

Demokraatlikud otsustusmudelid – rohi võõrandumise vastu

Andres Siplane (RiTo 11), Tallinna Ülikooli doktorant

Et kodanikud oma riiki ikka tõsiselt võtaksid, tuleb kasutada mitmesuguseid demokraatlikke otsustusmudeleid ja –meetodeid.

Olukorras, kus kõiki demokraatiad vaevab võõrandumine, usaldamatus ja madal valimisaktiivsus, on loomulik, et hakatakse otsima uusi või taaselustama vanu demokraatia instrumente. On enesestmõistetav, et kui esindusdemokraatial on käes halvad ajad, otsitakse abi ka demokraatiatelle teisest otsast ehk otsesest demokraatiast.

Eesti ja teiste endiste nõukogude sotsialistlike vabariikide puhul võib võõrandumise eest mõnel määral vastutavaks pidada ka põletavat vajadust lühikese aja jooksul kogu õiguskeskkond uuesti luua. Õiguskeskkonna ümberkujundamine ei saanud minna komistusteta (Tamm 2000, 156). Nii ruttu kogu seadusandlust kvaliteetselt uuesti luua ei ole lihtsalt võimalik. Kui on vaja eelnõu kiiresti valmis saada ja seaduseks kuulutada, tuleb midagi ohverdada. Ning kui hirmkiire seadusloomega kaasneb Suure Depressiooni sarnane majanduslangus, siis oleks väga kummaline, kui ükski kodanik ei väljendaks pettumust ega peaks võimu endast võõrandunuks. Vaadates stabiilset arengut nautinud riike, ei ole põhjust arvata, et meie ühiskond võiks eelnimetatud nähtusteta olla läbinisti harmooniline ja solidaarne.

Kodanike laiahaardeline kaasamine ja mitmesuguste meetmete rakendamine riigivõimu lähendamiseks rahvale on ülesanded, mida püüavad lahendada kõik demokraatiad.

Demokraatia mõisted

Ajalooliselt tekkis demokraatia otsese demokraatia tähenduses. Antiik-Kreeka linnriikides tehti linna juhtimist puudutavad otsused vabade täieõiguslike meeskodanike koo solekul. Siinkohal tuleb siiski lisada, et need vabad otsustusõiguslikud meeskodanikud moodustasid linnaelanike vähemuse. Siis rakendati esimest korda demokraatiat, see oli linnriigi demokraatia ning seda nimetatakse esimeseks demokraatia siirdeperioodiks (Dahl 1989, 13).

Ühiskonna keerukusest hoolimata püüeldakse ka tänapäeval otsedemokraatlike ideaalide poole. Üldtunnustatud definitsiooni kohaselt taotleb otsene demokraatia tavakodanike maksimaalset osalemist otsuste tegemisel (Hagopian 1993, 346; Varrak 2001, 190). Nagu otsesest demokraatiat praktiseerivad šveitslased ütlevad, on otsese demokraatia hingeiks diskussioon (Gross 2004, 49).

Uuesti tulid demokraatlikud ideaalid päevakorradele uusajal, monarhiate deabsolutiseerimise ja uute riikide asutamise aegu. Et aga riigid olid selleks ajaks nii pindalalt kui ka rahvaarvult suured, viis areng esindusdemokraatia tekkele (Dahl 1989, 217). Nähes tervenisti otsedemokraatliku riigi loomise võimatust, jõuti hoopis järeldusele, et ükski territoorium ei ole liiga suur ja ükski rahvas liialt arvukas esindusdemokraatliku juhtimismudeli jaoks.

Esindusdemokraatia teket rahvusriigis (ingl k *nation-state*) nimetatakse ka teiseks demokraatia siirdeperioodiks. Mõningal määral on kõneldud ka kol mandast demokraatia siirdeperioodist riigiüleste otsustusmehhanismide tekkimise järel (Dahl 1989, 320), samuti demokraatlike põhimõtete levimisest muudesse sfääridesse, näiteks ettevõtlusse (*ibid*, 329).

Tavaliselt vaadeldakse otsest demokraatiat ja esindusdemokraatiat vastanditena. Ingliskeelses kirjanduses käsitletakse otsest demokraatiat (*direct democracy*) ja osalemist (*participation*) enamasti samatähenduslike mõistetena (Cronin 1989; Hagopian 1993; Robertson 1993).

