise eelhindamise mõjuanalüüs viidi läbi perioodil 1. jaanuar 2013 kuni 10. juuni 2014. Analüüsi koostamise viimasel perioodil hoogustusid avalikud ja poliitilised arutelud valimisea langetamise võimalikkuse üle, mis raporti lõpetamise hetkeks on päädinud teema avaliku arutamisega riigikogu põhiseaduskomisjonis 3. juunil 2014. Riigikogu arutelude käigus on võimalike poliitikamuudatuste valik laienenud, täpsemalt on asutud kaaluma ka passiivse valimisõiguse ea alandamist. Kuna Tellija lähteülesandes seda varianti veel polnud, siis on passiivse valimisõiguse e kandideerimisõiguse alandamise võimalust hinnatud vaid kokkuvõtvast osas.

Raporti koostamisse olid kaasatud mitmed Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi õppejõud, doktorandid ja magistrandid, kes panustasid andmekorjesse ja -analüüsi.

Lisaks käesolevale raportile toimus valimisea langetamise mõjude analüüsi raames 28. mail 2014. a Tallinna Ülikoolis ka rahvusvaheline konverents „Aktiivse valimisea langetamise mõjud ja võimalused“. Konverentsi võtmesinejad olid Austriast, kus alates 2007. a on valimisiga 16 aastat kõikidel valimistel ning Norrast, kus 2011. a anti 16-17-aastastele kohalikel valimistel katseliselt hääleõigus. Konverentsi ettekannete ja grupiarutelude teesidega saab tutvuda konverentsi kodulehel <http://www.tlu.ee/vote16>.

Sisukord

Eessõna	3
1. Kontekst ja olukord	5
1.1. Analüüsitav probleem	5
1.2. Kavandatava poliitikamuutuse eesmärk	6
1.3. Põhimõisted.....	7
1.4. Poliitikavalikud eesmärgi saavutamiseks	9
2. Hääleõigusliku ea alandamise mõjude analüüs	11
2.1. Analüüsi metoodika	11
2.2. Esmane mõjuanalüüs	13
2.2.1. Mõjude olemasolu tuvastamine	13
2.2.2. Mõjude olulisus	15
2.2.3. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.....	27
2.3. Oluliste mõjude süvaanalüüs	36
2.3.1. Võrdne kohtlemine vanuse ja veendumuste alusel	36
2.3.2. Noorte osalusvõimalused: praktikad ja hoiakud	42
2.3.3. Erakondade käitumine ja suhted noortega	45
2.3.4. Haridussüsteem ja kodanikukultuur	50
2.3.5. Rahvusvähemuste lõimimine	55
2.3.6. Infoühiskond ja noorte internetikäitumine	56
3. Järeldused	59
4. Poliitikasoovitused	61
4.1. Võimalikud poliitikavalikud	61
4.2. Eelistatud poliitikavalik	61
4.3. Peamised sekkumisvaldkonnad	62
Kasutatud allikad	64
Lisad: Konverentsi „Aktiivse valimisea langetamise mõjud ja võimalused“ materjale	69
Lisa 1. Arutelusessioonide kokkuvõtted	69
Lisa 2. Konverentsi põhiettekanete teesid.....	74

1. Kontekst ja olukord

1.1. Analüüsitav probleem

Euroopa demokraatiad on viimastel kümnenditel silmitsi kahe tõsise probleemiga. Esiteks on valimisaktiivsus mitmetes riikides, sh Eestis püsivalt madal¹; teiseks tuntakse muret noorte vähesest poliitilise aktiivsuse, või siis vastupidi – aktiivsuse radikaliseerumise üle.

Kui hääletusaktiivsuse osas on statistika ja teadusuuringud üksmeelel, siis noorte poliitilise kultuuri uurijad on jõudnud vastakatele järeldustele. Ühelt poolt tõdeb 1999. ja 2009. aastal läbi viidud ulatuslik rahvusvaheline uuring, et hääletamine valimistel on 14-aastaste noorte jaoks jätkuvalt olulisim poliitilise osaluse viis². Samade küsitluste andmeil on Eesti noorte valmidus hääletada kümne aastaga kasvanud³. Teisalt näitavad uuringud ka alternatiivsete (nii vabaühenduste- kui protestipõhiste) aktiivsusevormide populaarsuse kasvu teismeliste noorte hulgas⁴. Niisiis on noorte osaluspotentsiaal vastuoluline. Noorte sisemine valmidus aktiivsuseks on kõrge, ent reaalsed osalusvõimalused vähesus võib neid tõugata kas radikaalse (sh seadusevastase) protestikäitumise suunas või muuta nad poliitiliselt passiivseteks. Ühiskonna stabiilsuse ja arengu seisukohast on mõlemad variandid ebasoovitavad, kuna võimu legitiimsusbaas aheneb.

Tulevikuolukorra muudab veelgi keerukamaks rahvastiku vananemine, mille tagajärjel eakate osakaal valijaskonnas suureneb. See loob potentsiaalse riski, et nn *grey power* mõjutab poliitikat sedavõrd tugevalt, et noored tunnevad end kõrvaletõrjutuna.

Noorte aktiveerimiseks ja sotsialiseerimiseks on viimastel aastatel kasutusse võetud mitmeid eakohaseid vahendeid, mis matkivad esindusdemokraatia mehhanisme (nt noortevolikogud, varivalimised). Paraku pole kumbki neist laia levikut saavutanud, mille üheks põhjuseks võib olla see, et neil noortemeetmel puudub väljund reaalsesse poliitikasse⁵. Seega pole need meetmed olnud piisavad noorte tõhusaks sotsialiseerimiseks.

¹ [IDEA International. Voter turnout database](#); M. N. Franklin. The Dynamics of Electoral Participation. – Comparing Democracies 2. L. LeDuc, R. G. Niemi and P. Norris (Eds.). London: Sage 2002.

² J. Torney-Purta et al. Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen. Amsterdam: IEA 2001; W. Schulz et al. ICCS 2009 International Report: Civic Knowledge, Attitudes, and Engagement among Lower-secondary School Students in 38 Countries. Amsterdam: IEA 2010.

³ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011.

⁴ W. Schulz et al. ICCS 2009 International Report: Civic Knowledge, Attitudes, and Engagement among Lower-secondary School Students in 38 Countries. Amsterdam: IEA 2010; Engaging Youth in Politics: Debating Democracy's Future. R. J. Dalton (Ed.). New York: IDEBATE Press 2011; M. Henn, M. Weinstein, D. Wring. A Generation Apart? Youth and Political Participation in Britain. – British Journal of Politics and International Relations 2002. 4(2), lk 167-192; H. Milner. The Internet Generation: Engaged Citizens or Political Dropouts? Boston: Tufts University Press 2010.

⁵ S. Weller. Teenagers' Citizenship: Experiences and Education. London: Routledge 2007; M. Levinson. The Civic Empowerment Gap: Defining the Problem and Locating Solutions. – Handbook of Research on Civic Engagement in Youth. L. R. Sherrod, J. Torney-Purta, C. A. Flanagan (Eds.). New York: John Wiley & Sons 2010.

Vajadusele kaaluda noorte poliitiliste õiguste suurendamist osundab ka Eesti 2011–2014 a koalitsioonivalitsuse programm. Rubriigis „Põhiseadus ja demokraatia“ näeb see valimisõigusliku ea langetamises 16. eluaastale üht võimalust „ühiskonnas stabiilse tasakaalu hoidmiseks“⁶. Selle võimaluse läbianaalüüsimiseks on vajalikud avalikud arutelud, et hinnata planeeritava muudatuse poliitilist teostatavust ning poliitika-analüüsid, et hinnata muudatuse võimalikke mõjusid.

Lahendamist vajav probleem: Noorte sisemine häälestatus poliitilisele aktiivsusele ei pruugi leida demokraatiat konsolideerivat väljundit.

1.2. Kavandatava poliitikamuutuse eesmärk

Tulenevalt ühiskonnaelu komplekssusest on raske väita, et probleemid noorte poliitilise aktiivsusega tulenevad ainult hääleõiguse puudumisest. Teisiti öeldes, puudub garantii, et hääleõigusliku ea alandamine 18-ndalt eluaastalt 16-ndale kõik asjassepuutuvad probleemid lahendaks.

Välisriikides, kus valimisea langetamine on seadustatud (Austria, Saksamaa mõned liidumaad), katsetatud (Norra) või elavalt arutletud (USA, UK), on teadlased jõudnud erinevatele järeldustele valimisea langetamise otstarbekuse osas. Varasemates uuringutes keskenduti peamiselt noorte kodanikuküpsusele ja mitmed uuringud leidsid, et 16-17-aastased pole veel valmis vastutustundlikuks hääletamiseks⁷. Hilisemad analüüsid seovad valimisea langetamise esindusdemokraatia probleemidega laiemalt ning enamjaolt kinnitavad, et 15.–16. eluaastaks on noored saavutanud piisava kognitiivse kompetentsuse taseme, et lubada neid valimiskastide juurde. Siiski jagunevad uurijad kahte laagrisse selles osas, kas valimisea langetamisel on üldse mõtet, st positiivset mõju demokraatiale. Ühed leiavad, et valimisea langetamine oleks kooskõlas demokraatia alusprintsipidega, mille kohaselt hääleõigus peab olema maksimaalselt paljudel kodanikel ning iga piirang vajab sisulist põhjendust⁸. Teised, kes suhtuvad valimisea langetamisse skepsisega, näitavad, et 16-17-aastaste hääletuskäitumine pole küll kuidagi hälbiv või antidemokraatlik, ent hääleõiguse andmine neile ei anna ka täiendavat efekti noorte kognitiivsele kompetentsusele või poliitilisele huvitatusele⁹. Kolmas vaatenurk on mõnes mõttes kesktee ja väidab, et kuigi noored on valimistest vähe huvitatud, pole nad poliitikas täiesti pettunud ning just see annab šansi tuua nad valimiskastide juurde ning seeläbi demokraatiat tugevdada. Seega

⁶ [Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm.](#)

⁷ T. W. Chan, M. Clayton. Should the Voting Age be Lowered to sixteen? Normative and Empirical Considerations. – Political Studies 2006, Vol.54, lk 533-558.

⁸ V. E. Hamilton. Democratic Inclusion, Cognitive Development, and the Age of Electoral Majority. – Brooklyn Law Review, Vol. 77 (4) 2012, lk 1447–1513; M. Wagner, D. Johann, S. Kritzinger. Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. – Electoral Studies 31, 2012, lk 372–383; M. N. Franklin. Voter Turnout and Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945. Cambridge: Cambridge University Press 2004.

⁹ M. Wattenberg. Is Voting for Young People? New Jersey: Pearson 2012; J. Bergh. Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-age-trial. – Electoral Studies, vol. 32, 2013, lk 90-100.

tuleb parteidel ja haridussüsteemil pingutada, et muuta valimised ka noortele tähenduslikuks¹⁰.

Niisiis nähakse **valimisea alandamist** täna mitte kitsalt kui noorte probleemi, vaid laiemalt, **kui võimalust tõsta demokraatia kvaliteeti**. Sellest tulenevalt võiks plaanitav poliitikamuudatus omada laiemaid eesmärke kui vaid noorte hääletuskastide juurde toomine. Alljärgnevalt on eristatud mõjueesmärki, tulemuseesmärki ning tegevuseesmärki.

Mõjueesmärk on tõsta valitsemise, sh valitsemisinstitutsioonide legitiimsust, mille saavutamise indikaator on kasvanud institutsionaalse usalduse määr. Sihtgrupi puhul saab mõõta noorte usalduse protsenti ning hinnata nende riigi-identiteedi tugevust.

Tulemuseesmärk on tõsta valimisaktiivsust, mille saavutamise indikaator on valimistel hääletanud noorte osakaal kõigist hääletanuist, sh 16-17-aastaste hääletusosaluse protsent oma eagrupist (soovitav tase – mitte madalam keskmisest). Täiendav eesmärk on vähendada kaasatust ebaseaduslikesse aktsioonidesse, selle saavutamise indikaator on ebaseaduslikeks aktsioonideks sisemiselt valmisolevate noorte ja nendes osalenud noorte osakaal (soovitav tase – madalam hetkeseisust).

Tegevuseesmärk on valimiskoolituse läbiviimine sihtgrupi hulgas (lisaks formaalsele ühiskonnaõpetuse ainele koolis). Eesmärgi saavutatuse indikaatoriks on koolituse (nt valimiste simulatsiooni) läbinute arv.

Valimisõigusliku ea langetamise keskne eesmärk on kaasata noored senisest aegsamini esindusdemokraatliku valitsemise põhiprotsessi (st valimistesse) ning anda neile seeläbi reaalne vastutus ning õigus kujundada Eesti riigi tänapäeva ja tulevikku.

1.3. Põhimõisted

hääleõigus – indiviidi õigus hääletada valimistel. Demokraatlikes režiimides peetakse normiks universaalset hääleõigust, mis tähendab, et seda õigust mitteomavate isikute ringi püütakse hoida võimalikult väiksena. Hääleõigus on isikuline, seda ei saa üle kanda ega üle anda kellelegi teisele. Sellest tulenevalt on kodanike võrdsust hääleõiguse osas piiratud vanusetsensusega ning teovõime olemasolu nõudega. EV põhiseaduse § 57 sätestab, et „Hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud 18 aastat vanaks“. Hääleõiguslik ei ole kohtu poolt teovõimetuks tunnistatud kodanik. PS § 156 laiendab kohalike omavalitsuste volikogude valimistel hääleõigust „selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavatele isikutele, kes on vähemalt 18 aastat vanad“.

¹⁰ M. Wattenberg. Is Voting for Young People? New Jersey: Pearson 2012; S. Schwarzer, E. Zeglovits. The Role of Schools in Preparing 16- and 17-year-old Austrian First-Time Voters for Election. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 73–90; L. Bouza. [Addressing Youth Absenteeism in European Elections](#). IDEA International, League of Young Voters in Europe, European Youth Forum 2014; S. Kritzinger. [Ready to Vote? Vote@16 and Experiences from Austria](#). Ettekanne konverentsil „Aktiivse valimisea langetamise mõjud ja võimalused“, 28. mail 2014. Tallinn: Tallinna Ülikool; J. Torney-Purta. The School's Role in Developing Civic Engagement: a Study of Adolescents in Twenty-Eight Countries. – Applied Development Science 2002, Vol. 6, lk 578–602.

aktiivne valimisõigus – sama, mis hääleõigus

passiivne valimisõigus – valimisõigusliku isiku õigus kandideerida valimistel saadikukohale

hääleõiguslik iga – vanus, millest alates on isikul õigus hääletada valimistel. PS § 57 kohaselt on see Eestis 18 aastat nii kohalike volikogude, riigikogu kui ka Euroopa Parlamendi valimistel¹¹. Varasemalt on Eestis hääleõiguslik iga olnud kõrgem – 20 a. (1920. ja 1933. a põhiseadustes), või 22 a. (1938. a põhiseaduses). 1990. a Eesti Kongressi valimisel oli hääleõiguslik iga aga tavapärasest madalam – 16 eluaastat. Tänapäeval on 18 eluaastat maailmas enamlevinud valimisea piir, kuid esineb ka madalamat (Austria, Malta, Kuuba, Nicaragua, Argentiina, Brasiilia) ja kõrgemat piiri (Jaapan, Kuveit, Omaan, Singapur). Kuigi hääleõiguslik iga on seadustega fikseeritud, peegeldab see eeskätt ühiskondlikku kokkulepet, mis võib ajas muutuda olenevalt sotsiaalsest tegelikkusest (nt hariduse laienemine) või väärtuspildist (nt kaasava valitsemise kontseptsioon).

aktiivne valimisiga – sama, mis hääleõiguslik iga. (Semantilistel kaalutlustel oleks soovitatav kasutada terminit *hääleõiguslik iga*, kuna valimisiga ise ei saa olla passiivne ega aktiivne.)

mõjutatav sihtrühm – eagrupid, keda kavandatav hääleõigusliku ea alandamine otseselt puudutab. Need on 16-17-aastased Eesti kodanikud ja püsielanikud, kellest saaks muudatusega hääleõiguslikud valijad; lisaks on mõnedes alajaotustes vaadeldud ka **laiendatud sihtrühma** – 14–17-aastaseid noori, kuhu on lisatud alandatava valimisea künnisel seisvad grupid (14-15-aastased). Nemad ei omandaks planeeritava muudatusega küll hääleõigust, ent nende kodanikukompetentsus ja demograafilised statistikud vajavad arvessevõtmist.

noor – 7–26-aastane isik¹². Käesolevas analüüsis mõistetakse *noorte* all mõjutatavat sihtrühma selle laias tähenduses, st 14–17-aastaseid isikuid.

laps – alla 18-aastane inimolend¹³.

Hääleõigus on indiviidi isikuline õigus hääletada valimistel. Hääleõiguslik iga peegeldab sotsiaalset reaalsust ja valitsevat ühiskondlikku arusaama. Nende muutumisega võidakse muuta ka hääleõiguslikku iga.

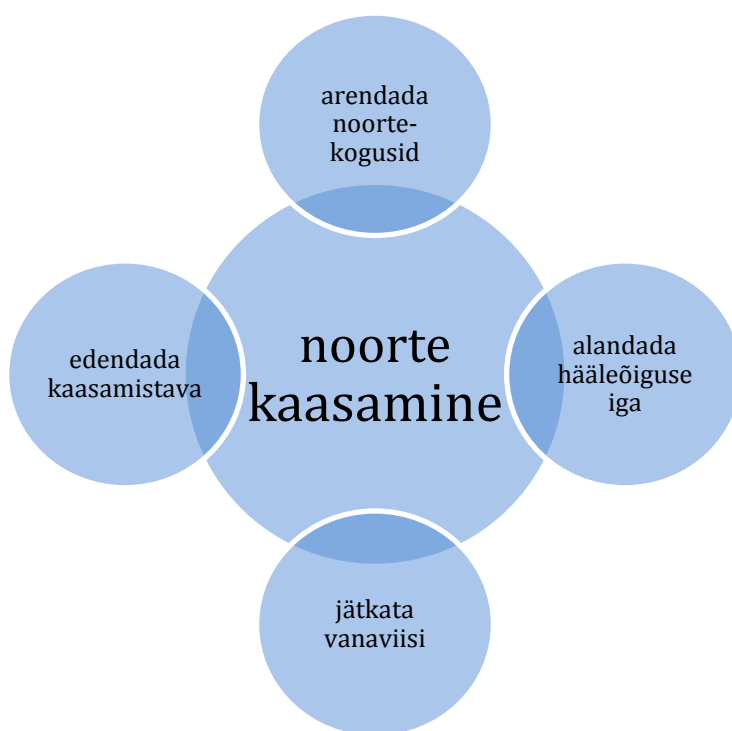
¹¹ [Eesti Vabariigi põhiseadus](#).

¹² [Noorsootöö seadus](#).

¹³ [Lapse õiguste konventsioon](#).

1.4. Poliitikavalikud eesmärgi saavutamiseks

Noorte kaasamist valitsemise protsessidesse tervikuna on võimalik saavutada mitmete vahenditega, mida kaasaegne valitsemisteooria ja praktika pakuvad (joonis 1). Nende vahendite realistlikkust toetavad Eestis kehtestatud ja üha kindlamalt juurduvad avatud valitsemise tavad¹⁴. Ka on noorte huvikaitseorganisatsioonid (EÕEL, ENL, EÜL) mitmete hariduse valdkonna eelnõude¹⁵ menetlemisel näidanud oma osalemisvõimekust.



Joonis 1. Võimalikud meetmed noorte kaasamiseks valitsemisprotsessidesse

Tulenevalt tellija esitatud lähteülesandest on käesolevas analüüsis kaalumisel vaid üks poliitika instrument – kaasamine esindusdemokraatlikesse protsessidesse õigusliku regulatsiooni abil (st valimisiga langetades). Noorte kaasamine esindusdemokraatlike põhimehhanismide kaudu omab teiste vahenditega võrreldes mitmeid eeliseid:

- see on kõige massilisem ja igale noorele võrdselt ligipääsetav osalusviis;
- see aitab tasakaalustada rahva mandaadil tuginevat parlamentarismi üha tugevneva täitevvõimu ja eestkostepoliitika suhtes;
- see ei nõua uute institutsionaalsete struktuuride loomist, olles selles mõttes „odav“ lahendus.

¹⁴ 29.12.2011 võttis EV valitsus vastu „Kaasamise hea tava“; 2012 liitus Eesti Avatud Valitsemise Partnerluse võrgustikuga; 12.06.2014 võttis EV valitsus vastu AVP riikliku tegevuskava 2014-2016.

¹⁵ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, põhikooli riiklik õppekava, gümnaasiumi riiklik õppekava, ülikooliseadus, õppetoetuste ja õppelaenu seadus.

Õigusliku regulatsiooni muutmine/mittemuutmine pakub kolme poliitikavalikut:

- A. jätta õiguslik regulatsioon endiseks, nn null-lahendus;
- B. alandada hääleõiguse iga kohalikel valimistel;
- C. alandada hääleõiguse iga kohalikel, Europarlamendi ja riigikogu valimistel.

B ja C variant erinevad üksteisest kahes parameetris:

- 1) hääleõigusliku valijaskonna poolest (kohalikel valimistel on hääleõiguslikud ka kolmandate riikide kodanikud ja apatriidid);
- 2) identiteediloo me efekti poolest (kohalikud valimised omavad seost kohaliku/paikkondliku identiteediga; riigikogu ja Europarlamendi valimised aga vastavalt riikliku või Euroopa identiteediga).

Euroopa riikides, kus hääleõiguslikku iga on alandatud või seda küsimust arutatud, on kasutatud mõlemaid variante. Näiteks Austria kehtestas 2007. aastal 16. eluaasta hääleõiguslikuks eapiiriks kõikidel valimistel, UK-s on selleteemalised arutelud 2013.–2014. a oluliselt hoogustunud. Hääleõiguslikku iga munitsipaalvalimistel alandati Saksamaa viiel liidumaal juba 1990ndail, Malta võttis analoogse otsuse vastu 2013. a novembris. Referendumitest saavad 16-aastased oma hääle anda 2014. a Šoti iseseisvusreferendumil.

Poliitikamuutuseks Eestis on kaks realistlikku alternatiivi – esiteks, alandada hääleõiguslik iga 16. eluaastale ainult kohalikel valimistel või teiseks, alandada hääleõiguslik iga 16. eluaastale kõigil valimistel.

2. Hääleõigusliku ea alandamise mõjude analüüs

2.1. Analüüsi metoodika

Hääleõiguse ea langetamisega seonduvate mõjude hindamise aluseks on Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei 2012. aastal koostatud juhend „Mõjude hindamise metoodika“ (edaspidi MHM 2012)¹⁶. Täiendavalt kasutasime Vabariigi Valitsuse määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 46 ja § 47¹⁷. Kodumaiste juhendmaterjalide kõrval on oluliseks metodoloogiliseks allikaks maailma paremikku kuuluvad käsiraamatud poliitika analüüsist¹⁸.

Käesoleva töö puhul on tegemist prognostilise mõjuanalüüsiga, mis hindab kavandatava poliitikamuutuse (aktiivse valimisõiguse ea langetamise) võimalikke tulevikumõjusid. Need mõjud ei pruugi ilmnedagi koheselt vaid teatud aja möödudes, mistõttu on analüüsis püütud arvestada ka ajalist perspektiivi. Valisime selleks seitsmeaastase perioodi 2013–2020, mis on tüüpiline ka mitmete Eesti valdkondlike strateegiate ja arengukavade puhul.

Mõjude analüüsi läbiviimisel saab eristada kahte peamist etappi:

- mõjude esmane analüüs, mille käigus tuvastatakse millised mõjud võivad ilmnedagi ja kui olulised need võivad olla;
- olulisteks osutunud mõjude süvaanalüüs.

Esmane analüüs on viidud läbi olemasolevate statistiliste ja õiguslik-normatiivsete andmete põhjal. Selleks on täpsemalt Eesti Statistikaameti rahvastikustatistika andmebaas, primaarsed ja sekundaarsed õigusaktid üldhariduses, uuringute andmed kodanikuühiskonna ja -osaluse kohta.

Oluliste mõjude süvaanalüüsiks on kasutatud teadusuuringute sekundaarandmeid (nt IEA Rahvusvahelised Kodanikuhariduse Uuringud) ning käesoleva projekti raames kogutud kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid primaarandmeid.

Ülevaade mõjude analüüsiks kasutatud andmekogudest, andmete iseloomust ja sisust on esitatud tabelis 1.

¹⁶ [Mõjude hindamise metoodika](#). Justiitsministeerium, Riigikantselei 2012.

¹⁷ Vabariigi Valitsuse 22.detsembri 2011.a määrus nr 180 „[Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#)“.

¹⁸ E. Bardach. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold path to more efficient problem solving. Washington DC: CQ Press 2011; M. E. Kraft, S. R. Furlong. Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives. Washington DC: CQ Press 2007; W. N. Dunn. Public Policy Analysis: An Introduction. Pearson 2008.

Tabel 1. Analüüsis kasutatud andmestikud

Andmete päritolu	Andmebaas	Valimi suurus	Andmete temaatika
<i>Esmane analüüs</i>			
Eesti Statistikaamet	Rahvastik; Rahva- ja eluruumide loendus 2011	Kogurahvastik	Rahvastiku demograafiline struktuur, sh regionaalses lõikes. Rahvastiku koosseis kodakondsuse alusel
Vabariigi Valitsus (määrused)	Riigi Teataja	-	Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad
Riigikogu (seadused)	Riigi Teataja	-	Noorsootöö seadus, erakonna-seadus, riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valmise seadus
<i>Süvaanalüüs</i>			
IEA/TLÜ	Üle-eestiline kodaniku-kasvatuse kordusuuring (CIVED-EST 2005)	N=3099 8. kl. õpilast + 2743 9. kl. õpilast (esindusvalim)	Hoiakud pol. käitumise, sh valimiskäitumise suhtes; plaanitav ja tegelik kodaniku-osalus; huvi poliitika vastu; institutsionaalne usaldus; kodanikuteadmised
IEA	International Civic ja Citizenship Education Study (CIVED 1999; ICCS 2009)	N=2743 8. kl. õpilast (esindusvalim)	Hoiakud pol. käitumise, sh valimiskäitumise suhtes; plaanitav ja tegelik kodaniku-osalus; huvi poliitika vastu; institutsionaalne usaldus; kodanikuteadmised
ESS ERIC	European Social Survey (ESS) 2008, 2012	N=800 15+ rahvastik (esindusvalim)	Avalikkuse hoiakud demo-kraatia erinevate tahkude osas
TNS EMOR	Kodanike rahulolu riigi pakutavate e-teenustega	N=1008, sh 16–24-aastaseid 12%	Avalike e-teenuste ja e-riigi kasutamine
PRAXIS	Noorteseire 2011, 2012	Erinevad valimid; lähim vanusegrupp 15–24	Osalus noorteorganisatsioonides; noorte kaasatus, hoiakud
ENL ja TLÜ RI	Varivalimised 2013	N=380; 14–17-aastased (mugavusvalim)	Poliitiliste seisukohtade autonoomia; suhtumine valimiskampaaniasse, era-kondadesse; valimisotsuse kujunemine

TLÜ RI	Meedia analüüs 2010–2013	N=12 artiklit ajalehtedest Postimees, Eesti Päevaleht, Sirp, Eesti Ekspress ning ajakirjast Akadeemia	Avalik debatt laste hääleõiguse teemal (valimisea langetamine vs. asendusvalimisõigus)
TLÜ RI ja ENL	Fookus-intervjuud	N=63 16-aastast õpilast kümnest koolist	Valimisea langetamise mõju osalusmotivatsioonile; noorte teadmised erakondadest ja kampaaniast, iseseisvus otsustamisel; hinnanguline mõju kaasatusele ja võrdõiguslikkusele

Akronüümide seletused: IEA – *International Association for the Evaluation of Educational Achievements*; ESS ERIC – *European Social Survey European Research Infrastructure Consortium*; TLÜ RI – Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut; ENL – Eesti Noorteühenduste Liit.

