

EUROOPA SOTSIAALHARTA JA SOTSIAALPOLIITIKA: FILOSOOFILISI ASPEKTE

Peeter Selg

Artikkel püüab esitada Täiendatud ja Parandatud Euroopa Sotsiaalharta ühe võimaliku filosoofilise analüüsi. Valitud kontseptuaalne raamistik lähtub kolmest tuntud anglo-ameerika sotsiaalse õigluse käsitlusest: libertalistlikust, utilitaristlikust ning rawlsilikust. Analüüsi eesmärk on filosoofiliselt mõtestada harta üldist tähendust ning kaaluda nende nõudmiste õigustatust, mida see riikliku poliitika jaoks esitab. Analüüsi tulemusena ilmneb, et vaid libertalistliku õigluskontseptsiooni alusel võiks harta ratifitseerimise otsustavalt kõrvale heita. Samas võib tuua nii utilitaristlike kui rawlsilike argumente harta kasuks. Seega pole harta tähendus sugugi ühemõtteline. Antud artiklit võib ühtlasi näha ka kui üleskutset selle lepingu üle filosoofiliselt arutleda ning seda juba lähtuvalt mõnest muust võimalikust kontseptuaalsest raamistikust.

Sissejuhatus

Täiendatud ja parandatud Euroopa Sotsiaalharta (edaspidi harta või sotsiaalharta) on leping, mille “eesmärgiks on kaitsta inimõigusi majanduslike ja sotsiaalsete õiguste osas.” (Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika [ESKP], lk 1). Kõikide riikide jaoks, mis on harta ratifitseerinud, on see leping riikliku sotsiaalpoliitika jaoks siduva tähtsusega. See tähendab tegu ei ole pelgalt deklaratsiooniga, et me oleme nõus teatud üldsõnaliste eesmärkidega, mis on üle kogu Euroopa omaks võetud, vaid iga harta ratifitseerinud riik peab suutma tagada ka vastavate nõudmiste täitmise ning esitama ka Euroopa Nõukogule regulaarseid aruandeid vastavate sotsiaalpoliitiliste praktikate kohta.

Harta ratifitseerimiseks on väga palju erinevaid võimalusi. Vastavalt harta III osa artikli A lõike 1 punktidele b ja c kohustub lepingu pool tunnistama end seotuks vähemalt kuue artikliga II osa järgmisest üheksast artiklist: 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19, 20 ning tunnistama end seotuks harta II osa enda valitud artiklite või nummerdatud lõigetega tingimusel, et siduvate artiklite või nummerdatud lõigete koguarv ei ole väiksem kui 16 artiklit või 63 nummerdatud lõiget. Seejuures on Eesti juba pea viis aastat tagasi ratifitseerinud rohkem artikleid, kui n-ö miinimumpakett ette näeb: kokku 79 lõiget 99-st, 26 artiklit, nendest 20 täielikult (Täiendatud ja parandatud Euroopa Sotsiaalharta ratifitseerimise seadus). Kusjuures omaaegsetes debattides ei väsinud ratifitseerimise initsiaatorid (eelkõige toonane sotsiaalminister Eiki Nestor) rõhutamast, et ratifitseerimise mõte on peamiselt teatud vahekokkuvõtte tegemine ses osas, mis tasemele on Eesti riik oma sotsiaalarengus jõudnud. See, kui me ei saanud toona mõnd harta sätet ratifitseerida, ei tähenda, et Eesti ei võtaks endale kohustust vastavas suunas

Euroopa Sotsiaalharta ja sotsiaalpoliitika: filosoofilisi aspekte

Peeter Selg

liikuda. (vt. Riigikogu stenogramm [RKS] 10.11.1999 ja 31.05.2000). Teisisõnu, eesmärgiks on saavutada selline sotsiaalmajanduslik areng, et Eesti võiks kunagi ratifitseerida harta täielikult.

Samas on ka osa poliitilisi jõude väitnud, et see areng on Eestil juba saavutatud. Suhteliselt hiljuti käis Riigikogust läbi Eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud riigikogu otsuse eelnõu, mille sisuks oli teha valitsusele ettepanek juba 2005 aasta 1. maiks töötada välja harta ratifitseerimise seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis võimaldaks ratifitseerida kõik harta sätted. Ettepanek ei leidnud Riigikogus küll toetust (vt RKS 15.12.2004), kuid see algatus viitab siiski hartas esitatud nõudmiste erinevatele, suisa vastandlikele tõlgendamisvõimalustele. Kinnitamaks seda veelgi, osutan ka tõigale, et samal päeval, kui Keskfraktsioon esitas vastava otsuse-eelnõu (27. september 2004), tutvus Riigikogu sotsiaalkomisjon Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee 2004. aasta järeldustega Eesti suhtes parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta kohta ning tõdes, et Eestil on probleeme ka nende harta miinimumnõuete täitmisega, mille ta on ratifitseerinud (vt nt Riigikogu Pressiteated, 27. september 2004).

Seega – diskursus, mis harta ümber koondub ja areneb on väga mitmetahuline. Siinse artikli küsimuseasetus on eelkõige seotud sellega, kas selles diskursuses on midagi, mis võiks olla filosoofilise analüüsi objektiks. Sestap on tarvis kõigepealt visandada mingisugune sotsiaalpoliitika struktuuri üldskeem ning fikseerida ära need elemendid sellest struktuurist, mis kuuluvad filosoofilise analüüsi haldusalasse.

Probleemipüstitus

Igasugune kirjeldus või analüüs eeldab teatud mudelit ning need mudelid moonutavad paratamatult “reaalsust”, kuna nad toonitavad olukorra teatud aspekte ja seejuures ignoreerivad teisi (vt nt Hedström ja Swedberg, 1998: 14). Sestap tuleb ka siin välja pakutavat poliitika analüüsimise skeemi võtta kui teatud lihtsustust, millel on oma spetsiifiline piiratus ning samas ka oma spetsiifilised eelised. Mudel, mille olen laenanud Drake’ilt, jagab poliitika analüüsi kolmeks põhiliseks tasemeks (Drake 2001: 134): 1) väärtused ja printsiibid; 2) eesmärgid ja teostus; 3) praktika ja tulemused.