Mõnikord võib jääda mulje, et Eesti kodanikuühiskonna diskursuses mõistetakse esindusdemokraatiat valitute poolt otsustamisena, otsest demokraatiat kõigi kodanike otsustamisena ja osalusdemokraatiat asjaosaliste otsustamisena (Adamson 2000 ; Hellam 2004; Kasemets 2000; Siplane 2000). Kui see mulje ka ekslik on, sobib siinkohal siiski mainida, et huvirühmade kaasamisel põhinevat otsuste tegemist nimetatakse neokorporatiivseks demokraatiaks või ka liberaalseks korporatismiks (Goverde *et al* 2000, 112; Robertson 1993, 118).

Otsustusmeetodid

Otsustusprotsessis on peale küsimuse, kas otsustaja on kogu rahvas või valitud isikud, tähtis ka otsustusmeetod. Seda enam, et mõni otsust usme etod välistab oma olemusega otsedemokraatliku otsustamise.

Üldistatult võib öelda, et otsuste langetamiseks kasutatakse vii t meetodit (Kiviorg 1999, 27):

- ekspertiis: otsuse langetavad asjaomase valdkonna eksperdid;
- konsensus: vastu võetakse otsus, mille suhtes kellelgi ei ole vastuargumente ega – hääli (erapooletuks võib konsensusse puhul jääda);
- poliitiline meetod: otsus tuleneb otsustaja ideoloogiast või konkreetsest poliitilisest olukorrast;
- mõõduvõtmine (ingl *benchmarking*) : otsus tehakse “nii nagu teised on teinud”;
- empiiriline meetod: otsus põhineb olukorra empiirilisel uuringul või analüüsil ning saadud tulemustest lähtuvail prognoosidel ja soovitustel.

Iga otsustusmeetodi puhul on võimalik ette kujutada olukorda, kus selle kasutamine on õigustatud ja optimaalne. Puhtakujulist ühe meetodi alusel otsustamist tuleb tõenäoliselt väga harva ette. Alati on seaduseelnõu seletuskirjas teatav empiiriline mõõde, tihti tuuakse andmeid selle kohta, kuidas meie naabrid seda probleemi on reguleerinud, viidatakse antud valdkonna ekspertide arvamustele ning ka huvirühmade seisukohtadele. Harvem on seaduseelnõu seletuskirjas argumendina ära toodud poliitilis-ideoloogiline dimensioon. Samas on väga raske eelnõu autoritena ette kujutada poliitikuid, kes lähtuvad oma eelnõu kirjutamisel mõnest omaenda erakonnale vastanduvast poliitilisest ideoloogiast.

Idee vormistamine õigusaktiks eeldab enamasti mitme otsustusmeetodi tulemuste kokkulangemist. On võimalik ette kujutada olukorda, kus otsustame teataval viisil, sest

naabrid teevad niisamuti ja see sobib ka meie poliitilise joonega. Samuti on võimalik ette kujutada olukorda, kus näiteks empiiriline uuring soovib teatavat valdkonda reguleerima hakates minna vastuollu avaliku arvamusega. Ning huvirühmadel on väljaspool ühishuvisid orgaaniliselt vastandlikud huvid (abordipooldajad ja abordivastased, looduskaitstjad ja maasturisõbrad jne), mis muudab küsitavaks konsensusel põhinevate otsuste võimalikkuse.

Otsese demokraatia probleemid

Ameerika Ühendriikide lääneranniku osariigid on üsna aktiivsed otsedemokraatlike meetmete rakendamisel. Seal võib eristada kolme põhilist otsese demokraatia instrumenti (Cronin 1989, 2):

- algatusõigus lubab valijail teha ettepaneku seaduseelnõu algatamiseks;
- hääletusõigus ehk referendum lubab valijail seaduseelnõu heaks kiita või maha hääletada;
- tagasikutsumisõigus lubab valijail ametiisiku oma ametist tagasi kutsuda.

Šveitsis, Euroopa otsese demokraatia lipulaevas, kasutatakse eelmainituist rohkem kaht esimest – seaduseelnõu algatamise õigust ja hääletusõigust (Auer 2004, 37). Seaduseelnõu kodanikualgatuslikus korras algatada on võimalik paljudes Euroopa riikides, Šveits on otsedemokraatliku kuulsuse saanud just kvartaalsete referendumitega eelnõude heakskiitmiseks.