2.2. Esmane mõjuanalüüs

2.2.1. Mõjude olemasolu tuvastamine

Analüüsi selles etapis selgub, kas valimisea langetamise oodatav mõju on olemas või mitte. Kui mõju pole, siis seda mõjuvaldkonda enam edasi ei uurita. Valdkonnad, kus mõju on eeldatavalt olemas, kuuluvad edasisele analüüsile.

Võimalike mõjude olemasolu tuvastamise aluseks on Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruses „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE) § 46 lg 1 määratletud mõjuvaldkonnad¹⁹. Kuigi võis eeldada, et kõigis nimetatud kuues mõjuvaldkonnas hääleõigusliku ea langetamisega mõjusid ei kaasne, kontrollisime mõju olemasolu siiski üle. Küsimuse „Kas aktiivse valimisõiguse ea langetamine võib omada mõju?“ esitasime seega järgmiste valdkondade kohta:

- mõju sotsiaalsetele suhetele, sealhulgas demograafilisele olukorrale;
- mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele;
- mõju majandusele;
- mõju elu- ja looduskeskkonnale;
- mõju regionaalarengule;
- mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele.

Vastuse otsimisel tuginesime MHM 2012 Lisale 3, mis pakub kontrollküsimustikku mõjude väljaselgitamiseks. Samast dokumendist leiab ka soovituslikke teabeallikaid, mida täiendasime teemakohaste õigusaktide ning töörühmas leiduva ekspertteabega. Vaatluse tulemusel selgusid alavaldkonnad, millele hääleõigusliku ea langetamine võib mõju avaldada. Need on esitatud järgnevas tabelis.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrus nr 180 „[Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#)“.

Tabel 2. Valdkonnad, millele valimisea langetamine võib avaldada mõju

Valdkond, mille suhtes mõju testiti	Võimalik mõju olemas	Võimalik mõju puudub
Sotsiaalsed suhted	võrdsele kohtlemisele, sh õigusele mitte olla diskrimineeritud poliitiliste veendumuste või vanuse tõttu	võrdsele kohtlemisele, sh õigusele mitte olla diskrimineeritud soo, keele, varalise ja sotsiaalse seisundi tõttu
	kodanikuühiskonna arengule, sh noorte võimalustele osaleda ühiskonnas; erakondade tegevusele	tervisele ja tervishoiule ning sotsiaalhoolekandele
	haridussüsteemile ja kultuurile	tööturule, töösuhetele ja töötingimustele
Demograafiline areng	rahvusvähemuste olukorrale, sh lõimingule; rahvastikurändele	sündimusele, iibele; rahvastiku soolis-vanuselisele struktuurile
Riigi julgeolek ja välissuhted	sisejulgeolekule ja võitlusele kuritegevusega	üldisele julgeolekule ja riigikaitsele
	suhetele välisriikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega	
Majandus	infoühiskonna arengule, sh e-teenuste kasutamisele ja küberturvalisusele	ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, sh konkurentsile ja turu toimivusele
	halduskoormusele, sh teabe edastamisega seonduvatele kohustustele, registritoimingutele	leibkondade majanduslikule toimetulekule
		põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainetetööstuse arengule
Elu- ja looduskeskkond		looduskeskkonnale; elukeskkonnale
Regionaalareng	piirkondade regionaalarengule, sh sotsiaaldemograafiliste parameetrite ebaühtlasele mõjule	regionaalpoliitika üldistele eesmärkidele, sh inimeste põhivajaduste tagamisele ja toimetulekuvõimele
	kohaliku tasandi positsioonile ja osalusele poliitikakujundamise protsessides, sh kodanike ja kodanikuühenduste omaalgatuse ja osalemise võimalustele	
Riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus	riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, sh mõju ametnike koolitusvajadusele ja struktuuri ümberkorraldusele (noortekogud)	avaliku sektori rahastamisele

2.2.2. Mõjude olulisus

Hindamise metoodika

Nagu eeltoodud tabelist 2 nähtub, võib mõjude avaldumist oodata eeskätt sotsiaalsete suhete valdkonnas, aga ka regionaalarengus ning riigi välissuhetes ja halduskorralduses. Olles mõjule alluvad alavaldkonnad välja selgitanud, tuleb järgmiseks hinnata, kui oluliseks need mõjud võivad osutuda. MHM 2012 soovitab mõju olulisuse hindamisel arvestada nelja aspekti:

- 1) mõju avaldumise sagedus;
- 2) mõjutatud sihtrühma suurus;
- 3) mõju ulatus;
- 4) ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Igat aspekti hinnatakse kolmepallisel skaalal, kus 1 – väike mõju, 2 – keskmine mõju ja 3 – suur mõju.

Mõju avaldumise sagedus sõltub rakendatava meetmega seotud sündmuse (st valimiste) toimumise regulaarsusest ja tihedusest. Mõju avaldumise sagedus on suur, kui mõjutatud adreassaat puutub sündmuse tagajärgedega kokku regulaarselt ja tihti (nt igal aastal); keskmine, kui kokkupuude on regulaarne või reeglipärane, aga mitte iga-aastane, ning väike, kui kokkupuude on ebaregulaarne, juhuslik ja harv.

Mõjutatud sihtrühma suurust hinnates tuleb esmalt määrata kõik need sihtrühmad, kellele planeeritav muudatus mõju avaldab. Eespool määratlesime otsese sihtrühmana 16-17-aastased Eesti kodanikud ja püsielanikud, kellest saaks muudatusega hääleõiguslikud valijad. Laiendatud sihtrühmana vaatleme 14–17-aastaseid noori, kelle käitumist võib valimisea langetamine kaudselt mõjutada. Mõjutatud sihtrühma suuruse hindamiseks tuleb hinnata 16-17-aastaste ja 14–17-aastaste noorte osakaalu kogu Eesti valijaskonnas tervikuna ning regiooniti. MHM 2012 soovitab sihtrühma pidada suureks, kui mõjutatud on üle poole tervikust (st Eesti valijaskonnast); keskmiseks, kui mõjutatud objektide hulk võrreldes kogu grupi suurusega on 5–50%, ja väikeseks, kui mõjutatud on alla 5% grupist. Käesolevas analüüsis on otstarbekas hinnata sihtgrupi osakaalu ka valimissüsteemi, täpsemalt mandaadi arvutamise printsiipide suhtes. Valimiskäitumise kontekstis tuleb arvestada, et valimisea langetamine võib avaldada mõju mitte ainult hääletajatele vaid ka erakondadele, kes kujundavad valimiskampaania põhiteemad.

Mõju ulatus on suur, kui sihtrühma (16-17-aastaste noorte) senine poliitiline käitumine võib varasemaga võrreldes muutuda märkimisväärselt ning eeldab sihiteadlikku kohanemist. Mõju ulatus on keskmine, kui sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne süsteemse kohanemise vajadust. Mõju ulatus on väike, kui sihtrühma käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski juures tuleb hinnata kaasnevate mõjude toimet sihtrühmale ja teistele rühmadele (teistele valijaskonna gruppidele). Mõju on negatiivne, kui tekitab lisakoormust, piiranguid või vastasseise; mõju on positiivne, kui tekitab aktiveerivat ja lõimivat efekti. Negatiivse iseloomuga mõjud vajavad põhjalikumalt analüüsi ja vaagimist. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on suur, kui valdkonnas sihtrühmadele kaasnevad mõjud on selge negatiivse iseloomuga. Risk on keskmine, kui kaasnevad mõjud on pigem negatiivse iseloomuga, ja väike, kui negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad või on vähesed.

Hääletamisõiguse ea langetamisega seotud muudatused on küllaltki kindlapiirilised ning seega saab mõju avaldamise sagedust ja mõjutatud sihtrühma suurust erinevates mõju avaldamiskondades hinnata enam-vähem võrdseks. Mõju ulatus, st sihtgrupi käitumine ja kohandumine uue olukorraga, varieerub mõjuvaldkondade lõikes tugevamini ning nõuab seega eraldi analüüsi valdkondade järgi. Sama kehtib ka ebasoovitavate mõjude riski kohta.

Kuna kaalumisel on kolm erinevat poliitikavalikut (kõik jääb endiseks; alandada hääletamisõiguse iga kohalikel valimistel; alandada hääletamisõiguse iga kohalikel, Europarlamendi ja riigikogu valimistel), on mõjude olulisust hinnatud iga poliitikavaliku puhul.

Hinnang mõju avaldamise sagedusele

Kohaliku omavalitsuse volikogu ning riigikogu valimised toimuvad iga nelja ja Euroopa Parlamendi valimised iga viie aasta tagant. Lähimad Euroopa Parlamendi valimised olid 2014. aasta mai neljandal pühapäeval, riigikogu valimised on 2015. aasta märtsi esimesel pühapäeval ning kohaliku omavalitsuse valimised 2017. aasta oktoobrikuu kolmandal pühapäeval. Lisaks valimiste päevale tuleb arvestada ka valimiskampaania perioodiga, mis Eestis ei ole õiguslikult määratletud, kuid hinnanguliselt algab kuni neli kuud enne valimisi ning muutub intensiivseks kaks kuud enne valimisi.

Null-lahenduse puhul, mil hääletamisõiguse iga ei alandata, jääb mõju sagedus irrelevantseks muutujaks. Noored saavad küll osa üldisest valimistega kaasnevast infoväljast, ent kuna neil endil hääleõigus puudub, siis ei pöörata tõenäoselt valimisvõitlusele ja -tulemusele spetsiaalset tähelepanu.

Langetades hääleõiguse iga *vaid kohalikel valimistel*, on mõju avaldamise sagedus mõõdukas, kuna KOV volikogude valimised toimuvad iga nelja aasta järel. 20 lähima aasta sees on viis sellist, kus toimuvad kohalike volikogude valimised.

Langetades hääleõiguse iga *aga kõigil valimistel*, kasvab mõju sagedus märgatavalt, sest valimisi toimub pea igal aastal või siis väga väikeste intervallidega. 20 lähima aasta sees on vaid kaheksa sellist, kus valimisi pole. Niisiis on selle poliitikavaliku puhul mõju avaldamise sagedus kõrgem, kuid mitte sel määral, et pidada seda suureks.

Tabel 3. Valimiste toimumise tsükkel, 2014–2033

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
KOV				X				X				X				X				X
RK		X				X				X				X				X		
EP	X					X					X					X				

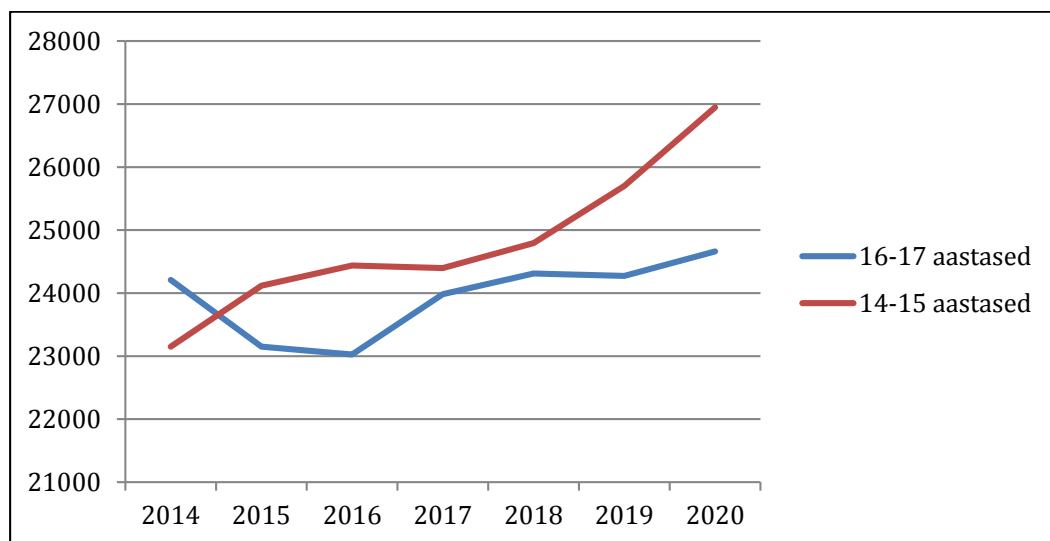
KOV – kohalike volikogude valimised; RK – riigikogu valimised; EP – Euroopa Parlamendi valimised

Üldiselt tuleb **mõju avaldumise sagedust** hinnata **keskmiseks**, kuna valimised toimuvad regulaarselt ning nende toimumisaeg on õiguslikult määratletud. Kuigi erinevate poliitikavalikute puhul valimiste sagedus varieerub, ei muutu nendega seotud tegevused pidevaks.

Hinnang mõjutatava sihtrühma suurusele

2013. aasta 1. jaanuari seisuga oli Statistikaameti andmetel Eestis 16-17-aastaseid 24 644, mis moodustas 2% kogurahvastikust. Hääleõiguslikust valijaskonnast moodustaks see vanusegrupp mõnevõrra suurema osa (ca 2,5%)²⁰. Hääleõiguslik rahvastik on kogurahvastikust väiksem valimiseast nooremate, ajutiste elanike, teovõimetuks või kohtu poolt süüdi mõistetute ning kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute võrra; riigikogu valimistel väheneb valijaskond ka Eesti kodakondsust mitteomavate ning Europarlamendi valimistel Eesti või mõne EL riigi kodakondsust mitteomavate isikute võrra.

Otsesesse sihtgruppi kuulub seega ca 24 000 inimest, kusjuures lähiaastatel see väheneb ning seejärel hakkab aeglaselt tõusma (joonis 2). Kuue aasta pärast ehk aastaks 2020 on 16-17-aastaseid 424 võrra rohkem kui 2014. a, 14-15-aastaste arv kasvab prognoosi kohaselt märksa enam ning neid on kuue aasta pärast 3 334 võrra rohkem kui täna. Kuna 16-17-aastaste arv muutub vähe, siis jääb ka nende osakaal lähitulevikus tänasega sarnasele tasemele (1,9% kogurahvastikust; 2,3% 16+ rahvastikust).



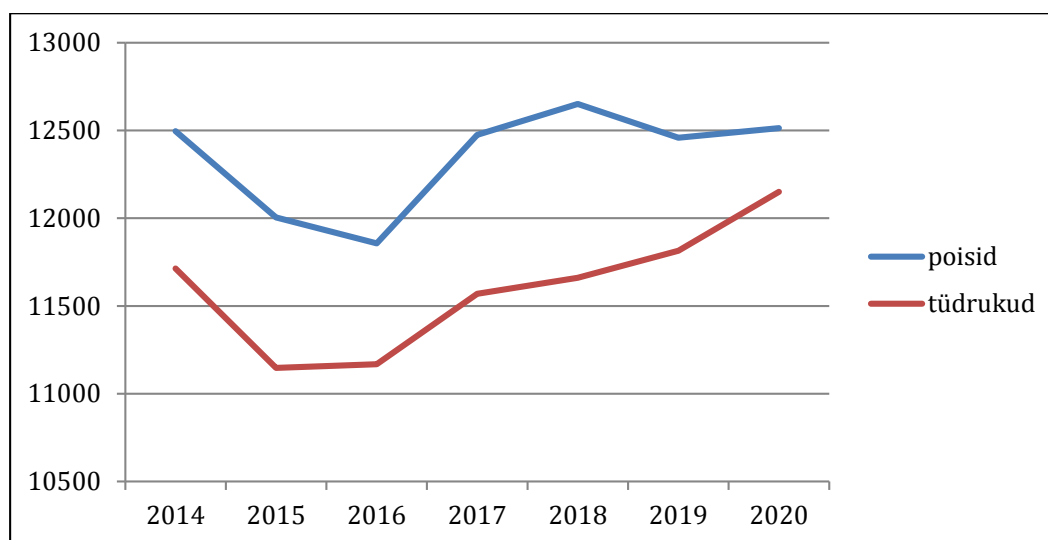
Joonis 2. Prognoositav rahvaarv kahes sihtgrupis

Allikas: Eesti Statistikaamet 2014

Poisse on oma eagrupid rohkem, ent tulevikus hakkab see vahe vähenema. Lisaks näitavad sotsioloogilised küsitlused Eesti tüdrukute suuremat valmidust poliitiliseks aktiivsuseks, mis võiks soogruppide hääletustulemust tasakaalustada. Nt Eesti üheksanda klassi tüdrukutest osaleks riigikogu valimistel 77%, poistest aga 66%;

²⁰ Hääleõiguslike isikute arv riigikogu ja Europarlamendi valimistel on võetud [IDEA andmebaasist](#).

erakondade noorteorganisatsioonide töös osales tüdrukutest 10%, poistest aga 7%²¹. Selle põhjal võib väita, et kuigi 16-17-aastaste hulgas on poisse mõne protsendi võrra rohkem, oleks nende osakaal valimistel tõenäoliselt sarnane tüdrukutega. Hiljutises Euroopa uuringus leiti aga, et tüüpiline mittehääletaja on just alla 25-aastane madala sotsiaalse staatusega naine²². Need mõnevõrra vastuolulised teadustulemused vihjavad, et valimiskäitumises pole sugu iseseisev mõjutaja, vaid avaldub koosmõjus teiste faktoritega nagu kognitiivne kompetentsus, enesetõhusus ja huvi poliitika vastu.



Joonis 3. Sihtgrupi prognoositav arvukus soolise jaotuse järgi, 2014–2020

Allikas: Eesti Statistikaamet 2014

Teine demograafiline aspekt, mis lisaks soolisele tasakaalule tähelepanu väärib, on sihtgruppi kuuluva rahvastiku regionaalne paiknemine. Eestis elavatest 16-17-aastastest elab suurem osa Harjumaal ning seega lisanduks hääleõiguse ea alandamise korral kõige rohkem valijaid just selles piirkonnas (tabel 4). Samas ei tähenda see, et Harju maakonnas oleks 16-17-aastaste isikute osakaal rahvastikust kõige suurem. Olukord on hoopis vastupidine ning protsentuaalselt kõige enam oleks valijate hulgas 16-17-aastaseid Põlva, Rapla ja Hiiu maakonnas (joonis 4). Ühelgi juhul ei ületaks 16-17-aastaste isikute osakaal selle piirkonna rahvastikust 5 protsenti ning seega jääb sihtrühma suuruse mõju vaatamata maakondlikele erinevustele ikkagi väikeseks.

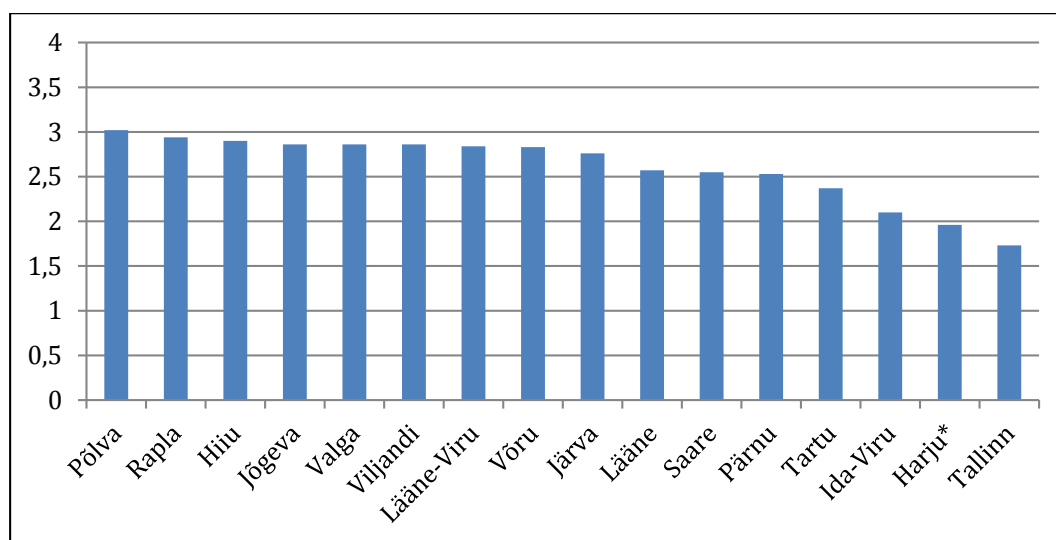
²¹ A. Toots, T. Idnurm, M. Ševeljova. Noorte kodanikukultuur muutuvus ühiskonnas: üle-eestilise kodanikukasvatuse kordusuuringu lõppraport. Tallinn: Tallinna Ülikool 2006.

²² L. Bouza. [Addressing Youth Absenteeism in European Elections](#). IDEA International, League of Young Voters in Europe, European Youth Forum 2014.

Tabel 4. 16-17-aastaste arv ja osakaal maakondade lõikes 16+ rahvastikus, 2013

Maakond	Arv	Osakaal (%)
Harju (v.a. Tallinn)	9046	1,96
Tallinn	5774	1,73
Tartu	2936	2,37
Ida-Viru	2625	2,10
Pärnu	1711	2,53
Lääne-Viru	1388	2,84
Viljandi	1122	2,86
Rapla	835	3,02
Võru	781	2,83
Jõgeva	738	2,86
Valga	707	2,86
Põlva	692	3,02
Järva	689	2,76
Saare	669	2,55
Lääne	518	2,57
Hiiu	207	2,90

Allikas: Eesti Statistikaamet 2013



Joonis 4. 16-17-aastaste osakaal maakonna rahvastikus 2013, %; * Harju maakond ilma Tallinnata

Allikas: Eesti Statistikaamet 2013

Erinevate poliitikavalikute puhul lisanduvad sihtrühma suuruse mõjusse mõned täiendavad, kodakondsusega seotud aspektid.

Null-lahenduse puhul lisanduvad nooremad vanusegrupid hääleõiguslikku rahvastikku 18-aastaseks saades. Kuna seitsme aasta perspektiivis eagruppide osakaalud järsult ja oluliselt ei muutu, siis pole oodata ka rahvastikudünaamikast põhjustatud mõjusid valimiskampaaniale või -tulemustele.

Teise poliitikavaliku korral, mis langetaks hääleõiguse iga *vaid kohalikel valimistel*, lisanduvad Eesti kodanikele hääleõiguslikud omavalitsuse püsielanikud. Seega võib ka teise poliitikavaliku sihtrühma suuruse hindamisel arvestada kogurahvastikuga ja järelikult pidada mõju ebaoluliseks.

Kolmanda poliitikavaliku korral, mis langetaks hääleõiguse iga *kõigil valimistel*, väheneb hääleõiguslike noorte hulk nende võrra, kel pole Eesti kodakondsust (riigikogu valimistel) või mõne Euroopa Liidu liikmesriigi või Eesti kodakondsust (Euroopa Parlamendi valimistel). Nooremates vanuserühmades on Eesti kodanike osakaal kõrgem ning Vene Föderatsiooni kodanike osakaal väiksem. Eriti järsult on Venemaa kodakondsusega isikute arv ja osakaal langenud just 15–29-aastaste seas. Paraku ei saa seda öelda kodakondsuseta isikute arvukuse kohta, mis püsib nooremas eagrupis võrreldaval tasemel (5%) eakatega.

Seega avaldaks valimisea langetamine kolmanda poliitikavaliku puhul eelmistega võrreldes suuremat mõju sihtrühma suurusele. Oma koguarvukuselt on 15–29-aastaste grupp siiski võrreldav teiste eagruppidega, mis lubab järeldada, et mõju olulisus on pigem väike kui keskmine. Isegi eeldusel, et kõik 26 523 16-17-aastast omavad Eesti kodakondsust, jääks nende osakaal kodakondsete hulgas alla 3%.

Tabel 5. Rahvastik kodakondsuse ja vanusegruppide järgi, 2011

Vanuse- grupid	Eesti	Venemaa	Muu riik	Koda- kondsuseta	Kokku	Eesti kodanike %
15–29	231 226	8 311	2 518	12 771	264 838	87,3
30–49	295 710	18 597	4 978	33 162	362 427	81,6
50–64	200 110	28 602	3 585	25 391	261 999	85,8
65 ja vanemad	183 827	29 716	2 589	13 275	233 324	78,8

Allikas: Eesti Statistikaamet 2014

Kokkuvõtvalt tuleb mõjutatava sihtrühma suurust hinnata väikeseks, sest kavandatav muudatus puudutab 2% elanikkonnast ja 2,5% valijaskonnast, mis jääb märgatavalt alla MHM 2012 soovitusliku 5% nivoo.

Hinnang mõju ulatusele

Kolmandaks mõju olulisuse aspektiks on selle ulatus. Vastavalt Mõjude Hindamise Metoodikale võib hääleõiguse ea langetamisega kaasnevat mõjude ulatust pidada suureks, kui sihtrühma poliitiline käitumine muutuks märkimisväärselt ning see eeldaks sihiteadlikku kohanemist. Mõju ulatus oleks keskmine, kui sihtrühma käitumises kaasneksid teatud muutused, kuid kohanemiskaskusi ei esineks. Väikese ulatusega

mõjuga oleks tegemist juhul, kui sihtrühma käitumises ei toimuks erilisi muutusi ning puuduks vajadus viia ellu muutustega kohanemiseks suunatud tegevusi. Kuna mõju käitumisele võib varieeruda valdkondade ja olukordade lõikes, siis analüüsime neid lähemalt.

Sotsiaalsete suhete valdkonnas võib valimisiga mõjutada isikute võrdset kohtlemist, avaldades sedakaudu mõju demokraatia sisendlegitiimsusele. Sisendlegitiimsus tähendab, et hääletustulemus peegeldab rahva tahet ning valijaskonna tegelikke poliitilisi eelistusi adekvaatsetes proportsioonides²³. Lihtsustatult võib sisendlegitiimsust näitlikustada olukorrana, kus vasakpoolsete vaadetega valijad oskavad ära tunda vasakpoolse programmiga partei ja annavad oma hääle selle partei kandidaadi poolt. Kui paljud hääleõiguslikud kodanikud ei lähe valima või nad ei saa aru, milline partei nende väärtuspositsioonile vastab, siis demokraatia sisendlegitiimsus väheneb.