Terviklik poliitika uurimine peaks hõlmama neid kõiki. Seejuures tuleb muidugi rõhutada, et tegu on analüütiliste elementidega ja see ei tähenda, et reaalses poliitilises protsessis oleksid need ilmtingimata nõnda selgelt eristatavad, samuti ei viita vastav numeratsioon mingisugusele “kronoloogilisele” vahekorrale erinevate poliitilise protsessi elementide vahel. Ütlen kohe ära, et filosoofilise analüüsi asjaks on minu käsitluses ainult esimene Drake’i pakutud element ning sealgi tuleb teha mõningaid täpsustusi. Punktis 2) ja 3) ära toodud elemendid jäävad eelkõige politoloogia ja sotsioloogia kompetentsi ning keskseks on seal empiiriline uurimus, mis keskendub poliitika kujundamise protsessile ning vastava poliitika tagajärgedele. Seega tuleks pikemalt keskenduda vaid sellele, kuidas Drake mõtestab lahti esimest punkti.

See tegeleb peamiselt kolme liiki küsimustega: a) millistest printsiipidest ja väärtustest lähtuvalt valitsus kujundab oma poliitikat? b) milliseid printsiipe on deklareeritud või mida võib vaatluse põhjal tähele panna? c) milline on nende printsiipide ulatus, kas need on piiratud ainult spetsiifilise tegutsemisalaga või sea-

vad üldisemaid eesmärke, mis ületavad konkreetsed päevakajalised probleemid? (samas).

Punktis a) ja b) küsitud väärtuste ja printsiipide allikana võtan siinses uurimuses just sotsiaalharta. Samas on erinevates olukordades mõeldavad ka muud variandid, mida siinkohal ei arutata: näiteks valitsevate parteide programmid (vt Drake 2001: 144) või koalitsioonileping.

Minu analüüsi seisukohalt on kõige olulisem aga küsimus c). See seab teemaks just need võimalikud üldised implikatsioonid, mis on mingisuguse lokaalse poliitika printsiipidel. Kas mingil poliitikal on kaugem eesmärk? Kas selle eesmärgiks on näiteks sotsiaalne õiglus või majanduslik efektiivsus (seejuures ei pea need kaks olema ilmtingimata üksteist välistavad)? Teisisõnu: mida ütleb see poliitika ühiskonna kui terviku kohta? See kätkeb endas omakorda mitmeid teisi üldisi küsimusi: kuidas selles ühiskonnas nähakse sotsiaalset toimijat? Kas ta on eelkõige ühiskondliku kasu kandja või on tal mingid võõrandamatud õigused? Kas kõik sotsiaalsed toimijad on selle ühiskonna jaoks oma põhiloomuselt võrdsed? jne. Need küsimused nõuavad näiliselt ainult kirjeldavaid vastuseid, kuid ma väidan, et nende taustaks olevad mõisted, mis osutavad ühiskonna põhiväärtustele nagu sotsiaalne õiglus, vabadus, võrdsus jne, on oma tähenduse kaudu seotud ka arutlustüüpidega, mis pole pelgalt kirjeldavad, vaid normatiivsed. Ja just sellest punktist on mõtet sisse tuua filosoofilised arutlused, mille eriomaseks tunnuseks on see, et lisaks ühiskonna kirjeldamisele suudavad nad ka erinevaid ühiskonnakorraldusi süstemaatiliselt ja terviklikult õigustada. Õigustamine on arutelu, mille käigus esitatakse argumente näitamaks, mispärast on parem, õigem, õiglasem jne, et ühiskonnakorraldus oleks nii aga mitte teisiti (vt. Loone 1995: 28). Õigustusarutelu on "esmajoones mitte kirjeldav, vaid väärtustav või normatiivne protseduur." (Loone 1995: 27).

Võttes arvesse seda, mille fikseerisin ülal punktide a) ja b) osas, tuleks seega analüüsida sotsiaalharta lähtuvalt mõnest traditsioonilisest ühiskonna põhiväärtusest, toomaks esile mõningaid üldiseid tähendusi, mida see leping endas kätkeb. Valin selleks põhiväärtuseks sotsiaalse õigluse, sest kõige üldisemal tasemel peaks sotsiaalpoliitika eesmärgid olema kujundatud lähtuvalt valitsuse õigluskontseptsioonist (vt. Drake 2001: 135). Minu järgmiseks sammuks on teatud kontseptuaalse raamistiku välja töötamine, millest lähtuvalt ma hartat analüüsima asun. Kasutan selleks mõningaid mõjukaid õigluskontseptsioone, mis viimastel aastakümnetel on filosoofilise diskussiooni keskmes olnud. Seejuures ei pretendeeri ma sugugi andma nendest terviklikku ülevaadet, vaid püüan eelkõige kaardistada nende tuumaks olevaid mõttelaade ja argumentide välju, millesse need asetuvad.

Kontseptuaalne raamistik

Tänapäevased õiglusteooriad kuuluvad teatud epistemoloogilisse ja metafüüsilisse ning ideoloogilisse konteksti. Need aspektid määratlevad paljutki vastava õigluse teooria üldstruktuurist, kuid nende eksplitseerimine ja geneoloogilise tausta esile toomine ei ole siinse esituse prioriteediks. Sel põhjusel olen edaspidi ka täielikult ignoreerinud nn liberaalide-kommunitaaride debatti poliitilises filosoofias. Minu eesmärk on vaadata sotsiaalset õiglust ühiskonna

Euroopa Sotsiaalharta ja sotsiaalpoliitika: filosoofilisi aspekte

Peeter Selg

terviku seisukohalt, esitatuna üldprintsipiide kujul ning neile pakutavate ratsionaalsete õigustuste kaudu.

Libertalism: ümberjaotamine tähendab, et keegi on kellegi teise omand

Libertalism oma filosoofilises (loomuõiguslikus) sõnastuses peab moraalselt taunitavaks igasugust hüvede ümberjaotamist, mis lähtub mingisugusest ette antud jaotusskeemist. Sellise suuna tuntuim esindaja Robert Nozicki (1974) jaoks on primaarsed eelkõige teatud võõrandamatud õigused, mis inimestel on sõltumata mistahes poliitilisest süsteemist. Need õigused on locke'ilikult negatiivsed: nt õigus elule, õigus vabadusele, omandile jne.