Otsese demokraatia kriitikud rõhutavad, et otsustamise eeldus on informeeritus, praegusajal ei ole aga kahjuks võimalik olla korraga kompetentne kõigis valdkondades. See viib huvirühmade korraldatavate reklaamikampaaniateni ja kujuneb kokkuvõttes turundusvõistluseks. Üks illustratiivne näide: 1939 oli Põhja-Dakotas referendumi neli küsimust, kolm puudutasid pensionireformi ja neljas teraviljavoliniku ametkonna kaotamist. Et pensionireformi läbikukutamiseks tehti tugevat kampaaniat ja kõigile oli selge, et vastata tuleb "ei", vastasid kodanikud igaks juhuks eitavalt ka täiesti aegunud ja oma funktsioonid kaotanud teraviljavoliniku ametkonna kaotamisele (Cronin 1989, 85). Samuti osutatakse sellele, et kui referendumi on küsimusi üle kümne, vastatakse viimastele küsimustele pigem eitavalt või jäetakse hoopis vastamata (*ibid*, 94).

Loomulikult on kodanike maksimaalne kaasamine mõnede otsuste tegemise puhul (nt Euroopa Liiduga ühinemise küsimuses) otsuste legitiimsuse ja võimalikult suure konsensuseni tagamiseks vajalik ja möödapääsmatu, kuid selliste meetmete laiendamine õigusloomesse suuremal määral tekitab rohkesti probleeme. Marcello (2004, 1) osutab, et laialdane seaduse algatamise ja hääletusõiguse võimaldamine:

- annab eeliseid jõukaile;
- soodustab enamuse domineerimist vähemuse üle;
- soodustab ekstreemseid lahendusi kas kõik või mitte midagi laadis;
- toob õiguskeskkonda paindumatuse elemente,
- võimaldab diletantlikku õigusloomet, mis ei harmoneeru üldise õiguskeskkonnaga.

USA lääneranniku osariikides kasutatav tagasikutsumise õigus on loodetud vastutustundliku ja valijast hooliva käitumise asemel tõstnud avalikele positsioonidele inimesi, kes ei julge millegagi silma paista ning ilmutavad pigem initsiatiivtust kui ambitsioone ja suuri tegusid (Cronin 1989, 136). Mõne linna peaaegu tagasikutsumine on kindlasti selleks aurulaskmise ventiiliks, mis pettunud valija tähelepanu ajutiselt kõrvale juhib, kuigi kõik saavad aru, et probleemi ennast kellegi tagasikutsumine enamasti ei lahenda.

Huvirühmade kaasamine

Kaasamisest kõneldes on vaja teha vahet informeerimise, konsulteerimise ja osalemise vahel (OECD 2001, 49–64). Informeerimine on ühesuunaline infovool, mis teavitab seaduseelnõu sihtrühma kavandatud muudatustest. Konsulteerimise puhul küsitakse sihtrühmadelt ka tagasisidet. Osalemise puhul on sihtrühm kaasatud selle määraneni, et tal on õigus initsiatiivi üles näidata ning ka otsuste tegemises osaleda.

Huvirühmade informeerimine ja nendega konsulteerimine on keeruline ainult seetõttu, et need rühmad tuleb kõigepealt kuidagi kindlaks määrata ja üles leida. Et aga nende roll ei ole lõpptulemuseni jõudmisel määrav, siis ei ole ka kellelegi ülekohut tehtud, kui mõne huvirühma olemasolu pole märgatud. Kui aga huvirühm osaleb seaduseelnõu väljatöötamisel juba hääleõigusega, tekib huvirühmade määramisega raskusi.

Ühel õigusaktil ei ole ainult üks või kaks sihtrühma. Iga õigusakti puhul on huvirühmade kategooriaid palju:

- hüvede saajad;
- seaduse rakendamise objektid;
- hüvede rahastajad;
- seaduse rakendajad;
- reguleerijad.

Asjaosaliste kategooriaid on mitu, seepärast ei tähenda see, et kokku oleks alati sama palju asjaosaliste rühmi. Ühte kategooriasse võib kuuluda mitu sihtrühma (nt on toimetulekutoetuse puhul hüvede saajad nii üksikvanemad, töövõimetuspensionärid, vanaduspensionärid, töötud kui ka üliõpilased) ning üks sihtrühm võib kuuluda korraga mitmesse kategooriasse (nt tervishoiuteenuse rahastaja võib olla samal ajal tervishoiuteenuse tarbija ehk hüve saaja).

Kui mõned nendest sihtrühmadest ei ole organiseerunud, kas see on piisav õigustus neid eirata? Kas kuulame ainult nende seisukohta, kes kõva häält teevad? Millise koefitsiendiga korrutada asjaosaliste rühmade seisukohtade kaalu, kui reguleeritavaks küsimuseks on näiteks tahtevastane psühhiaatiline abi? Kui keskmine maksumaksja ei taha mõningaid kurjategijaid oma raha eest kinnipidamiskohas hoida ja soovib neile hoopis surmanuhtlust, kas küsime siis ka kurjategijate arvamust?