Valimisea langetamisega seoses on vihjatud noorte huvipuudusele poliitika vastu ja nende ebapiisavale poliitilisele küpsusele, mis teeb nad manipuleeritavaks ning ebaefektiivseks oma huvide eest seismisel. Siiski pole need kriitilised seisukohad uuringutes ühest kinnitust leidnud ning mitmed teadlased leiavad, et 16-17-aastased ei erine oluliselt n-ö keskmisest valijast²⁴. See paistab kehtivat ka Eesti kohta. 14-15-aastastest Eesti noortest on ligi 50% huvitatud oma riigi poliitilistest ja sotsiaalsetest teemadest, vähem tuntakse huvi rahvusvahelise (37%) ja teiste riikide poliitika (29%) vastu²⁵. Viimastel (2011) riigikogu valimistel osalenud täiskasvanutest oli poliitikast huvitatuid 47%, valimistel mitteosalenutest tundis poliitika vastu huvi ainult 25%²⁶. Seega jääb täiskasvanute keskmine huvitatus poliitikast madalamaks kui põhikooli viimaste klasside noortel.

Tabel 6. Kahe eagrupi huvi poliitika vastu ja suhtumine erakondadesse

	Noored	Täiskasvanud
On poliitikast huvitatud	50%	36%
Oma parteilist eelistust	50%	60%
Plaanib astuda/kuulub erakonda	15%	5,5%
Usaldab erakondi	23%	25%
Kavatseb hääletada/hääletas riigikogu valimistel	73%	64%

Allikad: ICCS 2009, ESS 2012, VVK

Austrias pärast 2008. a valimisi läbiviidud uuringutes leiti mitmeid positiivseid muutusi – pärast hääleõiguse saamist tõusis 16-17-aastaste noorte huvi poliitika vastu ja

²³ F. Scharpf. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press 1999.

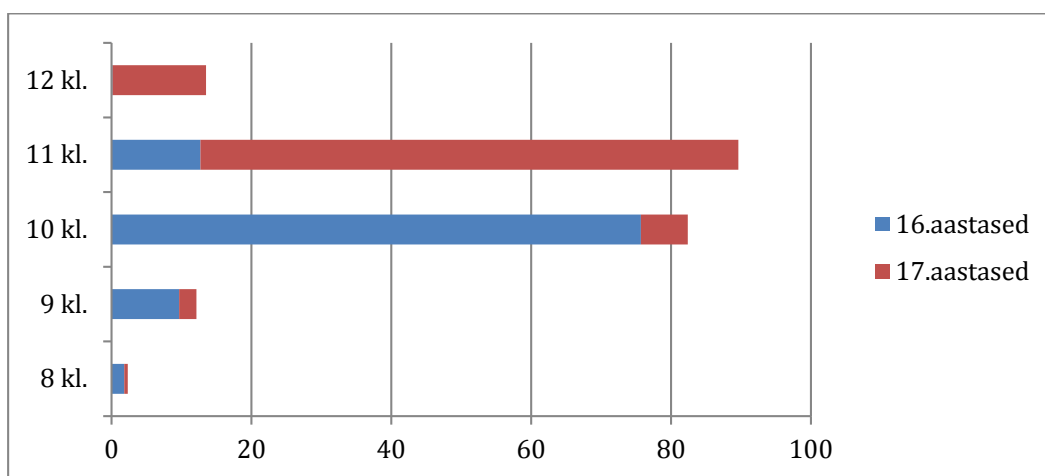
²⁴ E. Quintelier. *The Effect of Political Socialization Agents on Political Participation Between Ages of Sixteen and Twenty-One. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation.* S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 139–160; B. Fournier. “Who is Ready to vote at sixteen?": *New Perspectives in the Study of Political Reasoning.* S. Abendschön (Ed.). – *Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation.* Essex: ECPR Press 2013, lk 217–230.

²⁵ [International Civic and Citizenship Education Study 2009.](#)

²⁶ European Social Survey 2012.

kasvama hakkas kooli mõju sotsialiseerimisagendina²⁷, nende osalusprotsent valimistel oli kõrge²⁸ ning hääletusvalik adekvaatne²⁹.

Seega võib sotsioloogiliste uuringute põhjal tõdeda, et valimisea langetamine tõenäoselt **avaldab** sihtrühmale **mõju, muutes nende käitumist oma huvide eest seismisel**. Seda, kas need muutused käitumises eeldavad ka sihiteadlikku kohanemist, saab vähemalt osaliselt hinnata haridusliku olukorra põhjal. Kuna Eestis kehtib koolikohustus põhikooli lõpetamiseni või 17. eluaastani, siis on valimisea langetamise sihtgrupp peaaegu täielikult haridussüsteemis – 16-aastastest õpib 96,8% ja 17-aastastest 94,2%³⁰. Ligi pooled nendest õpivad kutsehariduses; seejuures on 17-aastaste hulgas kutsekoolide õpilaste osakaal isegi kõrgem (55%) üldhariduse omast. Sihtrühma kuuluvad üldharidussüsteemis viibijad õpivad valdavalt gümnaasiumi 10. või 11. klassis.



Joonis 5. Õpilaste protsentuaalne jaotus üldhariduses vanuse alusel ja kooliklasside lõikes

Allikas: Haridussilm 2014

Olenemata sellest, kummas haridussüsteemi harus ja klassis 16-17-aastased õpivad, on nad kõik eelnevalt (15-16-aastasena, 9. klassis) läbinud vastavalt põhikooli riiklikule õppekavale (RÕK) kohustusliku ainenä 70 h ühiskonnaõpetust³¹. RÕKi kohaselt on põhikooli eesmärgiks tagada lõpetajatele sotsiaalne pädevus – „suutlikkus ennast teostada, toimida teadliku ja vastutustundliku kodanikuna ning toetada ühiskonna demokraatlikku arengut; teada ning järgida ühiskonnas kehtivaid väärtusi ja norme“.

²⁷ E. Zeglovits, M. Zandonella. Political Interest of Adolescents Before and After Lowering the Voting Age: The Case of Austria. – Journal of Youth Studies 2013, 16 (8), lk 1084–1104.

²⁸ S. Schwarzer, E. Zeglovits. The Role of Schools in Preparing 16- and 17-year-old Austrian First-Time Voters for Election. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 73–90.

²⁹ M. Wagner, D. Johann, S. Kritzinger. Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. – Electoral Studies 31, 2012, lk 372–383.

³⁰ Eesti Statistikaamet.

³¹ Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrus nr 1 „[Põhikooli riiklik õppekava](#)“.

Gümnaasiumi astmes näeb riiklik õppekava ette kaks kohustuslikku kursust (70h) ühiskonnaõpetust ja ühe valikkursuse (35h) „Inimene ja õigus“³². Võrreldes põhikooliga on gümnaasiumi Ühiskonnaõpetuse ainekava märgatavalt kõrgema analüütilis-teoreetilise suunitlusega, mille eesmärgiks on õpetada arusaamist sotsiaalsetest protsessidest ja vastastikseostest maailmas. Aktiivne ja vastutustundlik osalemine ühiskonnas kuulub samuti õpieesmärkide hulka, kuid selle tähendus on kõikehaarav ega tähtsusta valimiskäitumist eksplitsiitselt³³. Gümnaasiumi riiklik õppekava ei näe ette, millises klassis üht või teist ainekursust õpetada; senise tava kohaselt on ühiskonnaõpetus kuulunud viimasesse, 12. klassi. Kutsehariduses on õppekavad seotud kutsestandarditega ning sellest tulenevalt on üldhariduslike õpingute maht väiksem. Nt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia riiklikus õppekavas soovitatakse kõigile sotsiaalainetele eraldada 6 EKAP, neist 1,5 EKAP (39 h) inimese- ja ühiskonnaõpetusele, mille tulemusena peaks õppurid omandama ka sotsiaalsed ja kodanikupädevused³⁴.

Tuleme ainekavade küsimuse juurde põhjalikumalt tagasi analüüsi järgmises peatükis. Siinkohal on aga alust väita, et põhikoolist saadav valimisalane kompetentsus võib jääda väheks ning juhul kui 16-17-aastased saavad hääleõiguse, **nõuab** tõhus käitumine uues situatsioonis **sihiteadlikku kohanemist**.

Lisaks noortele kui peamisele sihtrühmale võib valimisea alandamine mõjutada ka erakondade käitumist. Erakondadel tekib senisest suurem vajadus pöörata tähelepanu noorte huvidele ja nõudmistele; oluline on ka leida tasakaal noorte erihuvide ja üldiste huvide ning noorte ja teiste valijagruppide huvide vahel. Juhul kui erakonnad seda muutuse vajadust ei taju või oma ettevõtmistes ebaõnnestuvad, võivad parteid muutuda noorte hulgas senisest ebapopulaarsemaks. Õnnestunud arengu tulemusel aga noorte usaldus parteide vastu kasvab, kuigi toetus võib jaguneda parteide vahel erinevalt, mis mõjutab omakorda parteide võimuvahekordi.

Rahvastiku ja rahvusvähemuste lõimingu valdkonnas võib hääleõigusliku ea alandamine tuua kaasa keskmise suurusega mõju. Esiteks lisandub üks ühine struktureeritud tegevusareen (valimised). Teiseks, sellel areenil osalemiseks tuleb end kurssi viia sisepoliitiliste teemadega ja erakondade/kandidaatide platvormidega. Varasemad uuringud aastatest 1999 ja 2005 näitavad, et venekeelsete koolide õpilased peavad hääletamist eestikeelsete koolide õpilastega võrreldes vähemtähtsaks ning kandidaadi seisukohtadega tutvumine pole nende jaoks oluline³⁵. Hilisem küsitlus (2009) näitab aga olulist huvi ja teadlikkuse kasvu venekeelsete õpilaste seas, mida paraku ei toeta õpetajate valmidus rääkida valimiste teemadel ühiskonnaõpetuse tundides³⁶. Kuna ligi pooled vene koolide õpetajad tunnevad end valimiste teemade käsitlemisel ebakindlalt³⁷, siis on raske prognoosida, kas valimisea langetamine mõjub õpetajatele enesetäiendamise motivaatorina või vastupidi – viib valimisteema veelgi suurema vältimiseni koolitundides. Üpris selge on aga see, et hääleõiguse andmine põhikooli

³² Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2010. a määrus nr 13 „[Gümnaasiumi riiklik õppekava](#)“.

³³ Samas, Lisa 5.

³⁴ [Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia riikliku õppekava rakendamise juhendmaterjal](#). SA Innove 2013.

³⁵ A. Toots, T. Idnurm, M. Ševeljova. Noorte kodanikukultuur muutub ühiskonnas: üle-eestilise kodanikukasvatuse kordusuuringu lõppraport. Tallinn: Tallinna Ülikool 2006, lk 64–65.

³⁶ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011, lk 40–41, lk 74–75.

³⁷ Samas, lk 41.

lõpuklassi õpilastele **avaldab suurt mõju** vene koolide **õpetajatele** ning **keskmist kuni suurt mõju** nende **õpilastele**. Mõju ulatus on suurem teise poliitikavaliku puhul, mis alandaks hääleõiguslikku iga kohalikel valimistel, sest siis omandaks valimisõiguse ka 16-17-aastased mittekodanikud. Mittekodanikest lastel on tõenäoselt ka vanemad, kel pole Eesti kodakondsust. Nii võib valimisea alandamine avaldada laste kaudu positiivset sotsialiseerivat efekti peredele, kes siiani on Eesti poliitikast võõrandunud.

Riigi julgeoleku ja välissuhete valdkonnas võib valimisea langetamine 16. eluaastale avada mitmeid uusi võimalusi riikidevaheliste ja riikideüleste suhete arendamiseks, sest valimisea langetamine on poliitilistes aruteludes kasvava tähtsusega. Tänapäevaks on seitse Euroopa riiki (või piirkonda) valimisiga erinevate klauslitega langetanud (Austria, Saksamaa viis liidumaad, Šveitsi kanton, Sloveenia, Ungari, Malta), järgmised seitse kaaluvad seda või on ajutiselt katsetanud. Euroopa Nõukogu (sh Parlamentaarne Assamblee) on tegelenud valimisea langetamise küsimusega alates 1997. a, kutsudes EN liikmesriike uurima võimalusi alandada valimisiga 16-le kõikidel valimistel. 2009. aastal tehti ettepanek võtta vastu selleleemaline Parlamentaarne Assamblee resolutsioon³⁸, kuid selleni siiski ei jõutud. Täna tegutsevad valimisea langetamise nimel aktiivselt mitmed Euroopa noorteorganisatsioonid nagu *European Youth Forum (EYF)*, *League of Young Voters (LYV)*, kes on läbi struktuurse dialoogi leidnud toetust ka Euroopa Komisjonilt. Lülitumine Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni initsiatiividesse avaldaks positiivset mõju Eesti tuntusele ja tema renomeele innovaatilise ja uuendusmeelse riigina. Ligi veerandi EL liikmesriikide aktiivne seotus valimisea langetamisega loob head võimalused initsieerida teemapõhiseid võrgustikke või edendada kahepoolseid suhteid. Siiski, arvestades kogu rahvusvahelise suhtluse ampluaad, ei tasu *Vote@16* mõju üle hinnata. Pole alust arvata, et see sunniks Eesti riigiasutusi, poliitikuid või esindajaid oma senist tegevust revideerima. Seega on **mõju ulatus** riigi **välissuhete valdkonnale väike**. Mõju suuremast ulatusest võib aga rääkida sihtgrupi, st 16-17-aastaste, noorte. Eesti Noorteühenduste Liit on juba aktiivselt lülitunud rahvusvahelisse suhtlusesse Euroopa Noortefoorumi ja Noorte Valijate Liiga kaudu. Esialgu on see positiivselt mõjutanud küll vaid sotsiaalselt aktiivsemaid noori.

Sisejulgeoleku valdkonnas on valimisea alandamisega seoses Euroopas räägitud noorte võimalikust radikaliseerumisest, sh oma hääle andmisest äärmusparteidele. Teadaolevad andmed seda kartust ei kinnita. Austrias, kus 16-aastased saavad alates 2007. aastast hääletada, pole äärmuslaste poliitiline esindatus tõusnud. Eestis on illegaalseteks protestiaktisioonideks, nagu hoonete hõivamine, liikluse blokeerimine või protestigrafite maalimine, valmis ca 10% 14-aastaseid noori, vanuse kasvades see näitaja väheneb³⁹. Veelgi väiksem on alaealiste kurjategijate arv (1500–1600 isikut). Absoluutarvudes on alaealiste kuritegevus alates 2008. a vähenenud, kuid eagrupi vähenemise tõttu on kurjategijate suhtarv 14–17-aastaste seas püsinud samal tasemel⁴⁰. Alates aastast 2008 on pidevalt vähenenud ka alaealiste komisjonidesse (AEK) suunatud

³⁸ [Expansion of democracy by lowering the voting age to 16](#). Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2011.

³⁹ A. Toots, T. Idnurm, M. Ševeljova. Noorte kodanikukultuur muutub ühiskonnas: üle-eestilise kodanikukasvatuse kordusuuringu lõppraport. Tallinn: Tallinna Ülikool 2006, lk 66.

⁴⁰ [Kriminaalpoliitika arvudes. Võrdlusi statistikast ja uuringutest](#). J. Salla (koost.). Tallinn: Justiitsministeerium 2013.

noorte arv⁴¹, kelle hulgas enamuse moodustavad 13-aastased. 16-aastasi oli AEK-sse suunatud hulgas 1,9% oma eagrupist (234 inimest) ja 17-aastasi 0,7% (86 inimest)⁴². Kuna seaduserikkumise potentsiaal sihtgrupi hulgas on madal, ning tõendeid poliitilise äärmusluse ja hääleõiguse vahelistest seostest pole, võib hääleõiguse ea alandamise **mõju sisejulgeolekule** pidada **väikeseks** kõikide poliitikavalikute puhul.

Majanduse valdkonnas avaldub seadusemuudatuse mõju täiendavate registritoimingute koormusena ning e-teenuste arendamise vajadusena. Nagu rahvastikuanalüüs eespool tuvastas, lisanduks valijate registrisse ca 24 000 uut kannet, ent see ei nõuaks uute registrite loomist või olemasolevate põhjalikku ümberkorraldamist. Pole oodata ka teavituskulude (nt postituste) kasvu, kuna 16-17-aastased on IT-vahendite aktiivsed kasutajad. Teisalt on senised uuringud näidanud, et noorte veebikäitumine on valdavalt meelelahutuslikku laadi ning nende kokkupuude avalike e-teenustega, sh ID-kaardi põhistega, on tagasihoidlik⁴³. Ka pole seni tuvastatud nagu kasutaksid e-hääletamist peamiselt nooremad valijatekohordid. Aastail 2005–2009 kasutas e-hääletamist 18–24-aastastest valijatest stabiilselt kümnendik⁴⁴. Mitmed sotsioloogilised uuringud on kummutanud esialgse optimismi justkui suudaks internet noori püsivalt poliitiliseks aktiivsuseks mobiliseerida⁴⁵.

Seega **ei tooks** valimisea langetamine **kaasa** ulatuslikku **mõju finantskoormuse mõttes**, ent **tõestab vajaduse kohandada sihtgrupi veebikäitumist**. Lisaks puudutab kohanemisvajadus ka tarkvara-arendajaid. Noored vajavad arvutikoolitust, mis pööraks tähelepanu isikutuvastamist nõudvatele teenustele ja nendega seonduvale küberturvale, tarkvara-arendajad peavad aga mõtlema, kuidas luua teenuseid, mis oleks kasutajasõbralikud ja atraktiivsed esmavalijatele. **Tervikuna** võib valimisea langetamise mõju e-riigi arengule pidada **keskmiseks kuni suureks**.

Regionaalarengu valdkonnas võib oodata sihtgrupi käitumise muutumist eelkõige teise poliitikavaliku puhul, mil hääleõigust alandatakse vaid kohalikel valimistel. See lahendus eristab kohalike volikogude valimised selgemini riigikogu ja Europarlamendi valimistest ning mobiliseerib noori oma huve energilisemalt kohaliku poliitika agendasse viima. Kui see tegevus annab positiivse efekti, siis on oodata noorte usalduse tõusu kohaliku omavalitsuse suhtes, mis omakorda avaldab toetavat mõju hääletusosalusele.

Kuna 16-17-aastaste noorte osakaal üheski maakonnas ega omavalitsuses ei ületa 3%, siis pole tõenäoline, et valimisea alandamine iseenesest võiks teisendada regionaalarengu prioriteete. Pigem oleneb see noorte hääletamisaktiivsusest ning noortevolikogude (või noorte teiste huvikaitsegruppide) võimekusest noorte huvisid poliitika agendasse tuua. Tervikuna tuleb valimisea langetamise **mõju regionaalarengule** hinnata **väikeseks**.

⁴¹ Noored ja sotsiaalne kaasatus. Noorteseire aastaraamat 2012. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2013.

⁴² [Alaealiste komisjonid Eestis 2012. aastal: Statistiline ülevaade EHIS-e andmete põhjal](#).

⁴³ [Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega](#). TNS Emor 2012.

⁴⁴ Poliitika ja valitsemise alused. A. Toots, L. Kalev (toim.). Tallinn: Maurus Kirjastus 2011, lk 201 (esmaallikas VVK).

⁴⁵ E. Quintelier. The Effect of Political Socialization Agents on Political Participation Between Ages of Sixteen and Twenty-One. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 139–160.

Riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korralduse valdkonnas mõjutab planeeritav hääleõiguse muudatus noortevolikogude rolli ja positsiooni. Praeguse seadusandluse kohaselt on noortevolikogu linna-/vallavolikogu juures tegutsev noorte nõuandev organ, mille eesmärgiks on arutada valla või linna pädevusse kuuluvaid noori puudutavaid küsimusi ning teha nende kohta ettepanekuid valla- või linnavolikogule ja valla- või linnavalitsusele⁴⁶. Noortevolikogude liikmed võivad olla 7–26-aastased, mis teeb üpris keeruliseks kõigi eagruppide erihuvide eest kostmise. Juhul kui valimisõiguslikku iga alandatakse, muudab see tõenäoliselt noortevolikogude rolli, kuid selle muutuse suund pole selgelt defineeritav. Noortevolikogud võivad kaotada oma mõju, sest 16+ omavalitsuse elanikud saavad oma esindajad volikogus ning peamine suhtlus hakkab käima otse volikogu liikmetega. Teisalt võivad noortevolikogud muutuda senisest tõhusamaks, kuna hakkaksid seisma kitsama ja selgepiirilise grupi – 7–15-aastaste laste eest.

Tõenäoselt **ei too** valimisea langetamine siiski kaasa kogu 16-17-aastaste **sihtrühma käitumise muutumist noortevolikogude suhtes**, sest praegused noortevolikogud pole ulatuslikult tunnustatud kui huvikaitseorgan, nende tase on ebaühtlane ja arvukus pole aastatega järjepidevalt kasvanud.

Tabel 7. Noortekogude arv ja osalus noortekogudes

	2009	2010	2011	2012	2013
KOV noortevolikogude arv	17	45	62	70	66
Noorte arv maakondlikes noortekogudes	253	300	247	242	258

Allikas: Noorteseire indikaatorid

Küll aga **eeldab** planeeritav poliitikamuutus **sihiteadlikku kohanemist** noortevolikogudega suhtlevatelt **ametnikelt ja valla-/linnavolikogude liikmetelt**. Veel siiaamaani esineb juhtumeid, kus osaluskogusid ei võeta võrdväärse partnerina. Näiteks 15. mail 2014 said Paide noortevolikogu esindajad volikogu esimehelt sõna enda arvamuse avaldamiseks volikogu istungil, kuid volinikud keelasid noortel sõna võtmast ja noored lugesid enda arvamuse ette volikogu ukse taga (kommunikatsioon ENL-lt).

Valimisea langetamise mõju ulatus erinevate poliitikavalikute puhul varieerub:

Null-variandi puhul jääb mõju sihtgrupile ja valimisprotsessiga seotud teistele toimijatele (erakonnad, eestkosteorganisatsioonid, riigiametid) olematuks, sest üheski valdkonnas pole oodata nende käitumise teisenemist.

Teise poliitikavaliku puhul on oodata alavaldkonniti varieeruvat mõju. Noorte osalemise ning huvide artikuleerimise võimalused kasvavad, mis võib sihtrühma poliitilist käitumist muuta märkimisväärselt ning teatud juhtudel eeldab sihiteadlikku kohanemist. Kohanemiskursi võib esineda venekeelsete koolide õpilastel (sh neil, kelle vanemad pole hääleõiguslikud) ja vähese poliitilise huviga sotsiaalselt passiivsetel noortel.

Kolmanda poliitikavaliku puhul on mõju ulatus sarnane eelmisega, varieerudes alavaldkonniti keskmise ja suure vahel.

⁴⁶ [Noorsootöö seadus](#).

2.2.3. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Valimisõiguse ea langetamine tooks kaasa ebasoovitavat mõju sihtrühmale või teistele valijaskonna gruppidele juhul, kui sellega kaasneksid lisapinged, piirangud või sotsiaalsed poliitilised vastasseisud. Risk oleks suur, kui kaasnevad mõjud oleksid selge negatiivse iseloomuga, keskmine, kui mõjud on pigem negatiivse iseloomuga ning väike, kui negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad või on vähesed.

Sedalaadi pingeid ja vastasseise võivad põhjustada järgmised olukorrad:

- noored eelistavad äärmusparteid;
- noorte huvid muutuvad liiga dominantseks ning kahjustavad teiste valijagruppide huve;
- noored ei lähe hääletama, osalusprotsent langeb praegusega võrreldes veelgi ning demokraatia sisendlegitiimsus väheneb.

Eespool (sisejulgeoleku osas) juba analüüsisime hääletustulemuse võimalikku kaldumist äärmuslusele ning tõdesime, et sellisteks kahtlusteks pole teadaolevaid tõendeid.

Noorte huvide liigne domineerimine teiste valijagruppide arvelt ei muutu 16-17-aastastele valimisõiguse andmise tõttu riskiks, sest nad moodustavad nii täna kui tulevikus vaid 2% 16+ rahvastikust. Küll aga suureneb lähima seitsme aastaga pensioniealiste osakaal rahvastikus ja väheneb 16–28-aastaste osakaal. Kui 2014. a on erinevus nende kahe grupi vahel vaid 1%, siis 2020. a juba 7,7% pensionäride kasuks. Niisiis pole risk selles, et noorte huvid muutuvad domineerivaks, vaid pigem nende tahaplaanile jäämises rahvastikutrendide tõttu.

Tabel 8. Vanuserühmade demograafiline prognoos kuni aastani 2020

Vanuserühm	Arv		Osakaal %	
	2014	2020	2014	2020
16–17	24 209	24 663	2,2	2,3
18–28	189 719	141 647	17,3	13,3
29–54	469 921	463 023	42,8	42,5
55–65	187 349	189 633	17,1	17,6
65+	226 675	249 154	20,6	23,3
Kokku	1 097 873	1 068 120	100	100

Allikas: Eesti Statistikaamet 2014

Ühe grupi häälte kuhjumise võimalusest rääkides tuleb arvestada veel kahe asjaoluga – väljakujunenud valimisaktiivsusega ning kehtiva mandaatide jagamise süsteemiga. Hääletusosalus Eestis on stabiilselt mõõdukas ning tavaliselt käib hääletamas 60–64% hääleõiguslikest valijaist⁴⁷. Seega võib prognoosida, et umbes 24 500 16-17-aastasest osaleb valimistel ca 16 000. Riigikogu valimistel kehtiv mandaatide jagamise süsteem soosib häälte võrdsemat jagunemist, mitte kuhjumist vähestele kandidaatidele. Riigikogu

⁴⁷ [Valimised Eestis 1992–2011. Statistikat ja selgitusi](#). Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon 2011.

valimistel on lihtkvoot keskmiselt 5000 häält⁴⁸. Lähtudes sellest võib lihtsustatult öelda, et kui kõik 16-17-aastased koonduksid 3-4 valimisringkonda ja hääletaksid ühe ja sama kandidaadi poolt, oleks neil võimalik saada maksimaalselt kolm mandaati kogu Eesti peale. See pole aga realistlik, sest nagu rahvastikuanalüüs näitas, on 16-17-aastased proportsionaalselt võrdse osana esindatud kõigis piirkondades. Niisiis on ebasoovitava mõju ilmnemise risk siin olematu. Kuigi kohaliku volikogu liikmemandaadi saamiseks vajaminev häältehulk on oluliselt väiksem, pole ka siin realistlik ühe eagrupi häälte koondumine ühe kandidaadi taha. Mh pole alust eeldada, et noored suudavad end paremini mobiliseerida kui pensionärid.