Sotsiaalse õigluse küsimuse seisukohalt on keskne just omandiõigus. Nozicklik-Locke'ilikus käsitluses on omandiõiguse aluseks tõik, et me kõik omame iseennast ning tänu oma tööle võime me muuta välismaailma objekte enda omandiks, millele meil on absoluutne õigus, st me võime teha oma omandiga, mida me tahame, seni kuni me ei kahjusta teiste samasuguseid võimalusi. Oluline on just rõhutada seda moraalselt dimensiooni, millele apelleerivad libertaalid, kui nad taunivad põhimõtteliselt mingisugusest etteantud mustrist (pattern) tulenevat ümberjaotamist. Asi ei ole selles, et ümberjaotamise tulemusena võiks kellegi olukord halvemaks minna¹. Isegi kui see läheb paremaks, pole ümberjaotamine ikkagi õigustatud. Sest ümberjaotamine, mis ei põhine vabadel tehingutel, tähendab et kellelgi oleks justkui õigus kellegi teise omandile ning seega ka õigus teda ennast omada. Seega ei seondu õiglase jaotumise küsimus loomuõiguse libertaalide jaoks mitte probleemiga, milline on mingi jaotus, vaid kuidas see jaotus tekkis. Nozicki järgi on laias laastus kahte tüüpi õiglaseid samme, st omand saab mulle tekkida kahel õiglase viisil: a) kui ma omandan mingi välismaailma objekti oma töö kaudu; ² b) kui vabade tehingute teel on keegi mulle loovutanud oma õiglase omandi. Sellisel viisil tekkinud jaotuste puhul on kõikidel osapooltel võõrandamatu õigus just sellele omandile, mis neil on ning igasugune meelevaldne ümberjaotamine oleks ebaõiglane. Nozick kõneleb ka nn ebaõigluse heastamise printsiibist (principle of rectification) (Nozick 1974: 152-153), kuid just selle printsiibiga seonduvadki tema teooria suured raskused.

Jaotuse õigluse üle otsustades on keskne teada, kuidas mingi jaotus tekkis. Ainult selle põhjal saame otsustada. Õiglase jaotuse kaudu tekkinud omandile on kõigil võõrandamatu õigus. Aga kui kaugele peaksime oma uurimises minema? Võib eeldada, et ükski praegu olemasolevatest jaotustest pole õiglane nozicklikus tähenduses. Kas näiteks normaalse valge ameeriklase omand on tekkinud õiglase viisil, kui selle üheks eelduseks on omaaegne konkistadoorlus?

1 See oleks juba utilitaristlik argumentatsioon. Nn empiirilised libertaalid (vrd Barr 1993, lk 46-47) arutlevad hüvede ümberjaotamise vastu just sellest aspektist. Sarnaselt loomuõiguse libertaalidega peavad nemadki kõrgeks väärtuseks (negatiivset) vabadust ning on kategooriliselt selle vastu, et poliitilist ja majanduslikku vabadust püütakse näidata eraldiseivate kategooriatena (vt Friedman 1994, lk 33-47). Seejuures on nende ülimaldiks kriteeriumiks ikkagi see, et vabaturg tagab kokkuvõttes kõige suurema hüve kõige rohkematele inimestele, kaasaarvatud kõige vaesematele ja sotsiaalne õiglus ei ole vääri mitte moraalses mõttes, vaid just selle eesmärgi teenimise mõttes (vt nt Hayek 2001).

2 Siia lisandub ka "Locke'i lisatingimus", et selle omandamisega ei muuda ma teiste olukorda halvemaks (Nozick 1974, lk 175-182).

Kui me oleme järjepidevad, siis on nozicklik dilemma ilmne: kas mitte ühelgi tänapäeva inimesel pole võõrandamatut õigust sellele hüvele, mis neile osaks saab, või on hüvede jaotamise õiglus seotud mingisuguse muu kriteeriumiga. Nozicklikus maailmas käiks ranges mõttes ainult pidev ebaõigluse heastamine, sest potentsiaalselt võib alati ilmnedagi uusi asjaolusid, mis muudavad antud jaotusskeemi tekkemehhanismi ebaõiglaseks.

Utilitarism: õiglane jaotus maksimeerib ühiskonna tervikkasu

Utilitarism võimaldab teatud etteantud mustrit (pattern) hüvede jaotamiseks: õiglane on selline jaotus, mis maksimeerib ühiskonna liikmete kogu kasu. Hüvedena mõistab utilitarism laias laastus kaupasid ja teenuseid, õigusi ja vabadusi (Barr 1993: 48). Utilitarismi vooruseks on tema jaotuspõhimõtte lihtsus. See on ka ratsionaalselt arusaadav, sest on otstarbekas tuua ohvriks mõningaid asju oma elust, et hiljem saavutada suuremat kasu. Üksikisiku tasandil siin raskusi normaaljuhul pole. Kuid probleemid ilmnevad siis, kui seda printsiipi rakendada ühiskonnale tervikuna. Peamine kriitika seondubki eelkõige sellega, et printsiibist lähtuv tegevus võib viia tulemusteni, mis ei vasta normaalsele õiglustundele. Utilitarismi seisukohalt ei ole vastuoluline, kui me lubame mingi sotsiaalse grupi ohvriks tuua selle nimel, et ühiskondlik kogukasu suureneb. Utilitarism ei võta tõsiselt inimeste vahelisi erinevusi ning individuaalsusi ning näeb nendes eelkõige teatud kasu mahuteid, mille abil kalkuleerida ühiskonna kogukasu (Rawls 1971: 27). Ja siis on loomulik, et ühtede ohvriks toomine suurema ühiskondliku hüve nimel ei ole vastuolus utilitarismi üldprintsiibiga. Kui me aga ütleme, et kellegi ohvriks toomine on põhimõtteliselt vale, siis oleme väitnud, et inimestel on mingid võõrandamatud õigused, mida ei kaalu üles ükski ühiskondlik kasu. Libertaalide pakutud õigused olid ainult negatiivsed. Kuid kas meil on õigus sellele, et meile on tagatud minimaalne heaolu isegi siis, kui ühiskondlik kogukasu sellest kannatab? Sellele püüab positiivselt vastata 20. sajandi enim diskuteeritud õigusteoreetik John Rawls.

