

Valimised kui hinnang võimu kvaliteedile

Allar Jõks (RiTo 4), Õiguskantsler

Rahvas usaldaks võimu rohkem, kui ühiskonnas toimiksid riikliku sunniga tagatud õigusnormide asemel hea tahte kokkulepped ning kui vabatahtlikult allutataks end ausa mängu reegleile.

On hetki, kui ühiskonnas toimuv sunnib haarama sullepea järele.

Käesolevat artiklit sundisid mind kirjutama viimase poole aasta jooksul antud hinnangud demokraatia olukorrale. Avalik debatt oli paks väljendeist, nagu “demokraatia on ohus” või “eksitud on põhiseaduse mõtte vastu”.

Kas olukord on tõesti nii dramaatiline, et Eesti demokraatiale tuleb lüüa hingekeha?

Kindlasti on paljud mahlakad väljaütlemised põhiseaduse eiramise kohta seotud möödunud halastamatu valimisvõitlusega presidenditooli pärast ja need võiks pärast valimisi lihtsalt unustada.

Samal ajal ei saa tähelepanuta jätta, et valimiste eel ja järel paljastuvad kõige ilmekamalt demokraatia kitsaskohad. Just võimu saavutamiseks ja kinnistamiseks kasutatakse kõige enam vahendeid, mis ei sobi kokku demokraatia põhimõttega.

Olles viie ja poole aasta jooksul töötanud koos nelja valitsuse ja kahe Riigikoguga, ei panegi mind enam imestama võimule tulnud erakondade katsed oluliselt muuta Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste seadust või erakonna rahastamise põhimõtteid ning muul sobival või ebasobival viisil kindlustada valimisteks oma positsioone. Suuremad erakonnad on huvitatud suuremate erakondade soosimisest, enamuses olevad erakonnad oma enamuse põlistamisest, kõik Riigikogu erakonnad uute erakondade esilekerkimise vältimisest ja nii edasi.

Tuletame korraks meelde eelmise koalitsiooni kava Riigikogu valimise seaduse muutmiseks, mis jõustumisel oleks moonutanud häälte vahetorda Riigikogus ebaproportsionaalselt suuremate erakondade kasuks ning võinuks mõne valimiskünnise ületanud väiksema erakonna sootuks mandaatideta jätta.

Lisaks valimisliitude keelustamine, samuti 2004. aastast kehtiv erakondade rahastamise süsteem, mis on läbipaistev ja lihtne ainult näiliselt ega taga sõltumatut kontrolli erakondade rahaasjade üle.

Tänu Vabariigi Presidendile ja Riigikohtule õnnestus ära hoida Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme istekoha taasühitamine.

Need on ainult mõned näited sellest, kuidas ilusate loosungite varjus demokraatiat ahistatakse. Seetõttu on lähenevate Riigikogu valimiste ootuses õige aeg hakata kaardistama demokraatia toimimise kitsaskohti.

Õiguskantsler ei ole ainult kaebuste lahendaja

Nõudlik lugeja võib siinkohal küsida, millisest õigusaktist küll tuleneb õiguskantsleri õigus hinnata demokraatia toimimist, viidata võimalikele ohtudele ja trendidele. Tõesti, põhiseadus ja õiguskantsleri seadus (RT I 1999, 29, 406; 2006, 7, 42) sellist pädevust sõnaselgelt ei sisalda. Õiguskantsleri seaduse paragrahvi 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle, analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande.

Nii põhiseadus kui ka õiguskantsleri seadus annavad siiski ainult raamid, milles õiguskantsler saab tegutseda, kuid oma rolli ja tegevuse prioriteetid põhiseaduslike ülesannete täitmisel kujundab õiguskantsler ise.

Õiguskantsleri kantselei arengukava kohaselt – mis on arvutivõrgus aadressil <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=9>– ongi õiguskantsleri kui demokraatia idee kandja ja tutvustaja ülesanne hoolitseda selle eest, et demokraatlik võimu vahendamine on aus, läbipaistev ja kontrollitav.

Ka erialakirjanduses on õiguskantsleri rolli nähtud laiema – õiguskantsler on eelkõige õigusriigi ideoloogia kandja ja tutvustaja (Ernits 2003a, 14–17). Seega võib ja peab õiguskantsler osundama põhiseaduslikku korda ohustavatele arengutele.