Noorte absenteismi osas on värskemad uuringud jõudnud huvitava avastuseni, et 18–24-aastased valijad on suuremad kõrvalejääjad kui 16-17-aastased. Seletused tulenevad sotsiaalse kuuluvustunde (*feeling of belonging*) kontseptsioonist. Arenenud riikides (mille hulka Eesti vaieldamatult kuulub) on 16-17-aastased reeglina koolikohustuslikud ja elavad oma vanematega koos. Seega on nad palju kindlamini seotud konkreetse poliitilise ruumiga (omavalitsus, riik) kui 18–24-aastased, kes elavad üliõpilastena ajutiselt kas teises linnas või riigis ega oma eluolulist kokkupuudet poliitika ega avalike teenustega. Alla 18-aastaste suuremat hääletusaktiivsust 18–30-aastastega võrreldes kinnitavad ka Austria ja Saksamaa nende liidumaade uuringud, kus valimisõiguslikku iga on alandatud⁴⁹. Isegi Europarlamendi valimistel oli kõige enam mittehääletanuid (72%) just tudengite hulgas (põllumajandus- ja teenindustöötajate seas 45%, spetsialistide hulgas 55%)⁵⁰. Belgia uuringud tuvastasid, et lapsevanematel ja meedial on 18- ja 21-aastastele suurem mõju kui 16-aastastele⁵¹. Uuringutes on leitud ka seda, et kõige nooremad valijagrupid ei jäta hääletamata seetõttu, et nad oleks poliitikas ja poliitikutes üdini pettunud (mis on tüüpiline põhjus keskealiste valijate jaoks), vaid seepärast, et ei leia kõitvat kandidaati. Sellest tulenevalt arvatakse, et pöörates noortele valijatele rohkem sisulist tähelepanu saaks neid valimiskastide juurde (tagasi) tuua. Niisuguseks optimismiks annab alust ka see, et nooremas valijaskonna rühmas (18–30) valimas mittekäinute osakaal on Eestis aastail 2003–2011 vähenenud 42%-lt 32%-le, mis on suurim vähenemine teiste eagruppidega võrreldes. Mida eakam on valijarühm, seda vähem on kahanenud absenteistide osakaal⁵².

Riikidevahelised võrdlused näitavad noorte absenteismi märgatavat varieerumist Euroopas. Kui Prantsusmaal, UKs ja Hollandis on mittehääletajaid noorte seas 20–25% rohkem kui valijaskonnas keskmiselt, siis Kesk- ja Ida-Euroopas jääb erinevus alla 10% (Eestis 16%)⁵³. Varieeruvuse põhjused nõuaksid põhjalikku analüüsi, ent siinkohal saab

⁴⁸ [Valimised Eestis 1992-2011. Statistikat ja selgitusi](#). Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon 2011.

⁴⁹ [Expansion of democracy by lowering the voting age to 16](#). Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2011; S. Kritzinger. [Ready to Vote? Vote@16 and Experiences from Austria](#). Ettekanne konverentsil „Aktiivse valimise langetamise mõjud ja võimalused“, 28. mail 2014, Tallinn: Tallinna Ülikool.

⁵⁰ L. Bouza. [Addressing Youth Absenteeism in European Elections](#). IDEA International, League of Young Voters in Europe, European Youth Forum 2014, lk 39.

⁵¹ E. Quintelier. The Effect of Political Socialization Agents on Political Participation Between Ages of Sixteen and Twenty-One. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 139–160.

⁵² R. Toomla. Kes ei käi valimas? Võrdlev ülevaade kolmest riigikogu valimisest. – Riigikogu Toimetised, Nr. 23, 2011, lk 44–49.

⁵³ L. Bouza. [Addressing Youth Absenteeism in European Elections](#). IDEA International, League of Young Voters in Europe, European Youth Forum 2014, lk 42 (esmaallikas Eurobarometer 2009).

väita, et noorte mittehääletamises on vanus vaid üks teguritest, mis avaldab oma mõju koos mitmete teistega.

Kokkuvõtvalt ei põhjustaks valijaskonna laiendamine 16-17-aastastele süvenevat hääletusprotsendi langust ega tekitaks uusi vastasseise noorte ja teiste valijaskonna gruppide vahel. Seega saab **ebasoovitavate mõjude riski** mõlema poliitikavaliku puhul **pidada väikeseks**.

Esmane mõjuanalüüs tuvastas eeldatava mõju viies valdkonnas ja 11 alavaldkonnas. Mõju sagedus on kõikide valikute puhul keskmine ja otsene mõjutatav sihtrühm väike (2–3% valijaskonnast). Mõju ulatus on suurem sotsiaalsete suhete valdkonnas, sh demokraatia sisendlegitiimsuses, haridussüsteemis ja rahvusvähemuste lõiminguks. Ebasoovitavate mõjude riski valimisea langetamine ega selle samaks jätmise kaasa ei too.

Tabel 9. Esimene poliitikavalik – hääletamisõiguse iga ei alandata

Mõju alavaldkond	Mõju avaldumise vormid ja olukorrad	Mõju olulisuse aspektid				Kas süva-analüüs vajalik?
		ulatus	sagedus	siht-rühma suurus	riskid	
Võrdne kohtlemine pol. veendumuste ja vanuse alusel	Mõned ideoloogilised suunad (subkultuurid), mis on noorte seas laialt levinud, ei pruugi saada adekvaatset "häält" poliitikas.	0	2	0	1	ei
Kodanikuühiskonna areng noorte osalus-võimaluste kaudu	Noorte võimalused esindusdemokraatia vahenditega kaasa rääkida ei suurene, kuid neil säilivad võimalused osaluseks vabaühenduste ja organisatsiooniväliste vormide kaudu (nt vabatahtlik tegevus, noorteühendused, kogukonnaseltsid jmt).	0	0	0	0	ei
Kodanikuühiskonna areng erakondade tegevuse kaudu	Erakonnad ning valimisliidud ei pruugi pöörata laste ja noorte probleemidele adekvaatset tähelepanu, kuna alla 18-aastastel puudub hääleõigus. Sellest tulenevalt on parteid noorte hulgas vähepopulaarsed, mis võib suurendada võõrandumist valitsemisest.	0	2	0	2	jah
Haridussüsteem ja kodanikukultuur	Jätkub ühiskonnaõpetuse õpetamine senisel kujul (RÕKde alusel).	0	1	0	1	ei
Rahvusvähemuste lõimumine	Eesti põhikooli riikliku õppekava järgi haridust saanud noortel puudub võimalus omandatud väärtusi ja teadmisi reaalses valimissituatsioonis rakendada.	0	2	0	1	ei
Suhted välisriikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega	Mitmed Euroopa riigid on arutamas valimisea langetamist, samuti on seda ideed toetanud Euroopa Nõukogu. Kui Eesti ei lähe nende initsiatiividega kaasa, siis võib see vähendada meie koostöövõimalusi ja rahvusvahelist positsiooni.	0	1	0	0	ei
Sisejulgeolek	Võib suurendada protestivaimu ja vähendada 16-17-aastaste noorte korrakohast käitumist.	1	1	0	1	ei

Halduskoormus (teabe edastamine, registritoimingud)	Kõik toimib endistviisi.	0	0	0	0	ei
Infoühiskonna areng	Kõik jätkub vanaviisi, sh noorte internetikäitumine jääb riigi ning avalike e-teenustega väheseotuks.	0	0	0	1	ei
Piirkondade regionaalareng	Kõik toimib endistviisi.	0	0	0	0	ei
KOV positsioon poliitika kujundamises	Kõik jätkub endistviisi.	0	0	0	0	ei

Skaala väärtused: 0 – mõju puudub, 1 – mõju väike, 2 – mõju keskmine, 3 – mõju suur

Tabel 10. Teine poliitikavalik – alandada hääletamisõiguse iga kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel

Mõju alavaldkond	Mõju avaldumise vormid ja olukorrad	Mõju olulisuse aspektid				Kas süva-analüüs vajalik?
		ulatus	sagedus	siht-rühma suurus	riskid	
Võrdne kohtlemine pol. veendumuste ja vanuse alusel	Hääletamisõiguslikku iga langetatakse kõigile 16-17-aastastele isikutele, kellel on lähtuvalt kehtivale õiguskorrale õigus hääletada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Laiem valijate ring võimaldab esitada erinevaid huvisid.	3	2	1	1	jah
Kodanikuühiskonna areng noorte osalus-võimaluste kaudu	Noorte võimalused esindusdemokraatia vahenditega kaasa rääkida suurenevad, lisaks säilivad neil võimalused osaluseks vabaühendustes ja organisatsioonivälistes vormides (nt vabatahtlik tegevus, noorteühendused, kogukonnaseltsid jmt).	2	2	1	0	jah
Kodanikuühiskonna areng erakondade tegevuse kaudu	Võib eeldada, et erakonnad ning valimisliidud hakkavad noortele kui eraldi valijagrupile pöörama kohalikul tasandil senisest suuremat tähelepanu. Sellest tulenevalt võivad parteid noorte hulgas muutuda populaarsemaks. Samas võib noorte toetus parteidele jaguneda erinevalt, mis mõjutab parteide ja valimisliitude võimuahekordi.	2	2	1	0	jah
Haridussüsteem ja kodanikukultuur	Ühiskonnaõpetuses tuleb suurendada kohalikule omavalitsusele ja kohalikele valimistele pühendatud teemade arvu ja mahtu ning laiendada tegevusõpet.	3	2	1	1	jah
Rahvusvähemuste lõimumine	Kuna kohalikel valimistel saavad hääletada ka määratlemata kodakondsusega isikud ning EL välise kodakondsusega isikud, parandaks hääleõigusliku ea alandamine nende lõimumist. Valdav osa neist on saanud kodanikuhariduse Eesti põhikooli riikliku õppekava järgi ning hääleõigus annaks neile võimaluse omandatud väärtusi ja teadmisi reaalses valimissituatsioonis rakendada.	3	2	1	0	jah
Suhted välisriikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega	Mitmed Euroopa riigid on arutamas valimisea langetamist (või on seda juba teinud), samuti on seda ideed toetanud Euroopa Nõukogu. Valimisea langetamine Eestis looks uusi koostöövõimalusi ja võiks tugevdada Eesti rahvusvahelist positsiooni.	1	2	1	0	ei

Sisejulgeolek	Võib suurendada 16-17-aastaste noorte korrakohast käitumist, kuna nad tunnevad end väärivate ühiskonna liikmetena.	1	1	1	0	ei
Halduskoormus (teabe edastamine, registritoimingud)	Vabariigi valimiskomisjon ning maakondlikud valimiskomisjonid peavad arvestama sellega, et hääleõiguslike isikute hulka lisanduvad ka 16-17-aastased inimesed, mis mõnevõrra suurendab töökoormust.	1	2	1	1	ei
Infoühiskonna areng	Noorte internetikäitumine võib muutuda mitmekesisemaks, sealhulgas ID-kaarti ja avalikke e-teenuseid senisest rohkem tarbivaks.	2	2	1	0	jah
Piirkondade regionaalareng	Suurem osa 16-17-aastastest Eestis elavatest noortest elab Tallinnas ja Harjumaal. Seega on antud piirkondades arvuliselt kõige rohkem neid noori, kes hääleõiguse saaksid.	1	2	1	0	ei
KOV positsioon poliitika kujundamises	KOV on laiem legitiimsus ning noortele olulised teemad võivad muutuda kogu poliitikaprotsessis senisest olulisemaks.	2	1	1	0	ei
Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus	16-17-aastastele noortele hääleõiguse andmisega võib kaasneda noortevolikogude aktiivsuse ja tähenduse kasv. See eeldab, et noortevolikoguga suhtlevad ametnikud ja volikogu liikmed on saanud asjakohase koolituse.	1	1	1	0	ei

Tabel 11. Kolmas poliitikavalik – alandada hääletamisõiguse iga KOV volikogu, Euroopa Parlamendi ja riigikogu valimistel

Mõju alavaldkond	Mõju avaldumise vormid ja olukorrad	Mõju olulisuse aspektid				Kas süva-analüüs vajalik?
		ulatus	sagedus	siht-rühma suurus	riskid	
Võrdne kohtlemine pol. veendumuste ja vanuse alusel	Hääletamisõiguslikku iga langetatakse kõigile 16-17-aastastele isikutele, kellel on lähtuvalt kehtivale õiguskorrale õigus hääletada KOV, riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel. Laiem valijate ring võimaldab esitada erinevaid ideoloogilised suundi, sh noorte subkultuure.	3	2	1	1	jah
Kodanikuühiskonna areng noorte osalus-võimaluste kaudu	Noorte võimalused esindusdemokraatia vahenditega kaasa rääkida suurenevad, lisaks säilivad neil võimalused osaluseks vabaühendustes ja organisatsioonivälistes vormides (nt vabatahtlik tegevus, noorteühendused, Euroopa Noorte üritused jmt).	2	2	1	0	jah
Kodanikuühiskonna areng erakondade tegevuse kaudu	Võib eeldada, et erakonnad ning valimisliidud hakkavad noortele kui eraldi valijagrupile pöörama senisest suuremat tähelepanu. Sellest tulenevalt võivad parteid noorte hulgas muutuda populaarsemaks. Samas võib noorte toetus parteidele jaguneda erinevalt, mis mõjutab parteide võimuvahetust.	2	2	1	0	jah
Haridussüsteem ja kodanikukultuur	Ühiskonnaõpetuses tuleb suurendada erinevate tasandite esindusorganitele (volikogu, riigikogu, Euroopa Parlament) ja valimistele pühendatud teemade arvu ja mahtu ning laiendada tegevusõpet.	3	2	1	1	jah
Rahvusvähemuste lõimumine	Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel saavad hääletada Eesti kodanikud; seega kodakondsuseta või mitte-EL kodakondsusega 16-17-aastased noored jääksid valimistest kõrvale. Naturaliseerunud kodanikud on saanud kodanikuhariduse Eesti põhikooli RÕK järgi ning hääleõigus annaks neile võimaluse omandatud väärtusi ja teadmisi reaalses valimissituatsioonis rakendada.	3	2	1	1	jah
Suhted välisriikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega	Mitmed Euroopa riigid on arutamas valimisea langetamist (või on seda juba teinud), samuti on seda ideed toetanud Euroopa Nõukogu. Valimisea langetamine Eestis looks uusi koostöövõimalusi ja võiks tugevdada Eesti rahvusvahelist positsiooni.	1	2	1	0	ei

Sisejulgeolek	Võib suurendada 16-17-aastaste noorte korrakohast käitumist, kuna nad tunnevad end väärivate ühiskonna liikmetena.	1	1	1	0	ei
Halduskoormus (teabe edastamine, registritoimingud)	Vabariigi valimiskomisjon ning maakondlikud valimiskomisjonid peavad arvestama sellega, et hääleõiguslike isikute hulka lisanduvad ka 16-17-aastased inimesed, mis mõnevõrra suurendab töökoormust.	1	2	1	1	ei
Infoühiskonna areng	Noorte internetikäitumine võib muutuda mitmekesisemaks, sealhulgas ID-kaarti ja avalikke e-teenuseid senisest rohkem tarbivaks.	2	2	1	0	jah
Piirkondade regionaalareng	Suurem osa 16-17-aastastest Eestis elavatest noortest elab Tallinnas ja Harjumaal. Seega on antud piirkondades arvuliselt kõige rohkem neid noori, kes hääleõiguse saaksid.	1	2	1	0	ei
KOV positsioon poliitika kujundamises	KOV omandab laiemat legitiimsust ning noortele olulised teemad võivad muutuda kogu poliitikaprotsessis senisest olulisemaks.	2	1	1	0	ei
Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus	16-17-aastastele noortele hääleõiguse andmisega võib kaasneda noortevolikogude aktiivsuse ja tähenduse kasv. See eeldab, et noortevolikoguga suhtlevad ametnikud ja volikogu liikmed on saanud asjakohase koolituse.	1	1	1	0	ei

2.3. Oluliste mõjude süvaanalüüs

Vastavalt MHM 2012-le kuuluvad süvaanalüüsi alla need alavaldkonnad, kus mõjude olulisuse hindamisel vähemalt üks neljast hindamiskriteeriumist sai hinnangu 3 („suur mõju“) või vähemalt kaks kriteeriumi on saanud hinnangu 2 („keskmine mõju“). Eelnevast peatükist nähtus, et olenemata konkreetsest poliitikavalikust avalduvad olulisemad mõjud samades alavaldkondades. Need on:

- võrdne kohtlemine vanuse või poliitiliste veendumuste alusel;
- kodanikuühiskonna ja erakondade areng;
- haridussüsteem ja kodanikukultuur;
- rahvusvähemuste lõiming;
- infoühiskonna areng.

Järgnevalt analüüsime, millistes situatsioonides (nt valimiste vahelisel perioodil, valimiskampaania ajal, valimistulemustes) ja millistes vormides need avalduvad. Samuti nõuab hindamist see, kas mõju on poliitikamuutuse eesmärgile vastav, kaasnev (aitab eesmärgi saavutamisele kaudselt kaasa) või soovimatu (takistab eesmärgi saavutamist). Tõendusmaterjal süvaanalüüsiks pärineb erinevatest sotsioloogilistest uuringutest, mida on täpsemalt kirjeldatud analüüsi metoodika osas (tabel 1).

2.3.1. Võrdne kohtlemine vanuse ja veendumuste alusel

Võrdne kohtlemine on vaba ühiskonna sotsiaalsete suhete kujundamise alusprintsiipe. Järgnevalt analüüsime seda neljast aspektist:

- avalik arvamus valimisea langetamise osas;
- hääletaja autonoomsus ja sõltumatus;
- hääletaja sotsiaalne küpsus;
- noorte erihuvid poliitikas.

Esindusdemokraatia sisendlegitiimsuse kindlustamine vananeva rahvastikuga ühiskondades on olnud valimisea langetamise üks kaalukamaid argumente nii teaduskirjanduses⁵⁴, kui ka Austria ja Saksamaa reformides⁵⁵. Ka Eestis on rahvastikuvananemisega seotud mured avalikes aruteludes märgataval kohal. Debatis, mis seoses valimisea võimaliku langetamisega algas juba 2010. aastal, kujunes välja kaks vastandlikku laagrit. Ühed leidsid, et kuni lapse 18-aastaseks saamiseni tuleb tema hääle anda lapsevanemale (asendusvalimise lähenemine). Teised olid seda meelt, et hääleõigus on võõrandamatu ning peab kuuluma lapsele endale alates teatud vanusest (nt 16. eluaastast). Need kaks lähenemist erinevad omavahel nii selles, miks peaks hääleõigusse muudatusi tegema kui ka selles, millist ühiskonnaprobleemi sellega saaks lahendada. Asendushääle pooldajad tuginevad konservatiivsele maailmavaatele ning loodavad selle meetmega väärtustada laste kasvatamist ja rahvastikutaastet. Hääleõiguse ea alandamise pooldajad on nii liberaalide kui sotsiaaldemokraatide seast ning nemad

⁵⁴ V. E. Hamilton. Democratic Inclusion, Cognitive Development, and the Age of Electoral Majority. – Brooklyn Law Review, Vol. 77 (4) 2012, lk 1447–1513.

⁵⁵ K. Kanarik. [Valimisea langetamine. Valitud välisriikide kogemus ja õiguslikud kaalutlused](#). Tallinn: Justiitsministeerium 2011.

apelleerivad indiviidi autonoomiale, võrdsele kohtlemisele ja demokraatia alusprintsiipidele.

2014. aasta kevadel olid debati põhijooned samad, varasemast häälekamalt on kõlama hakanud seisukoht, et valimisea langetamine „võtab lastelt lapsepõlve“⁵⁶. See nn lastekaitse lähenemine iseloomustab eeskätt Keskerakonda.

Kuigi parteide positsioonid valimisea langetamise küsimuses on enam-vähem selged, leidub igas erakonnas eriarvamusel olevaid poliitikuid. Seega vajaks probleem reaalse parlamendimenetluse eel veel täiendavat poliitilise tehtavuse analüüsi (*feasibility study*).

Tabel 12. Peamised meedias esitatud seisukohad lastele hääleõiguse andmise teemal

Seisukoht	Argument	Oodatav efekt	Võimalikud riskid	Esindajad
Asendushääl lapsevanemale	Rahvastik vana- neb, laste huvid on alaesindatud	Sündide suurene- mine ja perede tugevnemine, väljarände kahanemine	Hääle ühetaolisuse ja võrdsuse printsibi rikkumine	A. Hvostov, MTÜ Noor Eesti, IRL
Valimisea langetamine	Hilisteismelised on piisavalt kompetentsed ja autonoomsed, neil on mitmeid teisi seaduslikke õigusi ja vastutusi	Demokraatia tugevnemine; noorte aktivee- rimine, sh hea kasvatuslik kaas- mõju vanematele ja vastupidi	Noored pole piisavalt autonoomsed, pädevad ja poli- tikast huvitatud	S. Meikar, H. Agur, ENL, RE, SDE
Skeptikud (ei poolda kumba- gi varianti)	Noored ei läheks valima	Efekt puudub või valimistel osale- mise protsent langeb	Noored on mani- puleeritavad; mõlemad varian- did on vastuolus põhiseadusega	R. Vakra, K. Tarand

Allikas: Kontentanalüüs ajalehtede Postimees, Eesti Päevaleht, Sirp, Eesti Ekspress põhjal, 2010–2013

Lisaks sellele n-ö aktiivsele avalikkusele on olemas ka Eesti laiema avalikkuse küsitlustulemused, mis peegeldavad täiskasvanute kuvandit lastest ja nende õigustest⁵⁷. Lühidalt võib täiskasvanute kuvandit iseloomustada kui heatahtlikku, ent pisut vanaaegset. Tugevalt domineerib arvamus, et lapsed vajavad kaitset, on haavatavad ja sageli ei tea, mis neile hea on. Natuke enam kui kolmandik täiskasvanuid arvab, et lapsed on ebaküpsed ega suuda asjadest aru saada ega vastutada. Kuigi 89% täiskasvanutest leiab, et laste arvamus tuleb neid puudutavates küsimustes kuulata, arvab vaid 25%, et lastel peaks olema võimalus kaasa rääkida kohaliku omavalitsuse elus. Seda eitavat

⁵⁶ Selline järeldus põhineb 28. mail 2014 Tallinna Ülikoolis toimunud parlamendierakondade debatil ja 3. juunil 2014 riigikogu põhiseaduskomisjoni arutelul.

⁵⁷ M. Karu jt. [Laste õiguste ja vanemluse monitooring. Laste ja täiskasvanute küsitluse kokkuvõte](#). Tallinn: Praxis 2013.

suhtumist laste ja noorte poliitikasse kaasamisel peegeldab ka täiskasvanute suhtumine valimisea langetamisse, nagu näha allolevas tabelis.

Tabel 13. Avalik arvamus valimisea langetamise osas, 2010–2014

Aeg	Meediaväljaanne	Vastajate arv	Valimisea langetamist vastustajate osakaal
13. juuni 2010	Postimees, gallup	3900	79%
1. märts 2012	Postimees, gallup	4600	92%
25. aprill 2012	ETV, „Foorum“	788	91%
28. mai 2014	ETV, „Foorum“	504	74%
3. juuni 2014	Postimees, gallup	5600	82%

Noorte endi suhtumist valimisea langetamisse on seniste uuringute põhjal raske usaldusväärselt hinnata. Metoodika, valimid ja küsimused on olnud väga erinevad, mis on mõjutanud ka saadud tulemusi. Lisaks olenevad seisukohad ka sellest, kas tegu on noorte eliidi või nn „tavaliste inimestega“. Eesti Noorteühenduste Liit on aastaid aktiivselt kostnud valimisea langetamise eest⁵⁸, fookusgrupi intervjuudes osalenud üldharidus- ja kutsekoolide mugavusvalimi põhjal valitud õpilased ei pidanud aga valimisea langetamist iseenesest oluliseks. Kõlama jäi seisukoht, et eapiirid muudes tegevustes on nagunii paindlikud ega ole takistuseks oma plaanide elluviimisel (sh „alkoholi saab kätte vanemate inimeste käest“; „abiellumine on kallid ja mõttetu“). Intervjuudes domineerinud seisukoha järgi ei pane hääleõiguse saamine poliitikast rohkem huvituma neid noori, keda see siiani ei huvita. Mõnevõrra vastuoluliseks tuleb pidada seda, et kaasatust pidasid intervjuudes osalenud väga üheselt oluliseks. Leiti, et kaasamine viib parema tulemuseni, sest rohkem arvamus pälvib vaagimist. Siit võib väita, et kaasamisest on täna oluliselt rohkem juttu kui kodanike poliitikas osalemise traditsioonilisest vormist – valimistest.

Demokraatia sisendlegitiimsuse kindlustamiseks pole oluline ainult õigus hääletada, vaid ka hääletaja autonoomsus ja kompetentsus.

Hääletaja autonoomsuse teema, mis on olnud aktuaalne ka avalikes debattides, tekitas intervjuueeritud noortes väga aktiivset vastukaja. Noored leidsid, et nad on iseseisvad („kangekaelsed“) ja keegi ei saa kontrollida, kelle poolt nad hääletavad. Kuigi Varivalimistel 2013 osalenud noortest jagasid pooled ema-isa poliitilisi eelistusi, ei mõjutanud see nende valimisotsuse tegemist (vt tabel 14). Noorte sõltumatust vanematest suurendavad ka üldised muutused pere- ja kooselu mustrites. Paljud noored elavad täna vaid ühe vanemaga või on vanemad palju kodust eemal (nt välismaal tööl); üle veerandi (26%) 16-17-aastaseid teenib juba ise tulu⁵⁹.

⁵⁸ Eesti Noorteühenduste Liidu üldkoosolek võttis 17. nov. 2007 vastu dokumendi „ENLi noortepoliitilised seisukohad: noorte osalus“, kus toetati valimisea langetamist 16. eluaastale. Sama kinnitati „ENLi noortepoliitika platvormis“, mis võeti vastu ENLi üldkoosoleku poolt 27. nov. 2010 ja millele järgnes teemakohane pöördumine riigikogu põhiseaduskomisjoni poole. 12. mail 2014 arutas põhiseaduskomisjon ENLi uut samasisulist pöördumist.

⁵⁹ E. Rootalu. 16-aastaselt valima? Miks mitte! – Eesti Päevaleht, 20.03.2012.

Tabel 14. Millisel määral arvestasid sa oma hääletusvaliku tegemisel järgnevate inimeste arvamusega? (vastajate protsentuaalne jaotus)

Vastus (1 – ei arvesta üldse; 5 – arvestan väga)	1	2	3	4	5
Vanemad	39	13	20	17	12
Sõbrad/tuttavad	46	15	19	12	8
Õpetajad	72	15	8	4	2

Allikas: Varivalimised 2013, online küsitlus (N=369)

Arutledes noorte manipuleeritavuse üle erakondade või kandideerijate poolt leidsid intervjuueeritud, et ka täiskasvanud on mõjutatavad. Eriti kehtib see noorte sõnul eakate kohta, keda saab ära osta „kartulite ja moosipurkidega“. Mõnedes koolides pidasid intervjuudes osalenud vajalikuks valimiseale ülempiiri seadmist. Intervjuueerijale jäi mulje, et noorte meelsus eakate suhtes on kohati sallimatu ja neid häirib vanainimeste liigne tähtsustamine poliitikute poolt.

Hääletaja sotsiaalne küpsus. Kuigi intervjuueeritud arvasid, et mõned noored võivad hääletada „näo järgi“ või valida „lihastes kuti või kena naise“, ei anna olemasolevad küsitlusandmed põhjust järeldada, et see suhtumine on laialt levinud. Enam kui pooled Varivalimistel 2013 osalenutest lähtuvad kandidaatide erakondlikust kuuluvusest ja seotusest valla/linnaga; välised tunnused on väga marginaalse tähtsusega. Siiski tasub meeles pidada, et Varivalimistel osalejate hulgas oli sotsiaalselt aktiivseid õpilasi rohkem kui sihtgrupis keskmiselt, seega võivad need näitajad olla keskmisest „paremad“.