Oletame, et ühel seaduseelnõul on kümme selgesti eristatavat osapoolt. Milline olukord on demokraatlikum – kas see, kui kaasame nendest rühmadest otsuse tegemisse seitse, või see,

kui kaasame neist ainult viis? Need küsimused seavad konsensusel põhineva otsustamise väga raskesse seisusse, kui mitte lausa ei välista seda.

Seda enam tekib siinkohal vajadus konsulteerimise ja lahtiste kaartidega mängimise ning selgitustöö järele. Ükski otsus ei saa rahuldada kõiki huvirühmi korraga, kuid mingil määral on võimalik selgitada nii-öelda kaotanuile ja solvunuile ühtede või teiste argumentide kaalu ning õigustada avalike huvide prevaleerimist erahuvide üle.

Kergendust pakkuv seisukoht

Artikkel osutab sellele, et küsimus ei ole ei otsese demokraatia ega neokorporatiivse demokraatia ega esindusdemokraatia absoluutsetes eelistes. Küsimus on nende demokraatiamudelite kasutajates.

Tihe suhtlemine huvirühmadega ja laialdane kodanike kaasamine on küll head suurema ühiskondliku sidususe ja harmoonia tekitamise meetodid, kuid kui ühiskonnas valdavad erahuvid, rivaliteet ja ärapanemine, siis ei maksa imestada, kui soovitud eesmärgid ei saavutata mitte ühegi mainitud meetodiga.

Samamoodi on selge, et esindusdemokraatia on hea vahend keeruka ja mitmekihilise ühiskonna juhtimiseks, see aga ei tähenda, et seda vahendit ei ole võimalik kasutada vääriti või hoolimatult.

Erinevate demokraatia instrumentidega balansseerimine teenib minu arvates lõppeesmärgi, et kodanikud oma riiki ikka oma riigiks peaksid ja tõsiselt võtaksid. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb kasutada mitmesuguseid demokraatlikke otsustusmudeleid ja –meetodeid. Ilmselt jagavad paljud seisukohta, et meie ühiskond on muutunud sedavõrd kodanikuühiskonnaks, et kõrvalekaldumine eespool mainitud lõppeesmärgist on üsna raske.

Kasutatud kirjandus

Adamson, T.-A. (2000). Mittetulundusühingud võtavad endale vastutuse ja Eesti Vabariik jõuab osalusdemokraatiani? – Riigikogu Toimetised 1, lk 264–266.

Auer, A. (2004). Les institutions de la démocratie directe en Suisse: une lente dégradation. – LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 3, S 35–48.

Cronin, T. E. (1989). Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge (Mass.), London (England): Harvard University Press.

Dahl, R. A. (1989). Democracy and Its Critics. New Haven, London : Yale University Press.

Goverde, H., Cerny, P. G., Haugaard, M., Lentner, H. H. (eds). (2000). Power in Contemporary Politics. Theories, Practices, Globalizations. London, Thousand Oaks: Sage Publications.

Gross, A. (2004). Die EU und die direkte Demokratie: Ewig unvereinbar oder gar aufeinander angewiesen? – LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 3, S 49–57.

Hagopian, M. (1993). Režiimid, liikumised, ideoloogiad. Tallinn: Olion.

Hellam, M. (2004). Mis on O–Eesti? – Eesti Päevaleht, 26. nov.

Kasemets, A. (2000). Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal–majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – Riigikogu Toimetised 1, lk 159–183.

Kiviorg, M. (1999). Õigusakti mõju ja rakendamise analüüs. – K. Merusk, V. Olle, A. Mõttus, R. Sõlg, M. Kiviorg, I. Pilving. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus, lk 19–40.

Marcello, D. (2004). Direct Democracy in USA. 6th Congress of the European Association of Legislation 13.–14.05.2004, Bern. [Konverentsimaterjalid.]

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy–making. Paris: OECD Publications.

Robertson, D. (1993). A Dictionary of Modern Politics. Kent: David Robertson.

Siplane, A. (2000). Kodanikualgatuse ja riigi kommunikatsioon: teel osalusdemokraatia poole. – Riigikogu Toimetised 2, lk 225–229.

Tamm, K. (2000). Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid. – Riigikogu Toimetised 1, lk 148–158.

Varrak, T. (2001). Sissejuhatus poliitika– ja riigiteadusesse. Tallinn: Külim.