Rawls: kõige vähem eelistatute heaolu on meie kõigi huvides

Rawls esitab oma konkreetse õigluse määratluse kahe printsiibi näol, mis on ka kindlas prioriteedijärjekorras (Rawls 1996: 291-292; vrd. Rawls 1971: 302-303). Kontseptsioon, mida ta nende printsiipidega esitab, on järgmine: "Kõik primaarsed sotsiaalsed hüved – vabadus ja võimalused, sissetulek ja rikkus ning eneseväärikuse alused – tuleb jagada võrdselt, väljaarvatud juhul, kui mõne või kõigi nende hüvede ebavõrdne jaotus on kõige vähem eelistatute kasuks." (Rawls 1971, 303 – minu allakriipsutus - PS). Kuid Rawlsi sotsiaalse mõttelaadi kaardistamisel on märksa olulisem see, kuidas ta niisugust kontseptsiooni õigustab. Miks peaks ühiskondlike hüvede jaotusel olema oluline just kõige vähem eelistatud gruppide heaolu? Rawlsi vastus oleks lühidalt see, et kõige vähem eelistatute ja näiteks rikkurite erinevus ilmneb ainult nendes aspektides, mis õigluse seisukohalt ei puutu asjasse. Võib näiteks eeldada, et võrreldes kehvikuga on rikkur märksa rikkam, usinam, andekam ning ka tema panus üldisesse healusse on määratult suurem jne. Need on tohutud erinevused, kuid moraali seisukohalt on need täiesti juhuslikud faktorid. Rawlsi kontseptsiooni

Euroopa Sotsiaalharta ja sotsiaalpoliitika: filosoofilisi aspekte

Peeter Selg

intrigeerivaks taustväiteks on see, et ühiskondliku positsiooni saavutamise seisukohalt nõnda olulised aspektid nagu andekus ja töökus ei puutu õigluse seisukohalt asjasse. Ta väidabki, et tema õigluspriinsipid “väljendavad seda tulemust, mida saame jättes kõrvale need aspektid ühiskondlikust maailmast, mis tunduvad moraali seisukohalt suvalistena.” (Rawls 1971, lk 15). Seega on tema teooria põhiraskus keskendunud just sellise valikusituatsiooni kirjeldamisele, kus kõik moraali seisukohalt ebarelevantset aspektid oleksid kõrvaldatud. Olulisem kui tema konkreetne “lõpptulemus” (nn algpositsioon, kus me just nagu lepime kokku meie ühiskonna põhiinstitutsioone reguleerivates õigluspriinsipides) on säärane mõttelaad ise. Rawlsi järgi ei saa me otsustada meie kõigi tegevust reguleerivate põhimõtete üle lähtuvalt meie praegusest ühiskonna korraldusest või hüvede jaotuse skeemist, sest see kätkeb endas paljusid faktoreid, mis ei puutu moraali seisukohalt asjasse.

Kui püüda Rawlsi positsioon lühidalt kokku võtta, siis tema käsitluse kohaselt peaksime pidama õiglaseks priinsipi, milles mõistlikud ja ratsionaalsed ning omahuvist lähtuvad osapooled lepiksid kokku juhul kui kokkuleppe tingimused oleksid ausameelsed. Sellest ka tema õigluskontseptsiooni üldnimetus “õiglus kui ausameelsus”(justice as fairness).

Ausameelsed tingimused on laias laastus sellised, kus keegi ei tea oma sugu, vanust, rassi, ühiskondlikku positsiooni, andekust jne – ehk selline olukord, kus moraali seisukohalt mitte asjasse puutuvad faktorid on kõrvaldatud ning kellelgi ei ole teenimatut eelisseisundit. Ja Rawlsi väide on, et sellises olukorras lepitaks kokku priinsipides, mis seaksid hüvede ümberjaotamise kriteeriumiks ühiskonna kõige vähem eelistatud gruppide heaolu kasvu primaarsete sotsiaalsete hüvede terminites. Ja kui nüüd küsida, mis kokkuvõttes ühendab “kehvikut” ning “rikkurit”, siis vastus võiks Rawlsi järgi kõlada nõnda: nad mõlemad on moraalses mõttes võrdsed osalised ühiskonna kui terviku toimimises. Ning sellise võrdsuse tingimustes – kui kumbki ei võtaks arvesse moraalseisukohalt ebarelevantset asjaolusid – oleks neil mõlemal kõige ratsionaalsem valida selline hüvede jaotamise põhimõte, mis edendaks just kõige vähem edukate heaolu.

Meie õiglustundesse kuulub Rawlsi järgi mõistmine, et maailm oleks võinud kujuneda selliseks, et rikkuri ja kehviku rollid oleksid vahetunud ning sellest tulenevalt valitseb nende kahe vahel solidaarsus, mis on oma põhiolemuselt ratsionaalne ning lähtub nende mõlema huvist. Kõigi ühiskonna liikmete huvides on toetada ühiskonna kõige vähem eelistatud gruppe. Need, kes väidavad, et see nii ei ole, peavad paratamatult tooma sisse kaalutlusi, mis Rawlsi käsitluse järgi ei oleks moraali seisukohalt relevantset.

Sotsiaalharta analüüs

Asun nüüd eelnevalt visandatud kontseptuaalsest raamistikust lähtuvalt analüüsima sotsiaalharta. Kuna siinse analüüsi piiratud mahu tõttu pole võimalik esitada harta tervikanalüüsi, siis keskendun just nendele harta sätetele, mis Eestil seni ratifitseerimata.¹

¹ Olen teinud siiski paar erandit: ratifitseerimata artiklid 18 ja 13 lõige 4 on jäänud vaatluse alt välja, kuna need seonduvad pigem Euroopa integratsiooniga kui sotsiaalse õiglusega.