Tabel 15. Millisel määral mängivad järgnevad kandidaadi iseloomustajad Sinu lõpliku valiku puhul rolli? (% vastajatest)

Vastus (1 – täiesti ebaoluline; 5 – väga oluline)	1	2	3	4	5
... rahvus	31	15	17	17	20
... vanus	30	14	26	18	12
... välimus	51	25	14	6	4
... sugu	58	20	15	4	3
... erakondlik kuuluvus	16	8	21	22	33
... päritolu (nt kohalik/mittekohalik)	17	13	24	18	28
... tundus ühiskonnas väljaspool poliitikat (nt spordis, muusikas)	24	24	25	17	10

Allikas: Varivalimised 2013, online küsitlus (N=369)

Tabel 16. Kas Sind mõjutavad oma valimisotsuse tegemise juures järgnevad tegurid? (% vastajatest)

	Mõjutas	Ei mõjutanud	Raske öelda
... isiklik tundmine või seotus iseendaga	59	30	11
... valimiskampaania	17	72	11
... avalik kuvand (meediakajastus)	25	55	20
... tegevus viimase aasta jooksul	64	23	14
... valimisprogramm	25	53	22

Allikas: Varivalimised 2013, online küsitlus (N=369)

Toodud statistika ei võimalda siiski võrrelda noorte sotsiaalset küpsust n-ö keskmise valijaga, sest analoogseid andmeid Eesti täisealiste valijate kohta pole. USAs ja Lääne-Euroopas tehtud uuringud on leidnud, et 1960ndatel domineerinud muster, kus valijad hääletasid kindlalt oma parteiliste ja ideoloogiliste eelistuste alusel, on tänapäeval hääbumas. Hääletusotsus tugineb pigem individuaalsele seisukohale erinevates üksikküsimustes (nn *issue voting*) kui hääletaja parteilisele seotusele. Niisugused olud esitavad valijale kõrgendatud nõudmisi, millega sugugi kõik täiskasvanud ei pruugi toime tulla. Tagajärjeks on lähtumine emotsionaalsetest argumentidest ning hääletamine karismaatiliste või populistlike kandidaatide poolt⁶⁰.

Nii ongi noorte valimisõigust toetava argumendina välja toodud see, et tegelikult pole olemas n-ö ametlikku sotsiaalse küpsuse või kodaniku kirjaoskuse standardit. Seega on väited, justkui oleks 16-17-aastased „vähem“ küpsed, pidetu, sest meil pole objektiivset keskpunkti niisuguste järelduste tegemiseks. Analoogselt pole mingeid teaduslikke tõendeid, et 18-aastased täidavad eeldatavad ootused sotsiaalsele küpsusele ja poliitilisele kompetentsusele⁶¹.

Viimase aspektina võrdse kohtlemise mõju uurimisel peatume **noorte spetsiifiliste huvide esindamise võimalusel**. Siin on mõistlik eristada esiteks, noorte kui terve eagrupi huvisid ja teiseks, teatud noortegruppide erihuvisid. Noorte kui terve eagrupi huvid võib tinglikult jaotada kaheks. Ühed neist puudutavad ainult või suures mahus just noori endid (nt noorsootöö, haridus). Samal ajal on peaaegu igas poliitikavaldkonnas olemas kild „spetsiifilisi“ noorte huvisid, mis puudutavad noori inimesi kõrvuti teiste sotsiaalsete rühmadega. Niisuguste hulka võib näiteks arvata tervishoiusüsteemi, transpordikorralduse, spordi- ja kultuuritoetused. Kuigi eeldatakse, et noorte huvisid esindavad nooremad saadikud, pole see tegelikkuses sugugi nii. Ühe põhjusena tuuakse välja, et noorte huvide kaitsmisega on vähetõenäone teenida soliidset poliitilist kapitali⁶².

Fookusintervjuudes ilmnes mõnevõrra üllatavalt, et noored ei osanud öelda, millised oleksid nende spetsiifilised huvid ega soovinud nende huvide arvestamise või esindamise teemal ka pikemalt peatuda. Peamiste muredena mainiti madalaid palku (ilmselt

⁶⁰ J. R. Dalton. *Citizen Politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. New York: Chatham House 2005.

⁶¹ V. E. Hamilton. *Democratic Inclusion, Cognitive Development, and the Age of Electoral Majority*. – *Brooklyn Law Review*, Vol. 77 (4) 2012, lk 1447–1513.

⁶² Vt käesoleva raporti Lisa 1, aruteluteema 4.

vanemate omi), hinnatõusu, viletsat koolitoitu, kehvi teid ja väheseid reisimisvõimalusi. Ettekujutus noorte huvidele vastavast parteiprogrammist jäi väga pinnapealseks („kampaaniad noortepäraseks“), mingit täpsemat kirjeldust ei osatud öelda.

Kitsamate noortegruppide huvid leiavad oma sotsiaalse väljundi noorte subkultuurides, nagu punk, *metal* ja hip-hop. 20. sajandil mõisteti subkultuure mässulise vastandumisena ühiskonnale, täna on need pigem eristuva elustiili markerid, kus ühiskonnakriitilisus võib, aga ei pea esinema⁶³. Üleilmsed subkultuuritrendid muutuvad meil tihti Eesti-keskseks ja rahvosluse ideest kantuks (eriti Eesti *metal*); ka on need Läänega võrreldes rohkem etableerunud⁶⁴, mida sotsioloogid seletavad noorte kõrgema sotsiaalse positsiooniga tänases Eesti ühiskonnas⁶⁵. Eesti punk, mida on peetud ka „perestroika hääletoruks“, on viimasel kümnendil läbi teinud poliitilise renessansi ja poliitiliselt teadlike punkarite osakaal on tõusnud. Maailmavaateliselt samastavad nad end anarhistide, kommunistide, äärmusvasakpoolsete ja rohelistega. Keskkonna- ja rassismivastasuse teemad on tähtsad just nooremate punkarite seas⁶⁶. Kuna punkaritel puudub tihti omavaheline üksmeel (ja selle saavutamine polegi nende taotlus!), siis pole oodata nende kujunemist mobiliseerimisvõimeliseks poliitiliseks jõuks. Hip-hopi ja räpi puhul on selle algne ühiskonnakriitika Eestisse kõige selgemini üle kandunud ning muusikast on saanud sotsiaalsete valupunktide artikuleerimise vahend (nt Chalice „Meie inimesed“). Kuigi hip-hop on oma olemuselt kogukonna-keskne liikumine, võimaldab nende sõnumi esitamine laulude vahendusel saavutada ka oluliselt laiemat kandepinda (nt Chalice „Meie inimesed“ kuulus 2007. a üldlaulupeo kavva). Poliitilise ideoloogia mõttes ühendab räppareid punkaritega irooniline suhtumine eduühiskonda, mis viib neidki vasakpoolsete laagrisse.

Teadaolevalt puuduvad statistilised andmed sellest, kui palju Eesti 16-17-aastasi on mõne subkultuuri aktiivsed kandjad. Subkultuuride mõju valimiskäitumisele ei saa praeguse teadmise pinnalt pidada arvestatavaks ka nende rühmituste iseloomu tõttu. Grupeeriingud on killustunud, ilma katusorganisatsiooni ja mobiliseeriva liidrita ning üle-eestilise organisatsiooni loomine pole nende taotluski. Siiski on need oma liikmete maailmavaate olulised kujundajad ning võivad seega kaudselt suurendada toetuspinda nii rohelistele ja vasakparteidele, kui ka äärmuslastele.

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et valimisea langetamise mõjusid võrdsele kohtlemisele on olemasolevate tõendite alusel raske üheselt hinnata. Me ei leidnud tõendeid sellest, et hääleõigust omades hakkaksid noored käituma irratsionaalselt või ainult noorte huvisid silmas pidades. Teisalt on tunda mitmesuunalist põlvkondadevahelist pinget – noortele näib, et eakad on parteide plaanides liialt privilegieeritud, kuid samas ei järeldu andmetest, et 16-17-aastaste olulised huvid jääksid valimisõiguse puudumise tõttu esindamata. Koalitsioonierakonnad ja noorte huvikaitseorganisatsioonid pooldavad jõuliselt valimisea langetamist, ent avalik arvamus ja paljud noored ise on selle osas negatiivselt meelestatud.

⁶³ Subkultuurid. Elustiilide uurimused. A. Allaste (toim). Tallinn: Tallinna Ülikool 2013, lk 10.

⁶⁴ Nt osaleb Eesti president punk-laulupidudel.

⁶⁵ Subkultuurid. Elustiilide uurimused. A. Allaste (toim). Tallinn: Tallinna Ülikool 2013, lk 13.

⁶⁶ P. Turk. Eesti punk – miilitsast presidendini. – Subkultuurid. Elustiilide uurimused. A. Allaste (toim). Tallinn: Tallinna Ülikool 2013, lk 105.

2.3.2. Noorte osalusvõimalused: praktikad ja hoiakud

Mitmed uuringud on välja toonud kodanikuühiskonnas ja vabaühendustes osalemise olulisuse järgneva poliitilise osaluse jaoks. Mida enam on inimene haaratud vabaühendustesse ja vabatahtlikku tegevusse, seda suurem on tõenäosus, et ta on ka poliitiliselt aktiivne. See seaduspärasus leidis kinnitust näiteks Belgia 16- ja 21-aastaste noorte longituud-uuringus⁶⁷.

Alla 18-aastastel noortel on mitmeid võimalusi olla koolis ja ühiskonnas aktiivseiks kodanikeks. Lisaks nendele reaalsele osaluspraktikatele on juba 14-aastastel õpilastel olemas üpris kindlad hoiakud oma poliitilise tegevuse suhtes täiskasvanuna, pärast valimisõiguse saamist.

Noorte osalemist ühiskondlikult tähenduslikes tegevustes võib jagada tegevusteks koolis ja väljaspool kooli. **Tegevused koolis** seonduvad eeskätt klassivanema ja õpilasesinduse valimistega, vähemal määral ka kandideerimisega õpilasmavalitsusse. Iseloomulik on tüdrukute süsteemselt kõrgem kaasatus koolidemokraatia vormidesse, mis vihjab selle seotusele õpilaste akadeemilise edukusega (tüdrukute saavutustase on poiste omast kõrgem).

Tabel 17. Kas Sa oled koolis osalenud järgmistes tegevustes? (% õpilastest, kes on osalenud)

Tegevus	Eestikeelne kool	Venekeelne kool	Tüdrukud	Poisid
Hääletamine klassivanema või õpilasmavalitsuse valimistel	75	65	80	67
Aktiivne osalemine väitlustes	36	28	35	34
Kandideerimine klassivanemaks või õpilasmavalitsusse	31	24	36	24
Osalemine õpilasmavalitsuse töös	23	25	29	18
Osalemine kooli juhtimist puudutavate otsuste langetamises	21	31	27	19

Allikas: ICCS 2009

Noorte **osalemisvõimalused väljaspool kooli** on mitmekesisemad ning nendes on hõivatud suurem hulk erinevate karakteristikutega teismelisi. Noorteseire aastaraamatu (2011) andmetel ei ole 16–18-aastastest noortest viimasel kolmel aastal (2009–2011) vaid 5% osalenud mingis tegevuses (huvitegevus, noortekeskused, noorteühingud, noorteprojektid, noortelaager, õpilasmalev, vabatahtlik tegevus). Noorteühingutes osalenutest olid 11% liikmed mõnes poliitilises noorteorganisatsioonis, 38% õpilas- või üliõpilasesinduses, 7% maakondlikes noortekogudes ja 9% kohaliku omavalitsuse noortekogus. Nendes ühingutes motiveerib noori osalema tegevuspõhimõtete meeldivus,

⁶⁷ E. Quintelier. The Effect of Political Socialization Agents on Political Participation Between Ages of Sixteen and Twenty-One. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 139–160.

sõprade kuulumine ühingusse ja uute kogemuste saamise võimalus⁶⁸. 14-15-aastastest õpilastest oli ühistegevusse haaratud kaks kolmandikku, enimlevinud vormiks oli vabatahtlik tegevus ja mõne kampaania korraldamine; parteidega seotud noorteorganisatsioonide töös osales 9% selles vanuses noortest⁶⁹.

Ülaltoodud andmete põhjal on 14-15-aastaste noorte osalemine kooliväliste organisatsioonide tegevuses võrreldes 16–18-aastastega tagasihoidlikum, ent kuna tegu on erinevate uuringute andmetega, siis tuleb sellisesse järeldusse suhtuda reservatsiooniga.

Üldiselt kõrgete osalusnäitajate taustal paistab silma see, et noorte kooliväline aktiivsus kaldub olema apoliitilise iseloomuga ja sel on vähe kokkupuutepunkte kohaliku omavalitsusega. IEA Kodanikuhariduse uuringu (ICCS 2009) tulemusi kinnitavad ka Eesti Lastekaitse Liidu küsitlused 2006. ja 2013. aastal⁷⁰. Võrreldes 2006. aastaga on vastupidiselt (l)ootustele laste ja noorte kaasamine kohalikku elukorraldust puudutavates küsimustes vähenenud. Omavalitsused selgitavad laste ja noorte arvamust varasemast rohkem välja vaba aja veetmise osas (92% > 85%), kuid vähem koolielu (77% < 82%) ja kohaliku kultuurielu küsimuste osas (56% < 79%); ning peaaegu poole vähem keskkonna küsimustes (19% < 34%) ning transpordi küsimustes (15% < 29%). Vaid 12% küsitluses osalenud 115st omavalitsusest kaasab lapsi regulaarselt arengukava koostamisse. Valimisea langetamise kontekstis väärib nende negatiivsete statistikatrendide kõrval märkimist see, et peamine eagrupp, keda omavalitsused kaasavad, on põhikooli õpilased. Seega võib valimisea langetamine ühelt poolt tõsta noorte huvi, ja teisalt sundida omavalitsusi laiendama konsulteerimisele kuuluvate teemade ringi.

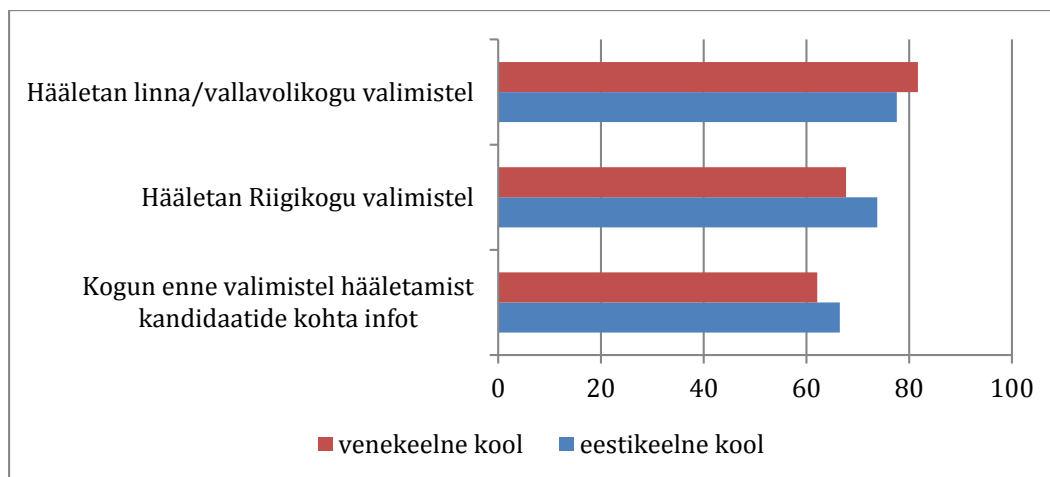
Lisaks noorte praegusele osalusele kodanikuühiskonnas ja kohalikus elus on küsitlusandmete põhjal võimalik analüüsida ka seda, **kuivõrd ja millistes rollides oleksid noored valmis valimistel kaasa tegema?** 14-aastastest õpilastest kavatseb riigikogu valimistel hääletada 73%. See tähendab, et noorte planeeritav valimisaktiivsus ületaks tegeliku valimisosaluse, mis 2011. aasta riigikogu valimistel oli 64%⁷¹. Kuna sisemine valmisolek mingiks ühiskonnas väärtustatud tegevuseks on reeglina alati kõrgem kui selle tegelik realiseerimine, siis pole alust eeldada, et reaalne valimisosalus nende noorte lisandudes valijaskonda senisest märgatavalt kõrgemale tõuseks.

⁶⁸ L. Kirss, V. Batueva. Eesti noorte osalemine noorsootöös. – Noored ja noorsootöö. Noorteseire aastaraamat 2011. Tallinn: Poliitkauuringute Keskus Praxis 2012, lk 37–52.

⁶⁹ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011.

⁷⁰ [Kokkuvõtte uuringust „Laste osaluse toetamine ja kaasamine otsustusprotsessides“. Laste ja noorte seisukohad. Kohalike omavalitsuste parimad praktikad.](#) Lastekaitseliit 2013.

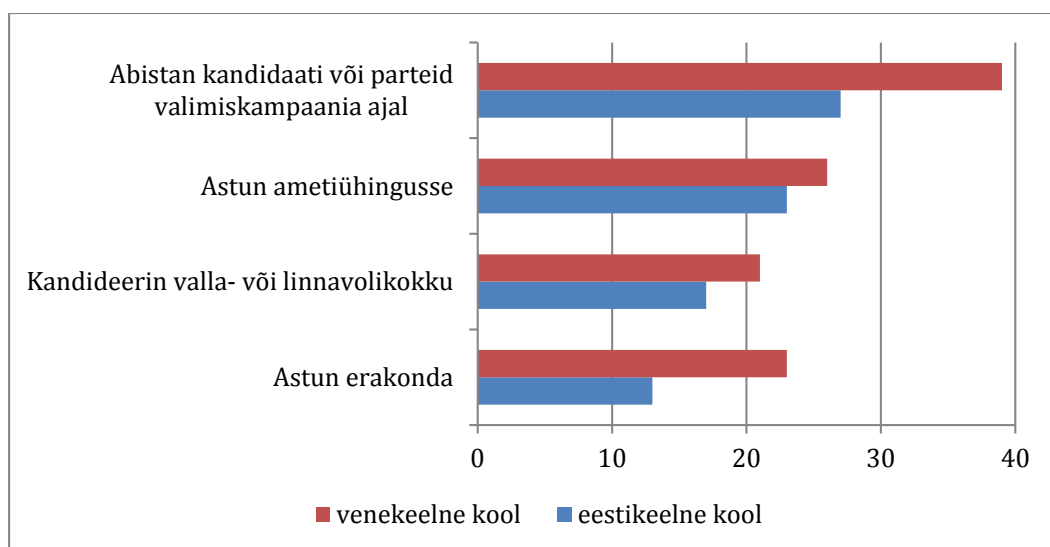
⁷¹ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011.



Joonis 6. Eesti 14-aastaste planeeritav osalemine valimistel täiskasvanuna (% õpilastest, kes “kindlasti” või “tõenäoliselt” teeksid seda)

Allikas: ICCS 2009

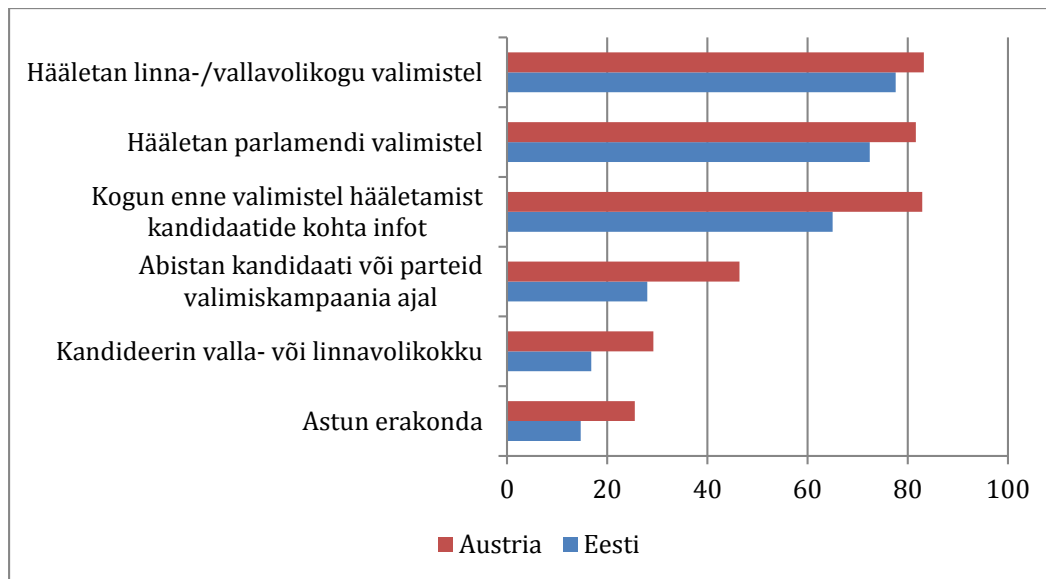
Kui hääletamiseks näitasid suuremat valmidust üles eestikeelsete koolide õpilased, siis suuremat isiklikku initsiatiivi nõudvate käitumisvormide puhul on suurema valmidusega venekeelsed noored. Ligi 40% neist oleks täiskasvanuna valmis abistama valimiskampaania läbiviimisel.



Joonis 7. Eesti 14-aastaste planeeritavad poliitilised rollid täiskasvanuna (% õpilastest, kes arvasid seda tegevut „kindlasti” või „tõenäoliselt”)

Allikas: ICCS 2009

Võrreldes Eesti ja Austria õpilaste eeldatavaid tegevusi täiskasvanuna näeme, et Austrias, kus küsitluse hetkel kehtis juba 16-aastaste aktiivne valimisõigus, on noored sisemiselt enam valmis valimistega seonduvaks aktiivsuseks. Siiski ei saa pelgalt selle kirjeldava statistika põhjal järeldada, et noorte kõrgem valmisolek on põhjustatud 16-17-aastastele valimisõiguse andmisega, kuigi seose olemasolu ei saa ka välistada.



Joonis 8. Eesti ja Austria 14-aastaste planeeritavad poliitilised rollid täiskasvanuna (% õpilastest, kes arvasid seda tegevust „kindlasti“ või „tõenäoliselt“)

Allikas: ICCS 2009

Kokkuvõtvalt võib öelda, et 14–18-aastaste noorte kaasatus erinevatesse ühistegevuse vormidesse on kõrge ning vaid vähemus jääb sellest täiesti kõrvale. Samas on noorte osalus nii koolis kui kohalikus kogukonnas vähe seotud kaasatusega otsustamisse ning KOV-de sellesuunaline tegevus on aastatega vähenenud.

Uuringute andmed kinnitavad, et kõrvuti vabatahtliku ja kogukondliku tegevusega peavad noored valimistel osalemist tähtsaks – 71% neist plaanib hääletada riigikogu valimistel ja 80% KOV volikogude valimistel.

2.3.3. Erakondade käitumine ja suhted noortega

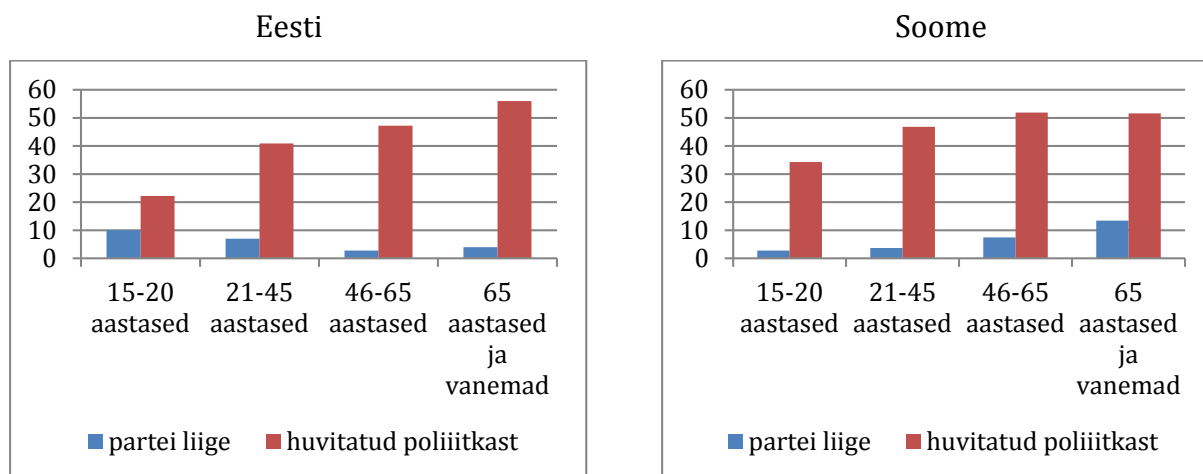
Valimiste kesksed toimijad on erakonnad ning valijakäitumise mitmed aspektid (aktiivsus, hääletamisvalik) sõltuvad valijaskonna erakondlikust identifikatsioonist. Tervikuna iseloomustab tänapäeva esindusdemokraatiad see, et erakondade liikmelisus kahaneb, valijahääled pole enam kinnistunud („kinni külmunud“) kindlate parteide taha ning suur hulk kodanikke ei oma selget ja stabiilset parteilist eelistust. Neid üldisi jooni on otstarbekas silmas pidada kahel põhjusel. Esiteks väldib see üleliia kõrgete ootuste esitamist noortele valijatele. Teiseks peegeldavad noore generatsiooni hoiakud ja käitumismustrid oma riigi üldisi tendentse. Näiteks Taanis, Austrias, Rootsis ja Soomes, kus elanikkonna liikmelisus erakonnas on kõrgem, on ka 14-15-aastaste hulgas teiste riikidega võrreldes neid noori, kellel on oma erakondlik eelistus olemas ja kes plaanivad tulevikus mõnda erakonda astuda⁷².

Euroopas üldiselt on noored võrreldes eakamate kohortidega vähem aldis parteisse kuuluma. Nii on 15–20-aastaste seas partei liikmeid 0,9%, 65+ rahvastikus aga 4%⁷³.

⁷² W. Schulz et al. ICCS 2009 International Report: Civic Knowledge, Attitudes, and Engagement among Lower-secondary School Students in 38 Countries. Amsterdam: IEA 2010.

⁷³ European Social Survey 2008.

Eesti paistab küpsete demokraatiatega võrreldes silma noorte kõrgema huviga parteide liikmelisuse vastu. Eesti 14-15-aastastest noortest kavatseb täiskasvanuna parteisse astuda 15%; see plaan on märgatavalt kõrgem tüdrukutel ja venekeelsete koolide õpilastel. Tõsi, parteide noorteorganisatsioonides osaleb neist poole vähem (9%)⁷⁴, mis peegeldab hoiakute ja realiseeritud käitumise immanentset lahknevust. 18–20-aastastest on Eestis partei liikmeks 10%, mis on kaks korda kõrgem Eesti keskmisest näitajast⁷⁵. Tähelepanuväärne on ka see, et Eestis huvi partei liikmelisuse vastu vanuse tõustes väheneb, Soomes aga vastupidi – suureneb (vt joonis 9).