Põhiseadusliku demokraatia piiramise püüded ei hiili kunagi kohale üleöö. Et ennetavalt ja tõhusalt tegutseda, ei saa jääda, käed rüpes, kaebusi ootama. Õiguskantsler peab suutma kinni haarata ka ühiskonda painavatest nähtustest, mida üldiselt kas ei suudeta või ei taheta defineerida. Õiguskantsleri tegevus isikute põhiõiguste ja põhiseaduslike väärtuste kaitsel ei saa piirduda üksnes piltlikult öeldes tulekahju kustutamise või reageerimisega alles siis, kui on küpseks saanud riigipoolse väärtuse või tegevusetuse hapud viljad. Õiguskantsler peab hoidma ühiskonna valupunktide suhtes varakult silmad lahti.

Ausad valimised – kas helesinine unistus?

Põhiseaduse paragrahvi 1 lõige 1 ütleb, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Abraham Lincoln on sõnastanud demokraatia mõiste järgmiselt: demokraatia kui rahva valitsus rahva üle, rahva heaks (*Government of the people, by the people, for the people.* – Gettysburgi kõnes aastal 1863. – <http://www.loc.gov/exhibits/gadd/4403.html>).

Põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia. Esindusdemokraatias kuulub riigivõim küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad tema nimel riigorganid. Demokraatia põhimõte on suunatud riigivõimu legitiimsusele – tagamaks legitiimsust, peavad kõik riigivõimu otsustused ja tegevus olema tagasiviidavad rahva taatele, rahvas peab saama efektiivselt mõjutada riigivõimu teostamist. “Demokraatia printsiip hõlmab organite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvad küsimused ning mõjutab kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid,” nagu kinnitab Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (§ 10 kommentaar, punkt 3.3, lk 106).

Eesti põhiseadus loetleb Euroopa konstitutsioonilise valimisõiguse pärandi põhimõtted, mis on aluseks demokraatlikule ühiskonnakorraldusele: valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed, hääletamine on salajane ning valimistulemuse selgitamisel rakendatakse proportsionaalset valimissüsteemi. Ausatest valimistest põhiseadus ega valimisseadused ei räägi, ja kas saavadki? On ju ausus pigem morali ja eetika valdkonda kuuluv kategooria.

Samal ajal on mõiste ausad valimised meie arusaamades kindlasti juurdunud. Meile eeskujuks olevad läänemaailma standardid näevad ette, et valimised peavad lisaks mõistele *free* (vabad) olema ka *fair* (ausad). Ei tohi vastandada põhiseaduses loetletud printsiipe ja ausaid valimisi. Valimiste ausus on nende põhimõtete tingimatu eeldus ja samal ajal nende lahutamatu ühisosa. Paraku tuleb mõnnda, et praegune Eesti poliitiline eliit näeb valimisperiodil valimisprintsiipide taga eeskätt juriidikat. Valimiste võidujooksus püütakse kinni pidada seaduslikkusest, balansseerides tihti selle piiril, kuid unustatakse seejuures sageli aus mäng ja hea tava. Arvatakse, et demokraatlikuks riigiks olemiseks piisab valimisseaduse olemasolust ja seaduslike valimiste võrdsustamisest ausatega.

Austus valija vastu – ausate valimiste eeldus

Miks on üldse vaja rääkida ausatest valimistest? Sest ausus tekitab usaldust. Võimu usaldusväärsus on aga just see, mida Eestis napib. Miks suureneb pidevalt isikute arv, kes ei toeta ühtegi erakonda? Viimastel Euroopa Parlamendi valimistel osales ainult 27% valijaist, kohalikel valimistel maadleme järjekindlalt 50% osaluspiiriga. Mõistagi on võimu usaldusväärse puudumise põhjused laiemad kui ainult valimiste ebaausus, kuid valimiste kui võimu saavutamise vahendi tähtsust ei saa siinkohal alahinnata.

Ausad valimised on märk võimu kvaliteedist.

Valimiste ausus eeldab eelkõige seda, et valitavad usaldavad ja austavad oma valijaid ja ei püüa valija eest ise asju ära otsustada, neid hullutada ega hirmutada. Paraku on sõnad valija tarkusest ja iseotsustusvõimest saanud käibefraasiks, mida kasutatakse täpselt nii, nagu see kasulik on.

Näiteks põhjendati valimisliitude keelustamist kohalikel valimistel väitega, et valijat tuleb kaitsta vastutusvõimetute valimisliitude eest.

Kui valimisliitude puhul ei olnud valija piisavalt “tark” otsustamiseks ise, kes on poliitiliselt vastutustundlik, kes mitte, siis ministrite ja Riigikogu liikmete kandideerimist kohalikel

valimistel õigustati vastupidiselt. Tegu ei olevat valija petmisega, sest valija on ise piisavalt tark ja informeeritud otsustamaks, kas anda hääl ministrile või mitte.