Harta artikli 2 lõige 4 sätestab, et tervist kahjustavate kutsealade esindajal on õigus lisapuhkusele juhul, kui ei ole võimalik vähendada tema tööga seonduvaid terviseriske. Kusjuures terviseriske ei ole õigus kompenseerida näiteks kõrgema palga või lisatasude maksmise abil, “kui muid abinõusid tarvitusele ei võeta” (ESKP, lk 11.). Teisisõnu, harta nõuab, et inimeste vabadele kokkulepetele oleksid seatud teatud raamtingimused, mille rikkumine oleks ebaseaduslik isegi siis, kui mõlemad osapooled sellega nõustuksid. Kui inimesel on valida kõrgema palga või väiksema tervisekahjustuse vahel, siis harta nõuab, et valitaks viimane. Selle põhimõtte aktsepteerimine on libertaalidele raske eeldusel, et inimese tervis on tema võõrandamatu omand. Esmapilgul tunduks justkui, et see säte on mõeldud selle omandi kaitseks – keelab ta ju selle kahjustamise põhimõtteliselt. Kuid libertaarlikult seisukohalt võiks öelda, et omandiõiguse juurde kuulub see, et ma võin omandiga teha vabasid tehinguid ning mitte kellelgi ei ole õigus keelata mul vahetada seda näiteks mingi muu mulle sobiva hüve vastu. Seega harta ettekirjutus selle kohta, kuidas ma oma tervisega ümber pean käima, rikub minu omandiõigust. Seega tuleks selline harta lõige jätta põhimõtteliselt ratifitseerimata.

Utilitarismi seisukohast võiks selle harta sätte lükata tagasi peamiselt juhul, kui see tõkestab teatud tööstusharude arengut. Selle eelduseks oleks, et lisapuhkuse tõttu kaotaksid firmad oma kasumist rohkem, kui lisatasude maksmisest, sest harta kohustab just puhkuse sisse seadmise ning keelab selle puudumise kompensatsiooni lisatasude maksmisega. Samas ei ole välistatud, et utilitarismi seisukohalt on lisapuhkuste nõue aktsepteeritav, kui puhkus on tervist kahjustava töö juures efektiivsemaks stiimuliks kui võimalik suurem palganumber. Lisaks sellele võib utilitarismi seisukohast võtta arvesse ka tulude ja kulude vahekorda, mis ühiskonnale osaks saavad ühelt poolt suuremast tootlikusest ja teiselt poolt tervise kahjustuste ravist. Kuna utilitarism ei pea oluliseks inimeste õigusi teha oma tervisega, mida nad tahavad, vaid keskendub sellele, kas nende valik on efektiivne, siis ei saa utilitarism seda harta sätet otsustavalt ei tagasi lükata ega pooldada. Paljuski sõltub see reaalistest kalkulatsioonidest.

Rawlsiliku liberalismi seisukohalt peaksime selle harta sätte puhul kõigepealt küsima, kas tervise teemaatika üleüldse kuulub õigluse küsimuse juurde. Rawls ei aruta eraldi tervise küsimust, kuid tema nn primaarsete sotsiaalsete hüvede indeksisse (vt Rawls 1999: 313-314) tervis kindlasti kuulub, sest need on hüved, mida iga ratsionaalne inimene sooviks, sõltumata sellest, mida muud ta soovib. Selle harta sätte puhul aga ei ole küsimuseks pelgalt tervis kui selline, vaid see, kas tervis kui primaarne hüve peaks üles kaaluma võimalikud muud primaarsed hüved, antud juhul eriti sissetuleku ja valikuvõimaluse. Üldiselt ei sea Rawls primaarsetele hüvedele selget hierarhiat, kui vast välja arvata see, et nn liberaal-demokraatlikud põhivabadused (nt sõna- ja südametunnistuse vabadus), peavad olema igal juhul kaitstud. Primaarsed sotsiaalsed hüved on Rawlsi käsitluses eelkõige tarvilikud inimese muude eesmärkide saavutamiseks ning ta ei eelda, et inimene peaks ilmtingimata kõiki neid kasutama. Tema seisukohalt on täiesti mõeldav, et inimene, tulenevalt oma eripärast, väärtustab näiteks suuremat sissetulekut rohkem kui tervist ning seega võib eeldada, et ta ei pooldaks harta sätet, mis seab tervisega igal juhul prioriteedi. Võib öelda, et selles punktis ei erine Rawlsi järelendus oluliselt libertaarlikust.

Euroopa Sotsiaalharta ja sotsiaalpoliitika: filosoofilisi aspekte

Peeter Selg

Harta artikli 3 lõige 4 nõuab “kõigile töötajatele mõeldud tervishoiualaste profülaktika- ja nõustamisteenuste järkjärgulist arengut.” Põhimõtteliselt on siin küsimus selles, kas töötajatel on õigus sellele, et neile tagataks informatsioon võimalike terviseriskide kohta, et seeläbi neid ennetada.

Kõige lihtsam oleks selle sätte ratifitseerimata jätmist põhjendada jällegi libertaarlikult: riik ei saa nõuda, et tööandja peaks töövõtjale tagama informatsiooni mingisugusest etteantud ja kulutusi nõudvast mustrist (*pattern*) lähtuvalt. See peab jääma tööandja ning töövõtja enda otsustada. Igasugune sundimine tähendab libertaarlikust seisukohast kellegi kohtlemist vahendina kellegi teise eesmärkide saavutamiseks.

Utilitaristlikust seisukohast võiks aga eeldada, et sellise nõustamisteenuse rajamine võib suurendada ühiskondlikku koguhüve võimaliku töoviljakuse tõusu kaudu ning sellisel juhul ei loe, kas kellegi õigusi on rikutud või mitte. Kui aga reaalsed kalkulatsioonid näitavad, et kulutusi üles kaaluvat viljakuse kasvu pole oodata, siis tuleks see säte muidugi tagasi lükata.