Joonis 9. Parteiline liikmelisus ja huvi poliitika vastu eagruppide järgi

Allikas: ESS 2008

Valimisea langetamise võimalike mõjude hindamisel tuleb pöörata tähelepanu ka noorte parteilisele identifikatsioonile, sest parteilist eelistust omavad valijad on vähem mõjutatavad lühiajaliste või populistlike loosungitega.

Eestis on parteiline eelistus 50% kaheksanda klassi õpilastest, seejuures eestikeelsete koolide õpilastest 54% ja venekeelsete koolide õpilastest 43%⁷⁶. Täiskasvanutest tunnustab lähendust mõne erakonnaga 41% eestimaalastest; ka siin on venekeelsete vastajate seas eestlastega võrreldes rohkem neid, kel parteiline eelistus olemas⁷⁷.

Tähelepanuväärne on see, et kuigi parteid on noorte poolt kõige vähem usaldatud institutsioon (usaldab 23%), leiavad siiski pooled neist mõne konkreetse erakonna, mis neile meeldib. See viitab, et hääletamiskäitumise prognoosimisel on üldised usaldusnäitajad vähese seletusjõuga ning vaja on konkreetsemaid mõõdikuid.

⁷⁴ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011.

⁷⁵ European Social Survey 2008.

⁷⁶ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011.

⁷⁷ P. Ehin jt. Eesti elanike suhtumine demokraatiasse Euroopa Sotsiaaluuringu andmete põhjal. Uuringu aruanne. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2014.

Tabel 18. Kui mõni erakond meeldib Sulle teistest rohkem, siis mil määral Sa seda erakonda pooldad? (% õpilastest)

	Tugevasti	Mõnel määral	Natuke	Eelistus puudub
Eestikeelne kool	10	31	13	46
Venekeelne kool	10	29	4	57
Poisid	12	31	10	47
Tüdrukud	9	30	13	48
Keskmine	10	30	10	50

Allikas: ICCS 2009

Kuna käesolev mõjude analüüs on prognostiline, siis pole esinduslikku statistikat sellest, kuidas 16-17-aastased noored oma parteilisi eelistusi hääletades realiseeriksid. Saame siinkohal kasutada Varivalimiste andmeid. Varivalimised on Eesti Noorteühenduste Liidu eestvedamisel korraldatav projekt, mis simuleerib reaalselt valimissituatsiooni (st 14–17-aastased õpilased saavad hääletada samade kandidaatide poolt, kes on üles seatud päris valimistel). 2011. aastal simuleeriti riigikogu valimisi ja 2013. aastal KOV volikogude valimisi. 2011. a võttis Varivalimistest osa 2733 õpilast (4,8% eagrupist), 2013. a osales 2599 noort (6,1% eagrupist).

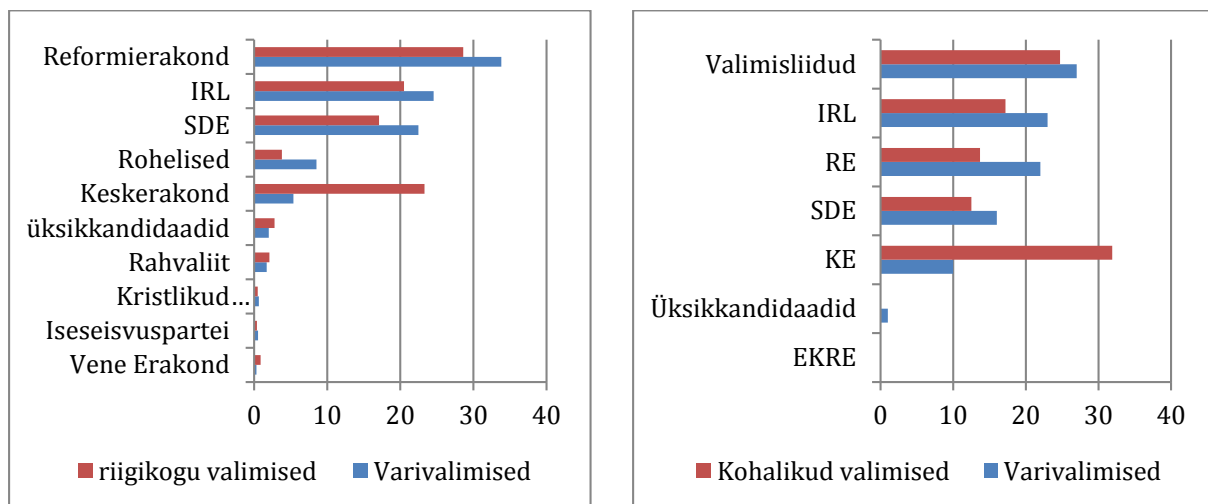
Varivalimiste ja riigikogu/KOV volikogude valimiste andmed pole statistilise kvaliteedi poolest võrdväärsed ja nende põhjal ei tasu teha järeldusi sellest, milline partei valimisea langetamisest enim võidaks või kaotaks. Küll aga leiab alltoodud joonistelt kinnitust sellele, et:

- 14–17-aastaste parteilised eelistused ei erine praeguse valijaskonna omadest radikaalselt;
- 14–17-aastased kalduvad enamjaolt andma oma hääle parlamendis esindatud parteidele;
- 14–17-aastaste toetus äärmuslike vaadetega erakondadele⁷⁸ on isegi pisut madalam hääleõiguslike kodanike omast.

Sarnastele järeldustele viisid ka 2013. a sügisel Lääne-Virumaa üldharidus- ja kutsekoolides tehtud fookusgrupi intervjuud. Kuigi erakondadesse suhtuti kriitiliselt ja ajuti ka halvustavalt („parteid tegelevad oma huvidega ja raha endale tasku panemisega“), oldi siiski ka seda meelt et „ilma parteideta ei toimuks üldse midagi ja oleks kaos“. Valimisliidud ja üksikkandidaadid ei lähe noortele korda, neljas koolis viiest tuli põhjalikult seletada valimisliidu mõistet. Peale seletust pooldasid mitmed noored valimisliite ning pidasid neid vajalikuks. Kuna Varivalimistel osalejatest hääletas umbes 25% valimisliitude poolt, siis kerkib loomulik küsimus, millega sellist erinevust seletada? Seletusi on ilmselt mitmeid. Esiteks, varivalimistel osalevad poliitiliselt informeeritumad noored. Teiseks, valimisliidu abstraktne mõiste võib olla vähe tuntud, mis ei takista noori hääletamast konkreetsete (ja ilmselt tuttavate) kodukandi inimeste poolt, kes on ühinenud valimisliiduks.

⁷⁸ Eesti parteimaastikul puuduvad arvestatavad äärmusparteid; siin on arvesse võetud parteid, kelle programmid on radikaalsemad.

Üksikkandidaadi puhul leiti, et „nad ei suuda üksi eriti midagi ära teha“. Ka äärmusparteide puhul kaldus arutelu sagedasti kõrvale, ilmselt pole noortel selget arusaama, mida kujutab endast äärmuspartei. Avaldati näiteks arvamust, et nende tekkeks on vaja „säravaid ideid“ ja „võimsat valimisprogrammi“, mainiti Pronksiöö ja tasuta teksapükste jagamist (segadus äärmusluse ja populismi eristamisega). Tervikuna on noorte arusaam toimijatest valimismaastikul siiski üpris adekvaatne ja valdavalt ratsionaalne.



Joonis 10. Hääletustulemused 2011. a riigikogu valimistel ja Varivalimistel ning hääletustulemused 2013. a kohalike volikogude valimistel ja Varivalimistel

Allikad: VVK; Varivalimised 2011; 2013

Hääleõiguse ea langetamise korral võib eeldada, et erakonnad hakkavad 16-17-aastastele oma valimisprogrammides senisest suuremat tähelepanu pöörama. Hindamaks, kuivõrd oluliseks sihtgrupiks on noored erakondadele ning valimisliitudele praegu, analüüsisime 2013. aastal Tallinnas kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideerinud erakondade ning valimisliitude valimisprogramme⁷⁹.

Analüüsi tulemusel joonistusid noortega soetud lubadustes välja sarnased ning kohati ka identsed mustrid. Otseselt noortele suunatud lubadusi on küllaltki vähe; kõige enam nähakse noori kui formaalhariduse ning huvihariduse tarbijaid, millest tulenevalt on nende valdkondade eesmärgid valimisplatvormides kõige rohkem. Enamasti pole viidatud otseselt 14–17-aastastele noortele, vaid lastele üldiselt. Peamiselt räägitakse koolide õppekvaliteedi ühtlustamisest ning tervisliku koolitoidu tagamisest. Kõik neli parlamendierakonda ning valimisliidud Vaba Tallinna Kodanik ja Tallinna Rohelised olid oma platvormides seda meelt, et toetada tuleks laste ning noorte osalemist huviringides. Mõnevõrra vähem on juttu koolide sotsiaalpedagoogilistest tugiteenustest (psühholoogid, eripedagoogid), koolistaadionite korrashoiust, vene emakeelega õppurite eesti keele õpingute toetamisest.

⁷⁹ Eesti Keskerakonnal oli 2013. a kohalike volikogude valimisteks koostatud üleriigiline valimisplatvorm, konkreetselt Tallinna valimisprogrammi ei olnud. Seega analüüsisime KE puhul nende üleriigilist valimisplatvormi. Analüüsist jäi välja Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, kuna nende programm oli nii üldine, et ei võimaldanud eesmärgikohast analüüsi.

Lisaks nendele kahele ühisele teemale – hariduse ühtlane kvaliteet ja toetus huviharidusele, oli 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste platvormides Tallinnas ka mõned sellised noorte teemad, mille tõstis vaid üks konkreetne erakond (tabel 19).

Tabel 19. Noortele suunatud teemade kajastamine erakondade ja valimisliitude valimisplatvormides kohalike volikogude valimistel Tallinnas, 2013

Noortega seotud teemad	Erakonnad, kelle valimisprogrammis kajastatud	Poliitika valdkond
Noorte julgustamine ettevõtlusega tegelemiseks.	IRL	tööturg
Noortele ettevõtluskoolituste korraldamise toetamine.	RE	
Põhikoolides ja gümnaasiumides ettevõtlusõppe programmide toetamine ja arendamine, noorte ettevõtlusklubide toetamine.	SDE	
Noorte töötute võimalikult kiire nõustamine ja täiendkoolitustele suunamine koostöös Töötukassaga.	IRL	
Ennetusprogrammide rakendamine, et noored ei satuks pikaajaliste töötute hulka, Tallinna kutseharidusasutuste õppuritele ja üliõpilastele praktikakohtade loomine linna ettevõtete juurde.	SDE	
Noorte vabatahtlikus töös osalemise toetamine ja tunnustamine.	SDE	demo- kraatlik osalus
Noortevolikogu kaasamine noorsootöö korraldamisse.	SDE	
Noortevolikogu kui oluline partner, noorte-organisatsioonide esindajate kaasamine omavalitsuste arengudokumentide koostamise juurde ja volikogu komisjonidesse.	KE	
Avaliku arutelu algatamine mobiilse noorsootöö vajalikkusest, ennetustööd tänaval aega veetvate noortega.	IRL	noorsoo- töö
Tasuta sissepääs muuseumidesse.	IRL, SDE	kultuur
Alaealiste emade toetamine.	IRL	sotsiaaltöö
Sõltuvusprobleemidega lastele suunatud teenuste arendamine, riskilapse võrgustiku toetamine.	Reformierakond	
Tugiteenused psühholoogilistes raskustes vanematele.	Vaba Tallinna Kodanik	

Niisiis olid 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel Tallinnas erakondade ning valimisliitude valimisprogrammides noored küll mainitud, ent pigem nähti neid ühiskonnas prioriteetsete valdkonnaprobleemide (tööhõive, sotsiaalsed riskirühmad) raames ja pigem poliitika objektina kui toimija või partnerina. Noortevolikogude ja noorte kaasamine valitsemisse leidis mainimist vaid Keskerakonna ja Sotsiaaldemokraatide valimisprogrammides.

Fookusgrupi intervjuudest ilmnes, et noored suhtuvad valimisprogrammidesse ignorantselt. Valimisprogramm ei kõnetanud osalejatest kedagi, valdav meelsus oli ükskõiksus ja halvustav suhtumine nendesse. Kõlasid ka põhjendused, et kuna valida ei saa, siis pole mõtet huvi tunda. Osad tõdesid, et viiksid ennast kurssi kui valima lähevad, kuid ei võtaks programme puhta tõena. Paljud ei olnud valimisprogramme üldse lugenud. Valimisprogrammide vähene mõju ilmnes ka Varivalimiste küsitlusest.

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et valimisea langetamine nõuab kohandumist uuele olukorrale valimisprotsessi mõlemalt peamiselt osapoolelt – nii 16-17-aastastelt noortelt kui ka erakondadelt ja kandidaatidelt. Eriti tõsine on kohanemisvajadus just kampaaniaperioodil, sest praegu ei adresseeri erakonnad noorte huvisid selgelt ega kõitvalt ning noored omakorda ei tunne huvi valimisprogrammide vastu.

Kui valimisõiguslikku iga langetatakse kohalikel valimistel, tuleb valimisliitudel ja üksikkandidaatidel parteidega võrreldes rohkemgi pingutada, et veenda noori valijaid enda tõsiseltvõetavuses. Nende olukord on keerulisem, sest valimiste vahelisel perioodil nad, erinevalt parteidest, aktiivsed ei ole ja kogu suhtlus ning renomee tuleb üles ehitada väga lühikese ajaga.

2.3.4. Haridussüsteem ja kodanikukultuur

Eelnev analüüs näitab, et juhul kui poliitika eesmärgiks on autonoomse ja teadliku hääletaja kasvatamine, siis tuleb selleks teha eesmärgikohaseid jõupingutusi. Mõjude olulisuse esmane analüüs tuvastas, et põhimõtteliselt on selline eesmärk põhikooli riiklikus õppekavas (RÕK) ja gümnaasiumi RÕKs fikseeritud. Haridusuuringutest on aga teada, et kirjapandud õppekava (*intended curriculum*) võib oluliselt erineda tegelikult omandatust (*achieved curriculum*). Järgnevalt analüüsime täpsemalt, mis sisaldub valimiste kohta RÕKi ühiskonnaõpetuse ainekavas, ning mida õpilased tegelikult sellest on omandanud.

Ühiskonnaõpetuse õpitulemused **põhikooli 3. astmes** (st klassides 7–9) täpsustab RÕK Lisa 5, mille kohaselt põhikooli lõpetaja

- „teab, kuidas osaleda poliitika kujundamises ja teostamises nii kohalikul kui ka Eesti riigi tasandil;
- väärtustab inimõigusi ja demokraatia põhimõtteid;
- tunneb demokraatia toimimise põhimõtteid ning toimib ka ise demokraatia põhimõtteid arvestades”⁸⁰.

Selle õpiväljundi saavutamiseks sisaldab ainekava teemat „Valimised“, mis tutvustab valimiste üldist protseduuri, kandidaatide ja hääletajate rolle, valimiskampaania olemust ning teadliku hääletamise vajadust⁸¹. Kuna põhikooli ühiskonnaõpetus on teemade poolest väga laiahaardeline, siis on suurel määral õpetaja otsustada, kui palju aega või tähelepanu valimiste teemale pühendatakse.

Ainekava võimaldab omandada teadmisi esindusdemokraatia toimimise põhimõtetest kohalikul, riiklikul ja Euroopa Liidu tasandil; tutvustab vabade valimiste põhimõtteid ja protseduure, kandidaatide ja hääletajate rolle. Esmakordselt on 2011. a õppekavas eraldi teemana sees valmiskampaania ning laiemalt terve meedia ja teabekäitumise plokk. Seega

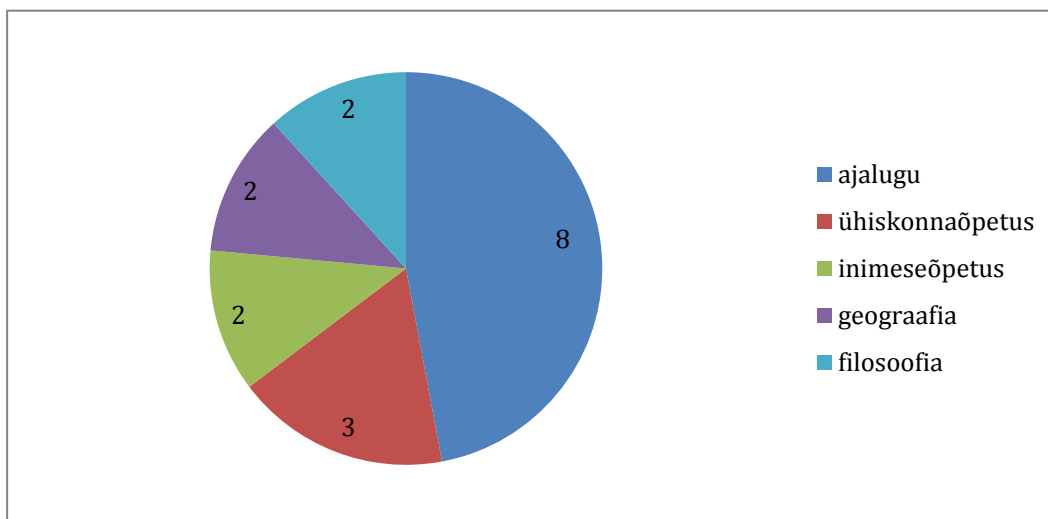
⁸⁰ Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrus nr 1 „[Põhikooli riiklik õppekava](#)“ Lisa 5.

⁸¹ Samas.

on õiguslikult loodud eeldused saavutada sätestatud õpitulemus, mille kohaselt ühiskonnaõpetuse aine läbinu suudab „kujundada oma põhjendatud seisukoha valijana“⁸². Euroopa Liiduga seonduvate teemade käsitlemine ei ole põhikooliastmes veel nii põhjalik ning Euroopa Parlamendi valimisi ainekava õppesisu ei maini.

Põhikooli ainekava realiseerimist toetab kaasaegne õppematerjal – 9. klassi õpik komplektis töövihikuga, mis ilmus 2013. a sügisel⁸³. Valimistele on selles pühendatud üks õppetükk, mis tutvustab vabade valimiste põhimõtteid, proportsionaalse valmissüsteemi olemust, valimiskampaania, valmisreklaami ja valmisprogrammi tähendust teadliku hääletuskäitumise võtmes.

Gümnaasiumi tasemel kuulub ühiskonnaõpetus sotsiaalainete plokki kahe kohustusliku (st riiklikult reguleeritud sisuga) ja ühe valikainega „Inimene ja õigus“. Kuigi RÕK võimaldab sotsiaalainetes pakkuda koolidel ka oma valikkursusi, pole see tegelikult tõenäoline, sest valikainete maht (7 kursust) on juba riikliku õppekavaga loetletud. Nagu allolevalt jooniselt näha, on sotsiaalainete seas tugevas ülekaalus ajalugu ning kokkuvõttes on võimalused laiendada valijakoolitust kehtiva gümnaasiumi RÕK raames üpris piiratud.



Joonis 11. Sotsiaalainete valdkonna kursused gümnaasiumi astmes

Allikas: Gümnaasiumi riiklik õppekava 2010

Riikliku **õppekava sisu** määramist on alati saatnud pingelised arutelud **teemade prioriteetsusest**. Eestis normiks saanud kaasamistava on paljude positiivsete joonte kõrval toonud kaasa ka selle, et paljud erinevad huvigrupid püüavad oma teemasid riiklikku õppe- ja ainekavasse suruda. Kuna valimiste teema õpetamise eest pole aktiivselt seisnud riik, erakonnad ega vabaühendused, siis on see jäänud oma kajastuselt tagasihoidlikuks. Sedamööda, kuidas tugevnevad muud huvigrupid, võib tekkida risk, et valmiskäitumise teema marginaliseerub veelgi. Nimetatud riski tõenäosust suurendab ka köitvate meetodiliste materjalide puudumine (erinevalt mitmetest konkureerivatest

⁸² Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrus nr 1 „[Põhikooli riiklik õppekava](#)“. Lisa 5.

⁸³ A. Toots. Sootsium. 9. klassi ühiskonnaõpetuse õpik. Koolibri 2013; M. Varik. Sootsium. 9. klassi ühiskonnaõpetuse töövihik. Koolibri 2013.

teemadest) ja õpetajate tõrges suhtumine parteidesse ning parteipoliitikasse. Nii kohtasid Varivalimiste korraldajad mitmetes koolides õpetajate vastuseisu väitega et „poliitika on räpane“ ning selle lubamine kooli seinte vahele pole soovitud. Õpetajate ja huvijuhtide suhtumine valimistesse ja noorte osalemisesse kasvõi debattidel, kus esinesid poliitikud, oli üsna negatiivne. Palju oli vaja teha selgitustööd, miks üldse on oluline, et alaealised poliitika üle mõtleksid või arutleksid. Õpetajate hoiakud peegelduvad ka Varivalimiste 2013 osalusprotsentides, mis kõiguvad Järvamaa 12,8% ja Viljandimaa 9,5%-st kuni Harjumaa 2,04% ja Ida-Virumaa 1,57%-ni.

Valimiste ja reaalse poliitilise elu tahaplaanile jäämist formaalhariduses kinnitavad ka esindusliku valimiga (N=140 kooli) ICCS 2009 küsitluse tulemused, kust selgus, et vaid 7% Eesti põhikooli õpetajatest nimetab ühiskonnaõpetuse kolme tähtsama eesmärgi seas noorte ettevalmistamist tulevaseks poliitiliseks osaluseks. 71% nägi põhieesmärgina „teadmiste andmist kodaniku põhiõigustest ja -kohustustest“⁸⁴. See kümnekordne erinevus peegeldab hästi endiselt kehtvat olukorda, kus kool distantseerib end aktiivse kodaniku kontseptsioonist ning keskendub vaid teadmiste edastamisele. Tõenäoliselt on see üldisem probleem, et õppeainete puhul ei peeta oluliseks siduda õpetatavat igapäevateemadega. Ka fookusgrupi intervjuudes osalejad pidasid ühiskonnaõpetuse ainet kuivaks, hinnetele ja eksami ärategemisele orienteerituks. Mõtleva peaks panema õpilaste üpris üksmeelne seisukoht, et mujalt (netist, telest, raadiost, vestlusest „kellegi asjalikuga“) saadakse rohkem infot kui kooli ühiskonnaõpetuse tundidest.

Kas **õpetajate** suhtumine õpetatavatesse teemadesse võib olla seotud nende **kutsealase ettevalmistusega**? Alltoodud tabel, mis kõrvutab Austria ja Eesti õpetajate enesekindlust, kinnitab, et see võib olla arvestatav põhjus. Austrias muudeti õppekava peale seda, kui 2007. a langetati valimisiga 16. eluaastale. Alates 2008/2009 õppeaastast suurenes kodanikuõpetuse komponent õppekavas ja senine sisukeskne lähenemine asendati sotsiaalses elus vajalike kompetentside arendamisega (*from content to competence*)⁸⁵. Lisaks korraldati mitmeid teadlikkuse tõstmise kampaaniaid, õppekäike parlamenti jmt valmistamaks esmakordseid hääletajaid ette oma valiku tegemiseks⁸⁶.

Tulemuseks on see, et Austria õpetajatest tunnevad end pea kõik hääletamise ja valimiste valdkonna õpetamisel kindlalt; Eestis on selliseid pedagooge vaid kaks kolmandikku, Eesti venekeelsetes koolides aga natuke üle poole (55%)⁸⁷. Nõrgad kutseoskused valimiste ja poliitilise võitluse osas kätkevad endas riski, et õpetajatele jääb segaseks piir poliitpropaganda ja neutraalse pluralistliku poliitiliste seisukohtade tutvustamise vahel. Sellisel juhul ei suudaks nad aidata õpilastel orienteeruda valimiste eel intensiivistuvas meediatulvas. Osa õpetajaid ja koolijuhte kuuluvad erakondadesse, mis nõuab neilt selget arusaamist, kust läheb eraldusjoon poliitilise ja professionaalse tegevuse vahel, mis on valijakasvatus ja mis poliitpropaganda. Erinevalt pedagoogidest ei näe õpilased iseendast poliitilises aktiivsuses tonti, ning vaid 4% Varivalimiste 2013 küsitluses osalenuist taunis

⁸⁴ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011, lk 39.

⁸⁵ ICCS 2009 Encyclopedia. Approaches to civic and citizenship education around the world. J. Ainley, W. Schulz, T. Friedman (Eds.). Amsterdam: IEA 2013.

⁸⁶ S. Schwarzer, E. Zeglovits. The Role of Schools in Preparing 16- and 17-year-old Austrian First-Time Voters for Election. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 73–90.

⁸⁷ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011, lk 41.

seda, kui direktor või õpetajad kandideeriks valimistel kohalikku volikokku (42% aga pooldas seda).

Tabel 20. Kui kindlalt Te tunnete end järgmiste teemade õpetamisel? (% õpetajatest, kes tunneb end kas „väga“ või „üpris kindlalt“)

Õpetatav teema	Eesti	Austria
Inimõigused	76	93
Erinevad kultuurid ja rahvusrühmad	81	77
Hääletamine ja valimised	65	96
Majandus ja ettevõtlus	64	56
Töövõtjate ja tööandjate õigused ja kohustused	54	66
Üleilmne kogukond ja rahvusvahelised organisatsioonid	67	77
Keskkond	88	75
Emigratsioon ja immigratsioon	76	76
Meeste ja naiste võrdsed võimalused	73	85
Kodanikuõigused ja -kohustused	81	89
Põhiseadus ja poliitilised süsteemid	70	94
Meediasuhtlus	65	90
Vabatahtlik töö	48	65
Õigusinstitutsioonid ja kohtud	40	61
Euroopa Liit	79	88

Allikas: ICCS 2009, punasega märgitud kolm kõige ebakindlamat teemat, sinisega – kolm kõige kindlamat teemat

Lisaks õpetajate kutseoskustele on oluline arvestada, millisena nähakse **kooli rolli** ühe või teise maa haridustraditsioonis. Ühe mudeli kohaselt on kooli põhiülesanne teadmiste andmine (nt Austria, Eesti), teisel juhul aga suhtlemis- ja käitumisoskuste arendamine (nt USA). Austria õpilased ei ootagi, et kool korraldaks aktiivselt debatte vmt, vaid seda, et kool õpetaks neid tegema teadlikku hääletusvalikut (st jagaks asjakohast infot, õpetust, õpetaks infot otsima ja hindama)⁸⁸. Austria õpilaste seas suurenes peale hääleõiguse saamist arusaam sellest, et tuleb teha „informeeritud valikuid“ ja just selles kooli rolli nad näevadki.

Õpetajate kutseoskustel ja pädevustel on otsene mõju õpilaste teadmistele. Alljärgnev tabel näitab Eesti ja Austria 14-aastaste **õpilaste teadmisi** valimistega seonduvatel teemadel. Tulemused pärinevad aastast 2009, kui 16-aastaste valimisõigus oli Austrias jõus olnud juba kaks aastat. Kui tervikuna on Eesti ja Austria teismeliste noorte teadmised

⁸⁸ S. Schwarzer, E. Zeglovits. The Role of Schools in Preparing 16- and 17-year-old Austrian First-Time Voters for Election. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 73–90.

demokraatiast üpris sarnasel tasemel, siis hääletamisotsuse praktilistes küsimustes on Austrias teadmised paremad.