Siinkohal unustatakse üks pisi asi. Nii nagu poliitik ei pruugi teada, kuidas arst opereerib või kingsepp kingi parandab, nii ei pruugi ka valija olla teadlik kõigist juriidilistest üksikasjadest – sellest, et minister ei saa korraga istuda mõlemal toolil ning suure tõenäosusega on ta pigem erakonna häältepuudja, jätkates pärast valituks osutumist oma senises ministriametis. Meenub üks kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel suure häältesaagi kogunud minister, kes silmagi pilgutamata sõi oma lubaduse asuda valituks osutumisel linna juhtima.

Valija vastu tuleb olla aus, et tema valik oleks teadlik valik. Selleks peaksid kandideerijad küllalt varakult enne valimisi üheselt ja avalikult ütleva, kas valituks osutumisel lähevad nad tõepoolest valija huve esindama või loovutavad saadud hääled erakonnale.

Kas peibutusparadi kasutamise puhul pole tegu mitte tarbija, antud juhul valija eksitamisega? Mis juhtuks, kui peibutuskaupa pakutaks kaupluse vitriinis? Eelnev võrdlus ei tähenda, et ma kutsuksin tarbijakaitseametit üles peibutusparte valimistelt kõrvaldama.

Hea tava kultuurse valimiskampaania aluseks

Ausate valimiste kontekstis ei saa mööda minna meil viljeldud praktikast valimiskampaania läbiviimisel. Kahtlemata on kampaania ja agitatsioon valimisvõitluse lahutamatud osad.

Paraku on kampaania raskuskese kandunud valijale oma seisukohtade selgitamise asemel puhtakujulisele ajupesule suuremahuliste reklaamklippide ja sisutu postkastipropaganda kaudu.

Valimisreklaam on valdkond, mida on raske õiguslikult reguleerida. Praegu ei sätesta poliitilise reklaami sisu ja võtteid õigupoolest miski. Valimisreklaam on reklaamiseaduse reguleerimisalast väljas. Seega peaks siin toimima eelkõige hea tava. Ometi oleme pidanud iga valimiskampaania ajal nägema hea maitse piiril balansseerivaid ja teiste erakondade aadressil üha rügemaid võtteid sisaldavaid valimisklippe. Kas tõesti uskuda Euroopa Parlamendi valimiste reklaamides väidetut, et “poliitika – see on löögid allapoole vööd”?

Kui poliitiline kultuur ei arvesta head tava või kui poliitiline kultuur puudub, kuidas siis reguleerida valimisreklaamides sisalduvat? Pakun välja esmapilgul mõeldamatu, kuid intrigeeriva šansi ajakirjandusele – taandada hetkeks oma huvi reklaamide kaudu väljaande kukrut täita ning pakkuda poliitikuile välja valimisreklaamide avaldamise hea tava, mis kehtestab eetilised ja sündsusele tuginevad reeglid avaldatavatele valimisreklaamidele.

Erakonnaraha kontroll kui ausa mängu tagatis

Valimisreklaamile kulub kahjuks suur osa kõigist valimiskuludest. Eriti taunitav on see olukorras, kus erakondade rahastamisskeeme ei saa lugeda piisavalt läbipaistvaks, valimiskulude kontrollimeetodeid tõhusaiks ja erakondade võrdsust valimisvõitluses tagatuks.

Demokraatia põhimõtte toimimiseks peab erakondade rahastamine olema läbipaistev ja seosed rahastajatega kontrollitavad.

Erakondade rahastamise kontroll on vajalik selleks, et vähendada raha olulisust poliitilise võimu saavutamisel. Samuti selleks, et välistada korrupsiooni, organiseeritud kuritegevuse võimalusi poliitikat mõjutada ning valijate manipuleerimist turundustehnikatega.

Erakondade rahastamise tõhus järelevalve on tähtis ka erakondade võrdsuse tagamisel, mis on osa erakonnapõhiõigusest (põhiseaduse paragrahvi 48 lõike 1 teine lause).

Erakonnavõrdsuses väljendub erakondade võimaluste võrdsuse idee, see tähendab, et poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid (Jörn Ipsen teoses: Michael Sachs. Grundgesetz. 2. väljaanne. München 1999, äärenr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt Ernits 2003b). Loodud järelevalvesüsteem peab olema sedavõrd tõhus, et kõik erakonnad ausa mängu reegleid kinni peaksid.

Erakondade ebaseaduslik ning varjatud rahastamine on oht põhiseaduslikule demokraatiale, sest just siin hakkab libisema võim rahva käest raha kätte. Kahjuks ei ole nende ridade kirjutamise ajaks veel algatatud eelnõu erakondade rahastamise tõhusaks kontrollimiseks ja põhiseadusvastase olukorra kõrvaldamiseks.