Rawlsiliku mudeli järgi võiks siin samuti öelda, et selle sätte mõte võib teenida kõige vähem eelistatud töötajate huve, kui me võtame selle grupi tunnuseks justnimelt tervise. Kui me eeldame, et näiteks töötajate palga ning muude töötingimuste osas on hüvede jaotumine juba Rawlsi mõttes õiglaselt lahendatud nõnda, et see on kõige vähem eelistatute kasuks, siis võib mõelda, et inimeste jaotumine rohkem ja vähem eelistatuteks saab veel omakorda toimuda tervise tunnuse alusel. Selles suhtes võib öelda, et ausameelsetes tingimustes saadud õiglusprintsipiidega on selline säte kooskõlas.

Artikkel 4 lõige 1 nõuab, et töötajatel oleks õigus “saada niisugust töötasu, mis tagab neile ja nende peredele inimväärse elatustaseme” ning vastava case-law kohaselt peaks alampalk moodustama 60% keskmisest palgast või vähemalt mitte olema “väiksem kui pool riigi keskmisest netopalgast” (ESKP, lk 17.).

Libertaarlikust seisukohast oleks igasugune palgamustri kehtestamine õigustamatu, sest see annaks töövõtjale pretensiooni tuludele, mida tööandja ei pruugiks vabatahtlikult neile eraldada. Jällegi koheldaks mõnd inimest vahendina kellegi teise eesmärkide saavutamiseks. Ainus õigustus sellisele palkade jaotusele oleks see, kui see tekiks vabatahtlike kokkulepete tulemusena ning ei rikuks seega kellegi õigusi.

Utilitaristlikust seisukohast võiks küsida, kas alampalga määra kehtestamine suurendaks ühiskondlikku kasu. Võib väita, et majanduslikus mõttes ei oleks see sugugi enesestmõistetav. Ei ole välistatud, et osa ettevõtteid peaks alampalga tagamiseks vajalikud ressursid võtma näiteks kõrgema palgaliste töötajate või firma kasumi arvelt. See aga võib mõjuda pärssivalt teatud töötajate motiveeritusele ning see kahju võib kaaluda üles kasud, mis tulevad palgalisa saajate suuremast motiveeritusest. Alampalga tagamise võimaluste puudumise korral võiks muidugi kas koondada või jätta palkamata töötajad, kes on nõus töötama ka väiksema töötasu eest, kui harta nõue ette näeb. Tulemusena võiks hoopiski suureneda tööpuudus ning ka väheneda firmade majanduslik efektiivsus. Samas võib oletada, et ühiskonna teatud sotsiaalmajandusliku arengu tasemel ei ole välistatud ka selle sätte sobivus puhtutilitaarsetel kaalutlustel.

Sarnaselt võiks Rawlsi positsioonist küsida, kas kõige vähem eelistatute grupp võidakse sellest, kui tal on töö saamise korral õigus väarikale töötasule lähtuvalt mingisugusest etteantud normist. Oletagem, et tööturu mõttes moodustavad kõige vähem eelistatute grupi oskusteta töötud. Võib olla, et nad oleksid nõus töötama väiksema palga eest kui harta ette näeb ja nende olukord oleks sellisel juhul kindlasti parem kui praegu. Kui aga põhjuseks nende mitte palkamisele on see, et ettevõtja ei saa neile maksta palka, mida harta ette näeb, siis võiks öelda, et see harta säte ei teeni kõige vähem eelistatute huve ning ei ole seega kooskõlas printsipiidega, milles lepitaks kokku ausameelsetes tingimustes, kus kõiki koheldaks moraalses mõttes võrdsetena.

Noorte kutseõpet ja õiglast palka puudutavad harta sätted (Artikli 7 lõiked 5 ja 6, artikli 10 lõiked 2 ja 5) kehtestavad noortöötajate õiguse õiglasele palgale ning sellele, et nende poolt "normaaltööaja jooksul kutseõppele kulutatud aega käsitletakse tööpäeva osana". Samuti seatakse osapooltele kohustuseks edendada noorte väljõppesüsteemi ning mitmesuguseid meetmeid (kaasa arvatud rahalised toetused) kasutades soodustada loodud võimaluste täielikku ära kasutamist.

Libertaarlik argument nende sätete vastu seonduks jällegi omandiõiguse rikkumisega – mis on samaväärne inimese kohtlemisega vahendina kellegi teise eesmärkide saavutamiseks –, sest see teeks tööandjale või kellelegi teisele kohustuslikuks maksta kinni töötunnid, mil mingisugust tööd ei toimu, ning tagama teatud palgataseme sõltumata töö vastavusest sellele. Ainus õigustus igale võimalikule jaotusele, mis sellistele muustritele vastaks, oleks see, kui see tekiks vabade tehingute tulemusena.

Utilitaristlikust seisukohast võib suhtumine olla nii negatiivne kui positiivne. Majanduslikus mõttes on nii või teisiti ettevõtjatele lisakohustuste panemine seotud teatud riskidega. Ent kui vastava ühiskonna kasu mõiste on seotud ka solidaarsustunde ja moraalse toega, mida ühiskonnas kõrgelt väärtustatakse ning mis seetõttu on kaudselt või otseselt aluseks ka inimeste motiveeritusele, tööviljakusele ja seega majanduslikule efektiivsusele, siis võib neid sätteid tõlgendada positiivselt ka utilitaristlikust seisukohast. Heaoluühiskondades nagu Rootsi (üks väheseid neid harta sätteid ratifitseerinutest) on sellisel solidaarsustundel märksa suurem kaal kui post-kommunistlikes Ida-Euroopa riikides.

Rawlsi vaatepunktist oleksid need sätted õigustatud eelkõige siis, kui noortöötajate väljaõpe ning stimuleeriv palk soodustaksid kokkuvõttes tööturu arengut selliselt, et see oleks kõige vähemeelistatud gruppide kasuks. Rawlsi sotsiaalse õigluse kontseptsioon iseenesest ei kohustaks selliseid nõudeid vastu võtma, kuid see ei välista ka täielikult, et teatud tingimustes oleks see kooskõlas inimeste moraalselt võrdse kohtlemisega. On muidugi mõeldav, et teatud tööturu tingimustes moodustavadki kõige vähem eelistatud grupi just õppivad noored, kuid sellise ühiskonna sotsiaalmajanduslik areng oleks juba nii kõrgel tasemel (seal puuduksid näiteks töötud), mida oleks praeguses maailmas väga raske ette kujutada.