Tabel 21. 14-aastaste õpilaste teadmised valimistega seonduvatel teemadel (õigesti vastanute %)

Küsimus	Õige vastus (etteantud valikutest)	Eesti	Austria
Miks on oluline tutvuda enne hääletamist kandidaatide seisukohtadega?	Inimesed saavad hääletada kandidaadi poolt, kes esindab nende seisukohti kõige paremini.	69	73
Kas peaks hääletama ainult sõbra poolt saadud informatsiooni põhjal?	Ei, peaks kasutama informatsiooni mitmest allikast, et saada kandidaadist täielik ülevaade.	69	63
Mida peavad demokraatlikus ühiskonnas kõik täiskasvanud kodanikud eelduste kohaselt otsustama?	Kelle poolt parlamendivalimistel hääletada.	75	81
Põhjus, mis toetab kõige paremini vabatahtlikku hääletamist.	Valik mitte hääletada on üks viis poliitiliste vaadete väljendamiseks.	69	77
Miks on igaühel kohustus parlamendivalimistel hääletada?	Kui igaüks hääletab, siis esindab valitud parlament suurima tõenäosusega rahva soove.	57	53
Miks peaksid demokraatlikud riigid kasutama salajast hääletamist?	Et inimesed saaksid vabalt valida selle poolt, kelle võitu nad soovivad.	86	84
Miks on riikidel seadused, mis nõuavad parteidele tehtud annetuste avalikustamist?	Need seadused takistavad parteisid soosimast annetusid teinud inimesi.	37	41
Demokraatlikus riigis on parlamendi põhiülesanne ...	arutada ja hääletada seaduste üle.	78	76
Teod, mis iseloomustavad korrumpeerunud parlamendiliiget.	Võtab valijatelt raha, toetades vastutasuks nende poolt soovitud seadusi.	48	49

Allikas: ICCS 2009

Esitatud andmed mõõdavad põhikooli tulemuslikkust noorte kodanikukompetentsuse arendamisel, kahjuks pole samaväärset statistikat gümnaasiumi 10. ja 11. klassis õppivate ega kutseharidussüsteemi suundunud noorte kohta. Eesti tugevuseks on see, et kuni põhikooli lõpuni õpivad kõik lapsed ühe riikliku õppekava järgi, mis tagab vajalikud baasteadmised valimiskäitumise kohta. Nendes riikides, kus valik üldharidusliku ja kutseharidusliku õppesuuna vahel toimub varem (nt Belgias, Hollandis, Saksamaal) on ilmsiks tulnud kutsekooli õpilaste märgatavalt madalam demokraatia-alaste teadmiste tase. Seda välisriikide teadmist silmas pidades oleks Eestis mõistlik täpsemalt uurida, milline on kutsehariduse õpilaste kodanikuhariduslik kompetentsus.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et Eesti põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad on loonud tugeva baasraami valimiste teemade käsitlemiseks. Analüüsitava poliitikamuudatuse kontekstis esilekerkivad probleemid on iseloomulikud Eesti koolile laiemalt – see on liiga tugev kapseldumine õpikuteadmisse ja soovimatus (või kartus) kaasata õppeprotsessi reaalelulisi sündmusi ja probleeme.

Kuna Eesti õpilaste teadmised demokraatiast, sh valimistest, on rahvusvahelisest keskmisest oluliselt kõrgemad⁸⁹, siis ei ole põhjust võtta ette väga suuri muudatusi. Hinnatavatest poliitikavalikutest *null-variandi* puhul, kui hääleõiguslikku iga ei muudeta, tuleb jätkata juba sihiks võetud haridusuuendusi, mis sisaldavad ka suuremat tähelepanu õpetajakoolituse kaasajastamisele⁹⁰. Kui *hääleõiguslikku iga alandatakse*, tuleb astuda samme, et valimiskäitumise teemad oleks praegusest ulatuslikumalt kajastatud ainekavades, et oleks kättesaadavad kvaliteetsed õpimaterjalid ning heatasemeline koolitus õpetajatele. Ilma taolise aktiivse sekkumiseta võib formaalhariduses toimuv avaldada soovimatut mõju ning sellega takistada poliitikamuutuse eesmärgi saavutamist. *Kolmanda poliitikavaliku puhul*, mis alandaks hääleõiguse iga ka Europarlamendi valimistel, tuleks ainekavasse lisada materjali ka Europarlamendi toimimise, saadikute rollide ja valimissüsteemi kohta.

2.3.5. Rahvusvähemuste lõiming

Välismaalaste ja naturaliseeritud kodanike lõimimisel mängib haridussüsteem võtmerolli. Mitmed hariduse ja koolieluga seotud faktorid on eelpool juba mainitud, mistõttu nende kordamine siin pole vajalik. Siiski on oluline veelkord juhtida tähelepanu eestikeelsete ja venekeelsete koolide erinevustele õpilaste teadmiste tasemes, õpikäsitluses, õpetajate ja õpilaste hoiakutes. See erinevus on leidnud kinnitust kõikides haridusuuringutes (sh PISA) ning paistab olevat väga visa vähenema. Eesti- ja venekeelsete koolide taseme erinevust kinnitavad ka ICCS 2009 tulemused. Eesti õppekeelega koolides oli saavutustase kodanikuhariduses 533 skaalapunkti, vene õppekeelega koolides aga 491 punkti, mitmete üksikküsimuste puhul jäi venekeelsete õpilaste teadmiste tase enam kui 10% madalamaks eestikeelsete õpilaste omast⁹¹.

Valimiste ja hääletamise teemade puhul võimendab erinevusi ka kodune taust. Euroopa Sotsiaaluuringust nähtub, et eestivenelased on märksa kriitilisemad selles osas, kas meie valimised on vabad ja õiglased ning kui objektiivset informatsiooni pakub valimisotsuse tegemiseks meedia⁹². Seega on valimisea langetamise korral oluline pidada silmas mitte ainult noori hääletajaid vaid ka nende kodust suhtevõrgustikku.

Eesti ja vene noortel pole oluliselt erinevaid arvamusi selles, millised peaksid olema täiskasvanud kodaniku karakteristikud (tabel 22), küll on aga erinevus nende vahel väga suur suhtumises Eestisse kui kodumaasse (tabel 23). Olemasolevad andmed ei anna alust kartusteks, et vähene patriotism avaldab ebasoovitavat mõju (ekstremistlikud valikud,

⁸⁹ W. Schulz et al. ICCS 2009 International Report: Civic Knowledge, Attitudes, and Engagement among Lower-secondary School Students in 38 Countries. Amsterdam: IEA 2010.

⁹⁰ [Eesti elukestva õppe strateegia 2020](#).

⁹¹ Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011.

⁹² P. Ehin jt. Eesti elanike suhtumine demokraatiasse. Euroopa Sotsiaaluuringu andmete põhjal. Uuringu aruanne. Tartu: Tartu Ülikool 2014.

mitteosalemine vmt) nende hääletuskäitumisele. Pigem võivad eesti ja eestivene noorte sarnased hoiakud kodanikukarakteristikute suhtes olla eelduseks ka institutsionaalse usalduse ja patriootiliste hoiakute sarnasemaks muutumisele.

Tabel 22. Kui tähtis on käituda järgmiselt, et olla korralik täiskasvanud kodanik? (Õpilaste toetus konventsionaalsele kodakondsusele) (% vastajaist, kes valisid „väga tähtis“ või „üpris tähtis“)

	Eestikeelne kool	Venekeelne kool	Poisid	Tüdrukud
Õppida oma maa ajalugu	83	67	79	82
Jälgida poliitilisi sündmusi ajalehest, raadiost, telest või Internetist	83	82	80	86
Näidata üles lugupidamist valitsuse esindajate vastu	74	72	70	78
Alati hääletada parlamendivalimistel	67	68	66	68
Osaleda poliitilistes aruteludes	29	37	32	29

Allikas: ICCS 2009

Tabel 23. Kuivõrd oled Sa nõus järgmiste väidetega Eesti kohta? (% õpilastest, kes olid „täiesti nõus“ või „nõus“)

	Eestikeelne kool	Venekeelne kool	Poisid	Tüdrukud
Eesti lipp on mulle tähtis	95	58	88	89
Austan Eestit väga	94	45	85	87
Peame Eestis olema uhked selle üle, mida oleme saavutanud	93	55	85	89
Olen uhke, et elan Eestis	91	40	81	83
Eesti näitab üles suurt austust keskkonna vastu	74	38	70	66
Üldiselt on Eesti elamiseks parem maa kui enamik teisi maid	72	39	69	64
Eesti poliitiline süsteem töötab hästi	54	33	50	50
Eelistaksin elada alaliselt mõnes teises riigis	37	56	39	42

Allikas: ICCS 2009

2.3.6. Infoühiskond ja noorte internetikäitumine

E-valimiste õigustusena on noorte toomine hääletama üks levinumaid argumente. Nagu esmane mõjude analüüs tuvastas, pole aga 18–25-aastased valijad e-valijate hulgas ülekaalus. Samuti pole e-hääletuse tõusev kasutamine tõstnud valimisosaluse üldist protsenti. Järelikult on e-hääletus kujundanud ümber olemasolevate hääletajate

käitumist, aga pole suutnud aktiveerida neid, kes siiani on otsustanud mitte hääletada. Peatume järgnevalt laia sihtgrupi, st 14–17-aastaste noorte internetikäitumisel ja nende hoiakutel e-valimiste suhtes.

TNS Emor viis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel 2012. a läbi ulatusliku küsitluse, kirjeldamaks erinevate sotsiaalsete gruppide käitumist e-riigi ja avalike e-teenustega. Sellest selgus, et kuigi 16–24-aastatel pole otseselt midagi ette heita riigi e-teenustele, jääb nende kasutamine selle eagrupi poolt enamikel juhtudel alla keskmise. Nii pole 66% neist käinud KOV või riigiasutuse kodulehel või kasutanud interneti teenuskohtasid. Need 16–24-aastased, kes linna/valla kodulehel käivad, teevad seda eeskätt otsimaks vaba aja veetmise võimalusi. E-teenuse kasutamise eesmärgil käib KOV või riigiasutuse kodulehel vaid 17% 16–24-aastastest, mis on taas 6% madalam kogu valimi keskmisest ja koguni 13% madalam järgmise vanusegrupi, 25–34-aastaste, näitajast. E-demokraatia erinevaid teenuseid, nagu petitsiooniga ühinemine, sotsiaalmeedia arutelu osalemine või riigiga suhtlemine e-posti teel, on 16–24-aastastest kasutanud vaid 3–4%. Kõikide valdkondade ja teenuseliikide puhul paistab silma suur lõhe rahvuse alusel – mitte-eestlaste seas on e-riik ja selle teenused praktiliselt tundmatud⁹³.

TNS Emori küsitlus kasutab rahvastiku tüüpjaotusi, mistõttu pole nendest andmetest võimalik saada infot käesoleva analüüsi sihtgrupi, st 16-17-aastaste kohta. Saame siinkohal analüüsida fookusgrupi intervjuude vastuseid ja Varivalimiste küsitluse andmeid, ent hinnangute andmisel tuleb mees pidada, et valimi väiksuse tõttu ei tohiks neid seisukohti üldistada kogu sihtgrupile.

E-hääletuse küsimuses polnud intervjueeritud sugugi üksmeelselt entusiastlikud ning poolehoid klassikalise sedelitega valimise suhtes oli võrdlemisi suur. Mitmes koolis avaldati kahtlust ID-kaardi usaldusväärsuse suhtes ja kardeti hääle võltsimise ohtu. Võimalik, et noorte seisukohti oli mõjutanud Keskerakonna käre e-hääletamise vastane kampaania, kus just neid argumente esile toodi. Provotseeritud ajurünnak tulevikuhääletamise osas ei tekitanud osalejates suurt elevust ja kaldus utopiasse („et mõtlemise teel saadaks hääletada“); avaldati ka arvamust, et netiajastul polegi enam riigikogu ja rahvas ise võtab otsuseid vastu interneti teel. Seega võib väita, et e-hääletamine jääb nii ideena kui reaalse tegevusena alla 18-aastastele noortele praegu kaugeks ning selle edasiarendused pole neile olulised.

Tartu Ülikoolis valminud uuring „e-valimised 2013 – tehnilised ja käitumuslikud aspektid“ näitas, et aastatega on sotsiaal-demograafiliste karakteristikute ja poliitiliste eelistuste mõju e-hääletaja profiilile muutunud ebaoluliseks. Täna pole e-hääletajad enam grupp, kes eristub kõrgema haridustaseme, sissetuleku või kindla ideoloogilise eelistuse poolest, vaid pigem sotsioloogilises mõttes esinduslik segment kogu hääletajaskonnast. See, mis e-hääletajaid teistest eristab, on nende IT oskused ja kõrge usaldus e-hääletuse suhtes. Just viimast näib aga 16-17-aastastel nappivat.

Kui e-hääletuse osas on noored umbusklikud, siis suhtlemiseks valitavate kandidaatide ja erakondadega on internet oluline kanal. Näiteks avaldasid intervjueeritud soovi, et oleks eraldi portaal, kus saaks poliitikutega suhelda. Varivalimistel 2013 hääletanud noortest külastas enne hääletamist mõne erakonna või poliitiku kodulehte 46% ning 15% kinnitas, et sealt loetu mõjutas ka nende valikut. Kuigi see statistika on liiga napp kaalukate järelduste tegemiseks, tasub siiski tähele panna, et veebileht on noortele olulisem

⁹³ [Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega](#). TNS Emor 2012.

valimisprogrammist. Sellele n-ö nõudluse poolele peaks vastama ka pakkumine ehk erakondade valmidus luua sisukaid ja tehnoloogiliselt kaasaegseid lahendusi noortele poliitikahuvilistele. Paraku näitab 2009. a Europarlamendi valimiste raames tehtud rahvusvaheline uuring, et parteid pole selleks valmis. Web 2.0 ja sotsiaalmeedia vahendeid kasutavad parteid samadel põhimõtetel nagu Web 1.0 vahendeid – st nende efekti mõõdetakse külastajaskonna suuruse, mitte aktiivselt suhtlusse kaasatute näol⁹⁴. E-teenuste pakkujate mahajäämust tarbijate ootustest kinnitab ka Lastekaitseliidu kaasamise uuring. Sellest selgus, et vaid 6%-l küsitatud 115st KOVst on oma veebilehel lastele mõeldud link ning 60% neist pole sellele isegi mõelnud⁹⁵. Samas lapsed ise mainivad internetti ühe peamise kohana, kust nad tahaksid saada infot oma õiguste ja kohaliku elu korralduse kohta.

Kokkuvõtvalt saab väita, et täna on e-riigi potentsiaal noorte kodanikeks kasvatamisel suuresti jäänud realiseerimata. Alla 18-aastased noored kasutavad väga vähe avalikke e-teenuseid, on kahtlevad ID-kaardi turvalisuse osas ega eelista e-hääletust. Hinnatavatest poliitikavalikutest *null-variandi* puhul, kui hääleõiguslikku iga ei muudeta, ei kaasne siin ilmselt ka positiivseid muutusi. Erakondadel ja riigiametitel puudub otsene vajadus 16-17-aastaste internetikäitumisele tähelepanu pöörata, noored jätkavad oma seniseid apoliitilisi netikäitumise harjumusi. Kui *hääleõiguslikku iga alandatakse*, avab see mitmeid võimalusi e-riigi arendamiseks ja e-kodanike kasvatamiseks ning avaldab seega poliitikamuutuse eesmärgile vastavat mõju. Selleks tuleb aga astuda asjakohaseid samme. Kindlasti peaks ka formaalhariduses ID-kaart kui kaasaegse kodaniku tööriist ja e-teenused leidma oluliselt ulatuslikumat, sh praktilist käsitlemist. Riigi- ja haridusasutuste tegevus selles vallas peaks olema pidev, erinevalt erakondadest, kelle aktiivsus koondub valimiskampaania perioodidele, mil huvi nende kodulehtede vastu on tavapärasest kõrgem.

⁹⁴ L. Bouza. [Addressing Youth Absenteeism in European Elections](#). IDEA International, League of Young Voters in Europe, European Youth Forum 2014, lk 15.

⁹⁵ [Kokkuvõtte uuringust „Laste osaluse toetamine ja kaasamine otsustusprotsessides“](#). Laste ja noorte seisukohad. Kohalike omavalitsuste parimad praktikad. Lastekaitseliit 2013.

3. Järeldused

18 eluaastat on olnud valimisea alampiiriks juba aastakümneid ning selle ajaga on oluliselt muutunud arusaamad demokraatiast, riigivalitsemisest ja kodanikurollist. Haridustaseme üldine tõus, teabe lihtne ja kiire kättesaadavus ning traditsioonide ja väärtuste liberaliseerimine on teinud arutelud valimisea langetamise üle võimalikuks ja ka realistlikuks. Maailmakaarti vaadates märkame, et madalam valimisiga on isegi rohkem levinud tähtsates demokraatiates väljaspool „Vana maailma“ (nt Brasiilias, Argentiinas, Indoneesias, Etioopias). Selles mõttes oleks valimisea langetamine Eestis hästi haakuv meie riigi dünaamilise ja uuendusmeelse kuvandiga ning ühiskonna kõrge haridustasemega.

Lisaks tasub arvestada, et mitmes mõttes on Eesti valimisõigusliku ea langetamiseks hästi ette valmistatud. See väljendub mitmetes aspektides:

- ühiskonnaõpetus on kohustuslik ja mahukas õppeaine, mille läbivad põhikooli tasemel kõik õpilased;
- õpilasomavalitsuste ja õpilasesinduste valimise traditsioon on juurdunud;
- noortevolikogud on seadusega sätestatud ja toimivad ligi kolmandikes omavalitsustes;
- kord aastas koguneb Toompeal lasteparlament;
- korduvalt on läbi viidud valimissimulatsiooni 14–17-aastastele noortele (Varivalimised);
- täiskasvanute suhtumine lastesse ja noortesse on hooliv ja positiivne;
- noorte positsioon ühiskonnas on kõrge ja nende väärtused demokraatiat toetavad.

Et otsustada, kas sotsiaalselt soodsaid eeldusi ka tegelikult ära kasutada ja valimisea alandamist õiguslikult sätestada, tuleb hinnata, milliseid mõjusid tooks see kaasa ühiskonnale tervikuna ja 16–17-aastastele kui muudatuse sihtgrupile. Nende mõjude hindamine oligi käesoleva analüüsi eesmärk. Analüüs tuvastas, et

- Alandades hääleõiguslikku iga 18-ndalt eluaastalt 16-ndale suureneks valijaskond ca 24 000 potentsiaalse hääletaja võrra, mis moodustab 2–2,3% kogu hääleõiguslikust valijaskonnast; sarnane on proportsioon ka maakondlikus lõikes.
- 2020. aastaks ületab pensioniealise rahvastiku (65+) osakaal 7,7% võrra noorte (16–28-aastaste) osakaalu. Seega on vanusekohortide mõju tasakaalustamine valijaskonnas suurenev vajadus.
- Nooremates vanusekohortides on Eesti kodanike osakaal kõrgem (87,3%), mistõttu pole suuri demograafilisi erinevusi teise ja kolmanda poliitikavaliku puhul.
- Juhul kui valimisiga langetada kõikidel valimistel (3. poliitikavalik), siis kaasneb muudatusega keskmise sagedusega mõju sihtgrupile, sest valimisastaid on 10–20 aastases perioodis rohkem kui neid, kus valimisi pole.
- Noorte huvitatus poliitikast ja üldine ühiskondlik aktiivsus jäävad võrreldavale tasemele täiskasvanutega; täiskasvanuna plaanib neist 73–80% minna hääletama, samas pole toetus valimisea langetamisele sihtgrupi seas tugev ega üksmeelne.
- Noored tajuvad erakondade rolli valimisprotsessis adekvaatselt; 50 protsendil 14-aastastest on olemas parteiline eelistus, kandidaadi erakondlik taust on kõige olulisem hääletusotsuse tegemise kriteerium.
- Valimissimulatsioonid näitavad, et noorte parteilised eelistused on sarnased tegeliku valijaskonna omadega; äärmuslike parteide või kandidaatide populaarsuse tõusu pole noorte seas oodata.

- Võrreldes teiste riikide eakaaslastega on Eesti noored keskmisest kõrgema kodanikukompetentsusega.
- Põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad loovad aluse kodanikukompetentsuseks, ent paljud õpetajad tunnevad end valimiste teemas ebakindlalt või vastumeelselt. Selle tulemusel toetab formaalharidus ebapiisavalt valimiseks vajalike käitumis- ja analüüsioskuste kujunemist.
- Vene õppekeele koolide õpilased jäävad oma kodanikukompetentsidelt maha eesti õppekeele koolidest, samuti on siin õpetajad vähem enesekindlad.
- Noortel puudub selge arusaam sellest, mis on need noortehuvid, mida valimistel tuleks esile tõsta ja kuidas seda teha.
- E-riik ja e-valimised pole kujunenud loomulikuks või atraktiivseks osaks noorte sotsiaalses elus; mitte-eestlaste seas on need praktiliselt tundmatud. Seega on e-riigi potentsiaal noorte kasvatamisel kodanikeks jäänud siiani realiseerimata.

Valimisõigusliku ea langetamise keskne eesmärk on kaasata noored valimiste kaudu senisest aegsamini esindusdemokraatliku valitsemise põhiprotsessi ning anda seeläbi neile reaalne vastutus ning õigus kujundada Eesti riigi tänapäeva ja tulevikku.

Lähtudes praegusest olukorrast võib öelda, et planeeritud poliitikamuutus (valimisea langetamine) võib olla adekvaatne meede seatud eesmärgi saavutamiseks. Analüüs ei tuvastanud niisuguseid riske, mis valimisea langetamise korral viiksid sotsiaalse ja poliitilise arengu kaugenemiseni eesmärgist. Peamiseks probleemiks võib pidada poliitikamuutuse soovitud efekti nõrkust või selle puudumist sootuks. Selle tõenäosus on suurem siis, kui noored ei võta aktiivset positsiooni oma huvide ja vajaduste artikuleerimisel ning hääletavad konformselt või loobuvad üldse hääletamast. Niisuguse poliitilise konformismi vältimiseks on riigil tarvis võtta konkreetseid meetmeid. Üks võimalik valik neist on antud järgnevas rubriigis.

4. Poliitikasoovitused

4.1. Võimalikud poliitikavalikud

Selleks et kaasata noored varakult demokraatliku riigivalitsemise põhiprotsessidesse on vajalik anda neile õigus osaleda valimistel. Teised kaasamisvormid nagu noortevolikogud, vabaühendused ja kampaaniad või huvikaitseorganisatsioonid ei loo kunagi nii massilist osalusvõimalust kui vabad demokraatlikud valimised.

Valimisõiguse muutmisel on võimalikud kahte liiki valikud:

- 1) kas langetada ainult aktiivset või aktiivset ja passiivset valimisõiguslikku iga;
- 2) kas langetada valimisõiguse iga ainult KOV volikogude valimistel või universaalselt kõigil valimistel.

Aktiivse valimisõiguse (st hääletamisõiguse) alandamise efekt on eesmärgi suhtes tõenäoselt suurem, sest osaleda saavad peaaegu kõik sihtgruppi kuuluvad noored. Passiivse valimisõiguse ea alandamine looks osalemise e kandidaerimise šansi vaid vähestele. Kuna kandidaatidena saavad end üles seada vaid Eesti kodanikud, võib see olla lisapingete allikaks mitte-eestlaste lõimimisel ühiskonda.

Lisaks kaasnevad kandidaerimisõiguse ea alandamisega täiendavad õiguslikud probleemid. Vastavalt erakonnaseadusele võib erakonda kuuluda alates 18. eluaastast⁹⁶, seega ei saaks 16-17-aastased kandidaerida parteinimekirjades, mis hägustaks valimismaastikku ja raskendaks adekvaatseid hääletusvalikuid.

Langetades aktiivset valimisõiguse iga vaid kohalikel valimistel, omandaksid hääleõiguse ka Eestis alaliselt elavad kolmandate riikide kodanikud ja apatriiidid, riigikogu valimistel saaksid osaleda vaid Eesti kodanikud ning Europarlamendi valimistel lisaks Eesti kodanikele ka teiste EL liikmesmaade kodanikud, kes alaliselt elavad Eestis. Kohalikud valimised aitavad tugevdada kohalikku/paikkondlikku identiteeti; riigikogu ja Europarlamendi valimised aga vastavalt riiklikku või Euroopa identiteeti.

4.2. Eelistatud poliitikavalik

Olles kaalunud analüüsi käigus kogutud tõendeid ja prognoose kujunes eelistatuimaks see poliitikavalik, millega alandatakse aktiivset valimisõiguse iga kohalikel valimistel. Peamised argumendid selle eelistamiseks on järgmised:

- valimisõiguse omandaksid kõik alaliselt paikkonnas elavad noored kodakondsusest olenemata. See tekitab suurema lõimiva efekti, sh peredele kus vanematel puudub kodakondsus ja kes siiani on Eesti poliitikast võõrandunud;
- valimised ja nendega kaasnev kampaania on ajas ja ruumis selgemini piiritletud (valida tuleb ühte esindusorganit iga nelja aasta järel);
- valimised ei toimu liiga tihti ja ei tekita seega „üleväsimust“;
- kohalikul tasandil on juba olemas noortevolikogud, mida saab vaadelda kui noorte esindatusel rajaneva osaluse „pilootprojekti“;

⁹⁶ [Erakonnaseadus](#).

- noortepoliitika ja paljud noorte elu puudutavad küsimused on KOV pädevuses, seega on noortel valijatel lihtsam hinnata, mil määral valimislubadused realiseeriti;
- saadikute ja valijate sidet on kergem hoida, mis on oluline usalduse kasvatamisel esindusdemokraatia kui institutsiooni suhtes;
- avalikkuse ja poliitiliste jõudude konsensus võiks selle valiku puhul olla kergemini saavutatav.

4.3. Peamised sekkumisvaldkonnad

Kavandatav poliitikamuudatus nõuab mitmete õigusaktide, sh põhiseaduse muutmist. Nende õiguslike sammude ja protseduuride kirjeldamine ei kuulu käesolevasse analüüsi. Siinkohal toome välja vaid valdkonnad, kus on oodata olulise mõju ilmumist ja kus seetõttu on vajalik riigipoolne sekkumine.