Kas demokraatiat jätkub kõigile?

Toimiva ja terve demokraatia alus on informeeritud ja läbipaistev kodanikuühiskond koos ideede, arvamuste, veendumuste vabaduse ja paljususega. See tähendab, et poliitilise tahte kujunemise protsess on läbipaistev ja aus ning igaüks võib õiguslikke või sotsiaalseid sanktsioone kartmata oma mõtteid avaldada.

Viimase aja diskussioonid ühiskonnas on näidanud, et poliitilise eliidi poolt sotsiaalsete sanktsioonidega ähvardamine, halvustamine, naeruvääristamine ja hirmuõhkkonna loomine on kujunenud avaliku debati lahutamatuks osaks.

Kuidas teisiti nimetada möödunud presidendivalimisi ilmestanud võimueliidi hinnanguid kodanikualgatusele stiilis “igaüks jäägu oma liistude juurde” või “tänavapoliitika tegemise aeg on möödas”. Kas tõesti on kodanikualgatus põlastusväärne riigis, mille parlament on heaks kiitnud kodanikuühiskonna kontseptsiooni?

Sama ängistav on jälgida inimeste lahterdamist mineviku- ja tulevikutegijaiks. Kas demokraatlikus ühiskonnas peavad inimesed sulgema suu seetõttu, et nad on sündinud “valel” ajal ja töötanud okupeeriva võimu all?

Põhiseaduse paragrahvi 45 mõte selles ju seisneb, et igaüks võib – kartmata seejuures ühtegi õiguslikku või sotsiaalset sanktsiooni – oma mõtteid avaldada.

Mida lähemale valimised jõuavad, seda enam kuuleme ja loeme lugusid sellest, kuidas vales erakonnas kandideerimine võib tähendada töökoha kaotust ja kuidas õiges nimekirjas kandideerimine võib ka materiaalses mõttes kasuks tulla.

Kõike eeltoodut põhjendatakse küll poliitilise vastutuse suurendamise ja poliitilise maastiku korrastamisega, küll vajadusega arvestada rahva õiglustundega. Poliitilist diskrimineerimist õigustatakse stiilis: “Mis tahes parteisse astudes ei saa aga siiski ühelgi maal ega ajal keegi arvestada ainult dividendidega. Paratamatult tuleb opositsioonis olles kanda ka riske.”

Küll väga osavalt peidetuna, kuid siiski võib sellest tsitaadist ja eelkõige kontekstist välja lugeda, et vales erakonnas kandideerimine võib ka tänases Eestis tähendada töökoha kaotust. Eelneva paratamatu tagajärg on valimiseelsed ja –järgsed äraostmised ning sellega kaasnevad poliitikute “paadivahetused” ja muud erakondlikud sagimised.

Ausa mäng kui suurim valimisvõit

Ekslik on arusaam, et õigusnorm on võluvits, mis parandab vead ja ravib kõik ühiskonna haavad, ka valimistega seotud. Probleemi tekkimisel pööratakse automaatselt juura poole ning luuakse vajalik keelav või käskiv õigusnorm.

On ilmselge, et sellises olukorras on oht üle pingutada suur. Head kavatsused võivad kergesti muutuda põhiseadusvastasteks käskudeks ja keeldudeks ning loodetud positiivne tulemus on hoopis vastupidine.

Seadusesätted ei ole alati parim abinõu ühiskonna probleemide lahendamisel, sealhulgas võimu legitiimsuse ja usaldusväärsuse suurendamisel. Ehk hakkaks rahvas rohkem võimu usaldama, kui võimalolijad ka üksteist rohkem usaldaksid. Kui riikliku sunniga tagatud õigusnormide asemel, mis ühe või teise tegevuse läbiviimisel käsivad või keelavad, toimiksid ühiskonnas hea tahte või džentelmenide kokkulepped, kui vabatahtlikult allutataks end *fair play* reeglile. Ja lepitaks kokku, et “meie nii ei tee”.

Siis saaks pärast valimisi üle anda *fair play* auhinna ausa mängu reeglite järgimise eest ja üheskoos rõõmustada, et valimisi ei jää iseloomustama kurikuulus lühend JOKK.

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Ernits, M. (2003a). Õiguskantsler. – Juridica, nr 1, lk 14–27.

Ernits, M. (2003b). Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica, eriväljaanne, lk 5–18.

Sachs, M. (Hrsg) (1999). Grundgesetz. 2. Aufl. München.

Õiguskantsleri seadus. – Riigi Teataja I 1999, 29, 406; 2006, 7, 42.