Artikkel 23, mis oli elava debati objektiks ka harta ratifitseerimise seaduse mõlemal lugemisel (vt RKS 10.11.1999 ja 31.05.2000), sätestab vanurite õiguse saada sotsiaalset kaitset. Sisuliselt on see nõue tagada vahendid (nii

Euroopa Sotsiaalharta ja sotsiaalpoliitika: filosoofilisi aspekte

Peeter Selg

rahalised toetused kui mitmesugused teenused, kaasaarvatud nende vajadustele vastavad elamistingimused), mis võimaldavad vanuritel võimalikult kaua jätkata inimväärset ja aktiivset elu.

On selge, et libertaarlikust seisukohast saab selliste võimaluste tagamine jääda puhtalt eraalgatuslikuks ettevõtmiseks, mis põhineb vabadel tehingutel. Igasugune riigipoolne kohustus oleks automaatselt inimeste võõrandamatute õiguste rikkumine. Moraalne argument oleks siin see, et kui vanurite inimväärse elu tagamiseks peab rikkuma paljude teiste inimeste õigusi, siis kokkuvõttes koheldaks sellises ühiskonnas inimesi kui vahendeid, ei austataks neid inimesi kui inimesi ning ses suhtes oleks ka vanurite elu nimetamine “inimväärseks” lihtsalt küüniline.

Utilitaristid kirjutaksid sellele artiklile alla ainult sellisel juhul, kui ühiskondlik kasu moraalsetel, kultuurilistel ning mitmesuguste muude ühiskondlike väärtuste edendamise võimalikus kogusummas kaaluks üles kahjud majanduslikule efektiivsusele. See kahjude/ kasude arvestamine oleks praktiliselt võimatu, kuna ühel poolel oleksid “mõõdühikud” pelgalt kvalitatiivsed ning teiselt poolt kvantitatiivsed. Erinevalt näiteks üliõpilaste ja noorte perede toetamisest – mida võiks sisuliselt ju tõlgendada ka teatud investeeringuna – satuvad vanurite toetamise puhul majanduslikud ja muud huvid igal juhul konflikti ning selles suhtes on väga raske leida puhtalt utilitaarset toetust harta sellele artiklile.

Rawlsi seisukohast tuleks selle artikli üldpõhimõtte kindlasti ratifitseerida. Küsimus on ainult selles, kas on võimalik majanduslikus mõttes tagada seal esitatavad konkreetset nõuded.¹ Nende taustal võib muidugi tekkida tõsiselt võetav küsimus, kas need ilmingimata oleksid kõige vähem eelistatud grupi kasuks ning sellisel juhul tuleks nõudeid revideerida – aga üldpõhimõtte tasemel siin probleeme pole. On selge, et kui me kohtleme inimesi moraalses mõttes võrdsena ning lähtume kõikvõimalike reeglite kehtestamisel ausameelsetest kriteeriumidest, siis me aktsepteeriksime mingisuguseid põhimõtteid, mis on analoogilised artiklile 23. Erinevalt libertaalide arvamusest ei oleks Rawlsilikust vaatepunktis siin mingit vasturääkivust inimväärkusega.

Artikkel 26 nõuab õigust väärkale kohtlemisele töökohal. Sisuliselt on selle eesmärgiks kõikvõimalike ahistamisjuhtumitega seotud teadlikkuse intensiivistamine sellisele tasemele, et ka “selgelt negatiivne” või “solvav” tegu töökohal seoses tööga ei jääks pelgalt eraasjaks. Sisuliselt reguleerib see teatud inimsuhete praktikad ning libertaalide ja liberaalide seisukohast kuuluks see pigem inimeste vahelise õigluse kui sotsiaalse õigluse teemasse ning riigi sekkumist sellesse oleks nende vaatepunktist raske legitimeerida.² Utilitaarne vaatepunkt seoks selle klausli mõtte eelkõige tööviljakuse kasvuga, mis võib tuleneda töökeskkonna

1 See artikkel nõuab muuhulgas ka seda, et kui vanuril “täiesti arusaadavatel põhjustel on keeruline oma senises korteris elada, peab ta saama teise eluaseme talle sobivas kohas, talle meeldivas kohas, talle sobiva hinna eest.” (RKS, 31.05.2000)

2 See nn liberaalne range vahetegu (“*art of separation*”) era ja avaliku sfääri vahel on ka libertaalide ja liberaalide poliitiliste teooriate puhul olnud üheks keskseks kriitikanooles nii feministide kui ka kõivõimalike postmodernistide poolt. Kaasaegset reaalist poliitilist protsessi jälgides tundub see vahetegu tõepoolest anakronistlik, selle teoreetilised juured on põhimõtteliselt kantilikus noumenaalse/fenomenaalse eristamises, mis nt varase Rawlsi filosoofias oli veel eksplitsiitselt sees (vt nt Rawls 1971: 255) ja implitsiitselt ka tema hilisemas filosoofias (Rawls 1996).

kvaliteedi paranemisest. Seda ei huvitaks ei kellegi õigused ega privaatsus. Kuid samas peaks utilitarismi seisukohalt kindlasti kaaluma ka probleeme, mis liigse "teadlikkusega" võivad kaasneda. Näiteks võib see tuua kaasa ka palju pseudoprobleeme, kui "ahistamise" mõistet liialt vabalt tõlgendada. Kuid üldiselt on siin vaadeldud kontseptsioonist just utilitarism kõige enam soosiv sedasorti sätetele, kuna ei sea mingeid a priori piiranguid efektiivsuse saavutamisele.

Artikkel 30, "Õigus kaitsele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest" ning artikkel 31, "Õigus eluasemele" on harta ühed kõige tugevamaid sotsiaalseid garantiisid nõudvad sätted (kui vast artikkel 23 välja jätta). Põhimõtteliselt on siin tegemist nõudmistega, mis on otseselt suunatud ühiskonna kõige vähemeelistatud gruppide heaolu edendamiseks ning rawlsiliku lähenemise puhul poleks nende nõuete ratifitseerimise vastu ühtki põhimõttelist vastuväidet. Tuleb vaid veelkord rõhutada, et Rawlsi seisukohalt on see meie kõigi huvides, toetada vähem eelistatud gruppe, kui me arvestame ainult neid sotsiaalse elu aspekte, mis moraali seisukohalt relevantseid on.