HARIDUSSÜSTEEM

Mõju avaldumise vormid	Soovitav sekkumine
Suurem huvi valimiste ja erakondade temaatika vastu	Õppekava võimaluste täielik ärakasutamine; valimistele pühendatud valikkursuse väljatöötamine gümnaasiumile
Kõrgemad ootused õpetajatele kui nõuandjatele	Kvaliteetne koolitus õpetajatele
Õpetajate stressi suurenemine (eriti vene õppekeelega koolides)	Fokusseeritud ja heatasemeline õpetaja-koolitus
Nõrgemate õpilaste madal eneseusk ja poliitilise võõrandumise oht	Arendada metoodikaid nõrgema kapitaliga õpilaste õpetamiseks ja kaasamiseks ühistegevustesse
Kutsehariduses õppivate noorte nõrgem ettevalmistus valimiskäitumiseks	Asjakohaste õppematerjalide ja õpetajate ettevalmistus
Liiga kõrged ootused koolile valija-kasvatuses	Selge vastutuse jaotus institutsioonide ja sektorite vahel; koostöö kooliväliste kodanikuhariduse pakkujatega
Erakondade ja poliitikute suurem huvi koolikülastuste vastu	Kehtestada valimiskampaania hea tava; koolijuhtide koolitamine

AVALIK HALDUS

Mõju avaldumise vormid	Soovitav sekkumine
Kasvab noorte huvi ID-kaardi põhiste e-teenuste vastu	Töötada välja eagrupid sobivaid lahendusi; lülitada asjakohane praktiline õpe kooli õppekavasse
E-hääletust ei usaldata, mis tõstab absenteismi	Selgitada e-hääletuse süsteemi ja turva-põhimõtteid

KODANIKUOSALUS JA ERAKONNAD

Mõju avaldumise vormid	Soovitav sekkumine
Hea ülekandeeffekt, mis laiendab kogu kodanikuaktiivsuse spektrit	Lõimida mitteformaalne ja formaalne kodanikuharidus ning laiendada omandatud oskusteabe rakendamise areene
Noortevolikogude vajadus end selgemalt määratleda	Teha otsus noortevolikogude perspektiivide osas (koos seadusemuudatusega kui vajalik)
Erakondadel tekib vajadus suhelda 16-17-aastastega	Moderniseerida suhtluskanalid nii sisult kui vormilt (nt muuta sotsiaalmeedia interaktiivseks)
Erakondade noorteühendused satuvad suurema surve alla	Täpsustada õigusnorme, mis reguleerivad noorteühenduste staatust ja tegevust

Kasutatud allikad

Alaealiste komisjonid Eestis 2012. aastal: Statistiline ülevaade EHIS-e andmete põhjal. Arvutivõrgus:

http://www.entk.ee/sites/default/files/AEK%20%C3%BClevaade%202012.a_0.pdf (02.06.2014).

Bardach, E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold path to more efficient problem solving. Washington DC: CQ Press 2011.

Bergh, J. Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-age-trial. – Electoral Studies, vol. 32, 2013, lk 90-100.

Bergh, J. Giving the 16-year-olds the Right to Vote. Result from the Norwegian Voting Age Trial. Ettekanne konverentsil „Aktiivse valimisea langetamise mõjud ja võimalused“, 28. mail 2014. Tallinn: Tallinna Ülikool. Arvutivõrgus: <http://www.tlu.ee/et/riigiteaduste-instituut/teadus--ja-arendustegevus/konverentsid/VOTE16/Ettekanded> (10.06.2014).

Bouza, L. Addressing Youth Absenteeism in European Elections. IDEA International, League of Young Voters in Europe, European Youth Forum. 2014. Arvutivõrgus: http://www.youthforum.org/assets/2014/02/YFJ-LYV_StudyOnYouthAbsenteeism_WEB.pdf (03.04.2014).

Chan, T. W., Clayton, M. Should the Voting Age be Lowered to sixteen? Normative and Empirical Considerations. – Political Studies 2006, Vol. 54, lk 533-558.

Dalton, J. R. Citizen Politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. New York: Chatham House 2005.

Dunn, W. N. Public Policy Analysis: An Introduction. Pearson 2008.

Eesti elukestva õppe strateegia 2020. Arvutivõrgus: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=12568> (05.06.2014).

Eesti Keskerakonna valimisplatvorm 2013.aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Arvutivõrgus: <http://www.keskerakond.ee/kov-2013> (11.11.2013).

Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna Konservatiivne programm. Arvutivõrgus: <http://www.ekre.ee/ekreprogramm/programm> (12.11.2013).

Eesti Statistikaamet. Arvutivõrgus: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfile2.asp> (10.06.2014).

Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2.

Ehin, P. jt. Eesti elanike suhtumine demokraatiasse Euroopa Sotsiaaluuringu andmete põhjal. Uuringu aruanne. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2014.

Engaging Youth in Politics: Debating Democracy's Future. R. J. Dalton (Ed.). New York: IDEBATE Press 2011.

Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm. Arvutivõrgus:

<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm/Valitsusliidu%20programm%202011-2015.pdf> (27.12.2013).

Erakonnaseadus. – RT I 1994, 40, 654; RT I, 21.06.2014, 17.

European Social Survey (ESS) 2008. Arvutivõrgus: <http://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=4> (10.06.2014).

European Social Survey (ESS) 2012. Arvutivõrgus: <http://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=6> (10.06.2014).

Expansion of democracy by lowering the voting age to 16. Parliamentary Assembly of the Council of Europe 2011. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=13110&lang=EN> (20.05.2014).

Fournier, B. "Who is Ready to vote at sixteen?": New Perspectives in the Study of Political Reasoning. S. Abendschön (Ed.). – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. Essex: ECPR Press 2013, lk 217–230.

Franklin, M. N. The Dynamics of Electoral Participation. – Comparing Democracies 2. L. LeDuc, R. G. Niemi and P. Norris (Eds.). London: Sage 2002.

Franklin, M. N. Voter Turnout and Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945. Cambridge: Cambridge University Press 2004.

Hamilton, V. E. Democratic Inclusion, Cognitive Development, and the Age of Electoral Majority. – Brooklyn Law Review, Vol. 77 (4) 2012, lk 1447–1513.

Haridussilm 2014. Arvutivõrgus: http://qlikview-pub.hm.ee/QvAJAXZfc/opendoc_hm.htm?document=htm_avalik.qvw&host=QVS%40qlikview-pub&anonymous=true (10.06.2014).

Henn, M., Weinstein, M., Wring, D. A Generation Apart? Youth and Political Participation in Britain. – British Journal of Politics and International Relations 2002. 4(2), lk 167–192.

ICCS 2009 Encyclopedia. Approaches to civic and citizenship education around the world. J. Ainley, W. Schulz, T. Friedman (Eds.). Amsterdam: IEA 2013.

IDEA International. Voter turnout database. Arvutivõrgus: <http://www.idea.int/vt/index.cfm> (25.03.2014).

IDEA International. Arvutivõrgus: <http://www.idea.int/resources/databases.cfm> (10.06.2014).

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia riikliku õppekava rakendamise juhendmaterjal. SA Innove 2013. Arvutivõrgus: http://www.innove.ee/UserFiles/Kutseharidus/Kutsehariduse%20programm/R%C3%95K%20arendamine/%C3%95ppekavade%20eel%20lisadega/ikt_juhendmaterjal.pdf (10.06.2014).

International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) 2009. Arvutivõrgus: http://www.iea.nl/iccs_2009.html (10.06.2014).

Isamaa ja Res Publica Liit Valimisprogramm 2013.aasta Tallinna kohalikeks valimisteks. Arvutivõrgus: <http://www.irl.ee/mida-me-teeme/isamaa-ja-res-publica-liit-valimisprogramm-2013-aasta-tallinna-kohalikeks-valimisteks> (11.11.2013).

Kanarik, K. Valimisea langetamine. Valitud välisriikide kogemus ja õiguslikud kaalutlused. Tallinn: Justiitsministeerium 2011. Arvutivõrgus: <http://www.ngo.ee/sites/default/files/Valimisea%20langetamise%20%C3%B5igusliku%20regulatsiooni%20anal%C3%BC%C3%BCs.pdf> (10.06.2014).

Karu, M. jt. Laste õiguste ja vanemluse monitooring. Laste ja täiskasvanute küsitluse kokkuvõte. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2013. Arvutivõrgus: http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/lapse_oiguste_ja_vanemluse_monitooring_u_kokkuvote.pdf (10.05.2014).

Kirss, L., Batueva, V. Eesti noorte osalemine noorsootöös. – Noored ja noorsootöö. Noorteseire aastaraamat 2011. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2012, lk 37–52.

Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega. TNS Emor 2012. Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/content-editors/failid/E_riik/uuring_kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_emor.pdf (2.04.2014).

Kokkuvõte uuringust „Laste osaluse toetamine ja kaasamine otsustusprotsessides“. Laste ja noorte seisukohad. Kohalike omavalitsuste parimad praktikad. Lastekaitseliit 2013. Arvutivõrgus: <http://www.entk.ee/sites/default/files/Uuring-%E2%80%9CLaste-osaluse-toetamine-ja-kaasamine-otsustusprotsessides%E2%80%9D.pdf> (10.05.2014).

Kraft, M. E., Furlong, S. R. Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives. Washington DC: CQ Press 2007.

Kriminaalpoliitika arvudes. Võrdlusi statistikast ja uuringutest. J. Salla (koost.). Tallinn: Justiitsministeerium 2013.

Kritzinger, S. Ready to Vote? Vote@16 and Experiences from Austria. Ettekanne konverentsil „Aktiivse valimisea langetamise mõjud ja võimalused“, 28. mail 2014. Tallinn: Tallinna Ülikool. Arvutivõrgus: <http://www.tlu.ee/et/riigiteaduste-instituut/teadus--ja-arendustegevus/konverentsid/VOTE16/Ettekanded> (10.06.2014).

Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

Levinson, M. The Civic Empowerment Gap: Defining the Problem and Locating Solutions. – Handbook of Research on Civic Engagement in Youth. L. R. Sherrod, J. Torney-Purta, C. A. Flanagan (Eds.). New York: John Wiley & Sons 2010.

Milner, H. The Internet Generation: Engaged Citizens or Political Dropouts? Boston: Tufts University Press 2010.

Mõjude hindamise metoodika. Justiitsministeerium, Riigikantselei 2012. Arvutivõrgus: https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/strateegiat-e-mojude-hindamine/MHM_03-12-12.pdf (01.10.2013).

Noored ja sotsiaalne kaasatus. Noorteseire aastaraamat 2012. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2013.

Noorsootöö seadus. – RT I 2010, 44, 262; RT I, 29.06.2014, 43.

Noorte kodanikukultuur kümme aastat hiljem: Eesti tulemused IEA Rahvusvahelises kodanikuhariduse uuringus ICCS 2009. A. Toots (toim.). Tallinn: Vali trükikoda 2011.

Noorteseire indikaatorid. Arvutivõrgus: <http://www.noorteseire.ee/indicators> (10.06.2014).

Poliitika ja valitsemise alused. A. Toots, L. Kalev (toim.). Tallinn: Maurus Kirjastus 2011, lk 201 (esmaallikas VVK).

Quintelier, E. The Effect of Political Socialization Agents on Political Participation Between Ages of Sixteen and Twenty-One. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 139–160.

Reformierakonna programm kohalike omavalitsuse valimisteks Tallinnas. Arvutivõrgus: <http://www.reform.ee/piirkond/tallinna-valimisprogramm> (11.11.2013).

Rootalu, E. 16-aastaselt valima? Miks mitte! – Eesti Päevaleht, 20.03.2012.

Scharpf, F. Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press 1999.

Schulz, W. et al. ICCS 2009 International Report: Civic Knowledge, Attitudes, and Engagement among Lower-secondary School Students in 38 Countries. Amsterdam: IEA 2010.

Schwarzer, S., Zeglovits, E. The Role of Schools in Preparing 16- and 17-year-old Austrian First-Time Voters for Election. – Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. S. Abendschön (Ed.). Essex: ECPR Press 2013, lk 73–90.

Sotsiaaldemokraatliku erakonna Tallinna piirkonna programm 2013. aasta KOV valimistel. Arvutivõrgus: <http://valimised2013.sotsdem.ee/tallinna-piirkonna-programm-2013-aasta-kov-valimistel/> (11.11.2013).

Subkultuurid. Elustiilide uurimused. A. Allaste (toim). Tallinn: Tallinna Ülikool 2013.

Zeglovits, E., Zandonella, M. Political Interest of Adolescents Before and After Lowering the Voting Age: The Case of Austria. – Journal of Youth Studies 2013, 16 (8), lk 1084–1104.

Toomla R. Kes ei käi valimas? Võrdlev ülevaade kolmest riigikogu valimisest. – Riigikogu Toimetised, Nr. 23, 2011, lk 44–49.

Toots, A. Sootsium. 9. klassi ühiskonnaõpetuse õpik. Koolibri 2013.

Toots, A., Idnurm, T., Ševeljova, M. Noorte kodanikukultuur muutub ühiskonnas: üleeestilise kodanikukasvatuse kordusuuringu lõppraport. Tallinn: Tallinna Ülikool 2006.

Torney-Purta, J. et al. Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen. Amsterdam: IEA 2001.

Torney-Purta, J. The School's Role in Developing Civic Engagement: a Study of Adolescents in Twenty-Eight Countries. – Applied Development Science 2002, Vol. 6, lk 578–602.

Turk, P. Eesti punk – miilitsast presidendini. – Subkultuurid. Elustiilide uurimused. A. Allaste (toim). Tallinn: Tallinna Ülikool 2013.

Vabariigi Valimiskomisjon (VVK). Arvutivõrgus: <http://www.vvk.ee/> (10.06.2014).

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. – RT I, 29.12.2011, 228.

Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2010. a määrus nr 13 „Gümnaasiumi riiklik õppekava“. – RT I, 28.12.2010, 18.

Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrus nr 1 „Põhikooli riiklik õppekava“. – RT I, 14.01.2011, 1.

Valimised Eestis 1992-2011. Statistikat ja selgitusi. Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon 2011.

Valimisliidu Vaba Tallinna Kodanik programmi lähtekohad. Arvutivõrgus: <http://www.kodanikud.ee/valimisliidud/tallinn/programm/> (12.11.2013).

Valimisliit Tallinna Rohelised 2013. aasta valimisprogramm. Arvutivõrgus: <http://www.tallinnarohelised.ee/10-punkti-2/> (11.11.2013).

Varik, M. Sootsium. 9. klassi ühiskonnaõpetuse töövihik. Koolibri 2013.

Varivalimised. Arvutivõrgus <http://www.varivalimised.ee/> (10.06.2014).

Wagner, M., Johann, D., Kritzinger, S. Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. – Electoral Studies 31, 2012, lk 372–383.

Wattenberg, M. Is Voting for Young People? New Jersey: Pearson 2012.

Weller, S. Teenagers' Citizenship: Experiences and Education. London: Routledge 2007.

Üle-eestilise Valimisliidu programm. Arvutivõrgus: <http://www.yle-eestiline-valimisliit.ee/programm> (12.11.2013).

Lisad: Konverentsi „Aktiivse valimisea langetamise mõjud ja võimalused“ materjale

Lisa 1. Arutelusessioonide kokkuvõtted

Aruteluteema 1: Mille järgi võiks ja saaks hinnata valija kompetentsust? Mida valija peaks kindlasti teadma? Millest aru saada?

Moderator: Kea Kruuse (Tallinna linna noortevolikogu)

I laudkond

- Noored juba tegelevad poliitikaga, on targad ja huvitatud. Eriti arvestades kõiki noorteühendusi kokku;
- Kompetentsus, st et saad aru, et hääletad inimeste tegude, mitte välimuse poolt;
- Kompetentsus, st et enne valimist mõtled, keda valida ja uurid: kes? mis? milleks?;
- Noortel pole nii suurt harjumust üht ja sama erakonda valida; nad alles otsivad seda „õiget“;
- Mitmed kompetentsuseks vajalikud teadmised on võimalik saada ühiskonnaõpetuse tunnist – valitsussüsteem, ausad (demokraatlikud) valimised, hääle liikumine, erakonnad, mõisted (nt peibutuspart) jms;
- Kompetentseks otsustamiseks on vajalik mõtestatult läbi lugeda erakondade programmid;
- Vajalik on kriitikameel, et aru saada, milline lubadus on sisukas ja milline sisutühi;
- Vajalik aru saada, mis on tehtav erinevatel valitsemistasanditel (KOV, riigi ja Euroopa tasand).

II laudkond

- Erakondade programmid on kahjuks väga üldsõnalised ning sarnased;
- Peaks suutma hinnata, kas valija tegi kompetentse otsuse? Aga see on keeruline;
- Kompetentne valija peaks jälgima meediat ja debatte, ent mõned saated pole noortele köitvad või arusaadavad (nt *Foorum*);
- Valijakompassi võiks läbi teha enne valima minekut;
- Hea valija ootab sisukust ning hammustab läbi mittetähtsast, st leiab olulise info.

III laudkond

- Kompetentseks valimiseks on vajalik adekvaatne arusaam „parteide maailmast“ – st teadmised, kuidas karjääriredelil tõustakse ja mis erakondadesiseselt toimub;
- Kompetentseks valimiseks on vajalik lai ja mitmekesine silmaring. (Nt *Postimehe*, *Päevalehe*, *Stolitsa* ja *Kesknädala* lugejal on ilmselt suurem valimiskompetents kui ainult *Stolitsa* lugejal);
- Kompetentne valija peab teadma, mida ta tahab ja näeb läbi propagandast (valge, hall, must propaganda);
- Kompetentne valija saab aru korruptsioonist;
- Kompetentsele valijale on maailmavaade välja kujunenud ning tal on ühiskondlikud teadmised, ka jälgib ta valimiste käiku nt valimiste valvuri kaudu (ngo.ee);

- Kompetentne valija valib selle, kes tegeleb talle olulise teemaga. See oleks lihtsam siis, kui poliitik teeks, mida lubab;
- Noorele tuleb tööriistad kätte anda, nt nagu valijakompass, valijakool. Valija harimise osas ei saa loota parteidele, sest neile on propaganda kasulikum (*simplify and repeat*); kool peab hoolitsema valija kompetentsuse eest.

Aruteluteema 2: Milline peaks olema kooli roll siis, kui valimisiga on 16 aastat? Kas kool peaks pigem andma teadmisi poliitika, valimissüsteemi ja -protsesside kohta või õpetama aktiivset sekkumist (nt petitsiooni kirjutamine, debatil küsimuste esitamine, valimiskampaania tegemine, reklaamide kujundamine jmt)?

Moderator: Triino Lest (Eesti Huvijuhtide Liit)

Märksõnad kolme laudkonna aruteludest:

- Praegu on tegevused suunatud peamiselt vaid 12. klassile; kui valimisõiguslik vanus muutub, siis peab muutuma ka sihtrühm;
- Lisada ühiskonnaõpetus ka 10.-11. klassi. See ei pea olema nn klassikaline tund nagu praegu, vaid näiteks kodanikuõpetuse nime all. See tagaks pideva teemakäsitlemise ja hoiaks teema „soojana“;
- Integreerida õppeainetesse riigi teemasid – esseed, tekstianalüüsid, tõlketööd jne;
- Tunnis ei peaks rääkima pelgalt seadustest, vaid näitama, kuidas need seostuvad laiemate protsesside ja maailmavaatega;
- Suunata koole rohkem praktilistele õpitegevustele (nt simulatsioonid). On valmistatud palju abimaterjale, kuid neid kasutatakse koolis vähe;
- Ühendada mitteformaalne ja formaalne õpe;
- Õpetada aktiivset sekkumist;
- Kool on liiga õppekava keskne ja hinnetele orienteeritud. Peaks olema võimalus arvestada mittehindelse sooritusena (arvestatud/mittearvestatud) ka suhtumist õppetegevustesse, kaasalöömist, vabatahtlikku tegevust, initsiatiivi jmt;
- Poliitilise hariduse printsiip peab olema võrdne kohtlemine, nt tutvustada tuleb kõiki erakondi;
- Sõlmida Vabariigi Valimiskomisjoni eestvedamisel hea tava lepe erakondadega. See hoiaks ära erakondliku kallutatuse koolis;
- Korraldada üritusi, mis poliitiliselt hariks;
- Kasutada „elus“ poliitikute abi ürituste läbiviimiseks, et näidata ka neid INIMESTENA.

Aruteluteema 3: Miks tasuks anda lapse/noore hääl hoopis lapse vanemale?

Moderator: Sandra Kamilova (Eesti Noorteühenduste Liit)

Kõigi kolme vooru puhul oli hoiak pigem see, et see pole mõistlik idee ning hääl tuleb anda noorele endale.

I laudkond

- Selle mudeli puhul ei teki noorel kodanikuvastutust ning hääletamise harjumust;
- Pole võimalik garanteerida, et lapsevanem võtab aluseks just noore/lapse arvamuse ning ei hääleta oma huvidest lähtuvalt;
- Kui selline mudel läheks käiku, oleks mõistlik rakendada siiski mingi piir, nt lisahääle saab alates 7–10-aastastest lastest (siis oskavad lapsed juba mingilgi kuju kaasa rääkida ja n-ö „delegeerivad“ oma arvamuse emale-isale).

II laudkond

- Kui see mudel rakendub, siis kaob tasakaal – mõnel perel on 2 häält, mõnel perel on 10 häält;
- Erakonnad saavad uue sihtgrupi valimiskampaania kontekstis, mis viib selleni, et hakatakse andma suuri lubadusi peredele, kus on palju lapsi;
- Kõige tähtsam on pakkuda kodanikele poliitilist haridust, sest lapsevanemaks olemine ei taga veel iseenesest, et tehakse ilmtingimata laste tõelistest huvidest lähtuv valik;
- Laps ise ei pruugi huvi tunda ja siis võib seda lugeda "tühjaks" (mitte lapse huve kaitsvaks) hääleks.

III laudkond

- See mudel rikuks demokraatia aluspõhimõtet, mille kohaselt on kõik hääled võrdse kaaluga;
- Ka perekonna siseselt võivad pereliikmetel olla erinevad maailmavaated. Kuidas tagada seda, et lapsevanem austab oma lapse valikut?;
- Ei saa jätta kõrvale arengupsühholoogia seisukohti, mille kohaselt inimene saavutab abstraktse mõtlemise taseme ja omandab väärtusorientatsioonid teisme-eaks. Seega on ta võimeline ka ühiskonna laiemat pilti nägema ning asjadest aru saama;
- Eesti plussiks on see, et lapsed/noored on juba üsna varakult iseseisvad, kuid samas üritavad vanemad ikkagi sageli isiksuse autonoomiat piirata.

Aruteluteema 4: Kas noortel on oma spetsiifilised huvid poliitikas? Kas praegu on need jäänud liialt tahaplaanile?

Moderaator: Vladimir Svet (Tallinn linna noortevolikogu esimees 2011–2013; Tallinna linna Kesklinna valitsus)

Laudkond jõudis järgmiste järeldusteni:

- Poliitikas on olemas „noorte spetsiifilised huvid“, mida võib tinglikult jaotada kaheks. Ühed neist puudutavad ainult või suuremas mahus just noori endid; nende puhul on noored peamiseks sihtrühmaks (nt noorsootöö, haridus). Samal ajal on peaaegu igas poliitikavaldkonnas olemas kild „spetsiifilisi“ noorte huvisid, mis puudutavad vahetult noori inimesi, kuid teiste sihtrühmade kõrval. Viimaste hulka võib näiteks arvata tervishoiusüsteemi, transpordikorraldust, sporditoetusi jne.
- Valitseb arusaam, et just noortest poliitikud peaksidki olema „spetsiifiliste noorte huvide“ peamiseks esindajateks ja eestkostjateks, kuna nad tunnevad antud valdkonda. Paradoks seisneb aga selles, et tegelikult „noored poliitikud“ riigikogus ja Tallinna Linnavolikogus käsitlevad väga vähesel määral noorte temaatikat.
- Üheks põhjuseks sellele on see, et „noorte spetsiifilised huvid“ reeglina ei mängi olulist rolli erakondade ja konkreetsete kandidaatide kampaanias, ning nendega esinemine ja nende lahendamine ei pruugi tuua noorele poliitikule arvestatavat hääletesaagi tõusu. Selle asemel on palju tõhusam tegeleda nt teedehituse probleemidega.
- Samal ajal „noorte spetsiifilised huvid“ saavad tinglikult esindatud nende vanemate ja vanavanemate kaudu. Nt kui poliitikud panevad oma lubaduste hulka spordi- või lastemänguväljaku rajamist, siis sellega sihitakse mitte niivõrd noori, kes hakkavad neid väljakuid kasutama, vaid vanemaid, kes saaksid kasutada neid objekte oma laste heaks. Sarnaselt võib tasuta kõrgharidus olla veelgi tähtsam vanema, mitte tudengi jaoks, kuna tihti lasub kohustus maksta kõrghariduse eest just vanemal. Sellest lähtudes võib „noorte spetsiifiliste huvide“ esiletoomine toimuda ka läbi vanemate meelestamise.
- Veel üheks kanaliks „noorte spetsiifiliste huvide“ esindamiseks võivad kujuneda professionaalsed noorsootöötajad, sotsiaaltöötajad, õpetajad. Seda eeskätt põhjusel, et need inimesed omavad teadmist ja kogemusi küsimuses, mis otsused võiksid olla üldiselt noortele kasulikud. Nad võivad omada laiemat pilti noori puudutavatest probleemidest kui noored ise, kuna suudavad näha olukorda kõrvalvaatajatena ja analüüsida. Seega vastavate spetsialistide olemasolu valitavates otsustuskogudes võib suurendada „noorte spetsiifiliste huvide“ esindatust.

Lisa 2. Konverentsi põhiettekannete teesid

Ready to Vote? Voting @16 and experiences from Austria

Sylvia Kritzinger

University of Vienna, Department of Methods in the Social Sciences and Austrian National Election Study (AUTNES)

Critics of giving citizens under 18 the right to vote argue that such teenagers lack the ability and motivation to participate effectively in elections. As such, lowering the voting age will have negative consequences for the quality of democracy. On the other hand, due to the fact that teenage voters are more likely to still be in school and live with their families a positive effect on electoral participation is expected: it has been shown that both factors encourage turnout through a variety of socialisation mechanisms. Based on these arguments, I present evidence from Austria, the only European country with a voting age of 16 in nation-wide elections. Teenage citizens have already participated twice in elections to the National Council, namely in 2008 and 2013.

While the turnout levels of voters under 18 in both elections is relatively low, lower participation rates cannot be explained by a lower political ability or motivation. However, we find significant differences amongst the youngest age cohort: both women and pupils attending vocational training feature lower political interest and motivation. And, most interestingly, we find that the more problematic group in terms of political participation and interest are the 18- to 21-year-olds – that group of young votes who would have been allowed to vote in any case. Finally, we also find that the vote choices of citizens under 18 reflect their preferences as well as those of older voters do. Hence, some of the key criticisms of lowering the voting age to 16 do not hold. However, we also argue the lowering of the voting age needs to be steadily accompanied by supporting measures.

Giving the 16-year-olds the right to vote. Results from the Norwegian voting age trial

Johannes Bergh

Institute for Social Research, Oslo, Norway

In connection with the 2011 Norwegian local elections, the government launched a pilot that allowed 16-17-year-olds to vote in 20 municipalities. The main findings from our research on the pilot are that it was a success in terms of election turnout. The pilot did succeed in getting young people to the polls. On the other hand, it did not succeed in its main goal, which was to increase political engagement and interest among the young. Based on these results, the Norwegian government is currently considering, but has not yet reached a conclusion, on whether to lower the voting age in some (or possibly all) elections in Norway.