Nende sätete tagasi lükkamine saab olla moraalselt õigustatav libertaarlikust või utilitaristlikust positsioonist. Libertaarlikult üteldes eeldaks selliste nõuete kehtestamine, et teatud gruppidel on õigus kellegi teise omandile ning sellest tulenevalt ka kaudselt õigus omada teisi inimesi. Utilitaristlikult seisukohalt lükkaksime need nõuded tagasi, kui ettenähtavas tulevikus on meie ühiskonnas valupunkte, mille lahendamine töötab tuua suuremat kasu või vähemalt tekitada väiksemat kahju. Kui ühiskonna kasu seisukohalt on näiteks otstarbekam investeerida mõnesse muusse probleemsesse gruppi, siis ükski humanistlik argument ei veenaks utilitaristi selles, et kodutud, riskigrupid ja lausvaesuses elavad inimesed peaksid saama harta artiklites sätestatud õigused.

Järeldus ja lõppsõna

Harta sätete analüüs näitas seda, et ainult libertaarlikust positsioonist lähtuvalt omandab see leping negatiivse tähenduse. Tuleb meenutada, et moraalne argument, mis libertaarluse taga on tihedalt seotud arusaamaga inimväärikusest. Libertaarlase jaoks on kellegi tulu maksustamine või ümberjaotamine halb mitte selle pärast, et see näiteks vähendaks kellegi motivatsiooni pingutada. Eelkõige tähendab ümberjaotamine tema jaoks inimväärikuse alandamist, sest võimaldab kellelgi kohelda inimesi kui vahendeid kellegi teise eesmärkide saavutamiseks. Seega sotsiaalharta taoliste lepingute taustaks on igaljuhul teistsugune arusaam inimväärikusest.

Alternatiivideks oleksid utilitaristlik käsitlus, mis näeks inimeste kõikvõimalikke õigusi ja väärikust puhtinstrumentaalselt ning peaks neid arvestamisväärseks ainult siis, kui need edendavad ühiskondlikku kasu. Rawlsilik käsitlus seab esiplaanile inimeste võrdse kohtlemise ning võrdsus ei tähenda tema puhul mingisugust materiaalselt võrdsust, vaid justnimelt moraalselt võrdsust, mis ilmneb siis, kui me ei võta inimeste puhul arvesse juhuslikke erinevusi. Harta sätete utilitaristlik ja rawlsilik tõlgendus ei andnud kumbki päris üheselt positiivset ega negatiivset tulemust. Oli punkte, kus nii üks kui teine taustkontseptsioon oleks vastava sätte tagasi lükanud ja ka vastupidi. Selles suhtes võib kindlasti öelda, et harta tähendus ilmneb ühemõtteliselt ainult libertaarlikus käsitluses. Kui me aga

Euroopa Sotsiaalharta ja sotsiaalpoliitika: filosoofilisi aspekte

Peeter Selg

ei nõustu selle doktriini aluseeldustega, siis tuleb tunnistada, et ka harta nende sätete tähenduse mõtestamine, mis Eestil veel ratifitseerimata on eeldab kindlasti laiemat kontseptuaalset raamistikku ja mahukamat filosoofilist uurimist kui sinne käsitus pakkuda võib. Minu artikli mõte ei olnudki sõnastada mingisugust lõplikku seisukohta harta mõnede punktide kohta, vaid pigem visandada teatud probleemistik, millega võiks arvestada edaspidistes analüüsid.

Põhimõtted, millega Eesti end sellele hartale alla kirjutades sidus, ei ole sugugi üheselt mõistetavad ning mida laiahaardelisem on diskussioon nende tähenduse üle, seda avatum ühiskond meil kokkuvõttes on. Ja kindlasti on oma osa selles diskussioonis ka filosoofilistel arutustel. Seetõttu on sinne käsitus midagi saavutanud juba siiski, kui ta sellele on tähelepanu juhtida suutnud.

Viidatud allikad

- BARR, NICHOLAS (1993), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- DRAKE, ROBERT F (2001), *The principles of social policy*, New York: Palgrave, 2001.
- EUROOPA SOTSIAALÕIGUSTE KOMITEE PRAKTIKA: Euroopa sotsiaalharta: Euroopa Sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte, juuli 2001: [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/sotsiaalharta01/\\$file/sotsiaalharta01.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/sotsiaalharta01/$file/sotsiaalharta01.pdf)
- FRIEDMAN, MILTON (1994), *Kapitalism ja vabadus*, Eesti Avatud Ühiskonna Instituut, Tallinn
- HAYEK, FRIEDRICH (2001), *Tee orjusesse*, Tallinn : EBS Print
- HEDSTRÖM, PETER ja SWEDBERG, RICHARD (1998), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press
- LOONE, EERO (1995), *Mõistlik valik: probleemiseade, mõistlike valikute õigustamise filosoofilised eeldused*, Tartu Ülikooli filosoofiaosakond, Tartu
- NOZICK, ROBERT (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books
- RAWLS, JOHN (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge : Belknap Press of Harvard University Press
- RAWLS, JOHN (1996), *Political Liberalism*, Columbia University Press
- RAWLS, JOHN (1999), *Kantian Constructivism in Moral Theory*, in **Collected Papers** (ed. Samuel Freeman) – Harvard University Press, lk 303-358

Õigusaktid ja eelnõud

- Riigikogu Pressiteated, 27. september 2004:** <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=14415>
- Riigikogu stenogrammid 10.11.1999:** http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1999/11/t99111007-16.html#P1478_298637
- Riigikogu stenogrammid 31.05.2000:** http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/05/t00053116-19.html#P1179_231695
- Riigikogu stenogrammid, 15.12.2004:** http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/12/t04121511-04.html#P326_52866
- Täiendatud ja parandatud Euroopa Sotsiaalharta ratifitseerimise seadus, RT II, 04.07.2000:** <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=26389>