

Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest

Toomas Savi (RiTo 1), Riigikogu esimees

Sajandivahetusel mõtleme tavalisest sagedamini minevikule ja tulevikule ning otsime nii sise- kui välispoliitiliste valikute eel vastuseid mitmele põhimõttelisele küsimusele. Millised me rahva ja riigina täna oleme? Kust me tuleme? Mida suudame ja kuhu tahame jõuda? Püüan neid küsimusi avada meie Riigikogu põhiseaduslike ülesannete võtmes: mida meil on Eesti parlamentarismi ajaloo õppida ja mida on võimalik lähiaastatel teha, kui soovime Riigikogu Eesti riigi arengu nimel paremini tööle rakendada? Arvan, et vastuste leidmiseks on vaja esmalt süveneda väärtustesse, mis meid rahvana ühendavad, sest kõlbelise aluseta ei ole võimalik täita Riigikogu ees seisvaid eesmärke ja ülesandeid.

1. Demokraatia ega riik ei saa kunagi valmis

Demokraatiat võiks võrrelda lõpmatult kestva tööga, mis ei saa iialgi valmis. Iga uus kodanike põlvkond, kes astub ellu, mõtestab oma riiki, oma elu, oma arusaamist õnnest ja tööst ikka ja uuesti, kujundades vastavalt sellele ka meie põhiseaduse ja Eesti riikluse nägu. Demokraatia ei ole Sisyphose töö, mis suubub mõttetusse, vaid ehitus, mis kestab läbi põlvkondade ja teeb meie Eesti aina kaunimaks. Läbi põlvkondade talletuv poliitiline kogemus selle heas ja kurjas on see, mis annab meie parlamentaarsele demokraatiale sisu ja mõtte. 1787. aastal 10 leheküljele mahtunud USA põhiseadus on nüüdseks koos oma paranduste ja nendest sündinud kaasustega kümneid riikleid pikk, kajastades Ameerika rahva poliitilist ajalugu selle algusest tänase päevani. Meie põhiseaduse seismised konfliktid, Riigikogu öised istumised, umbejooksnud vaidlused, seadused, mis pole päriselt õnnestunud, poliitikute tegevus, mis vahel pole kokku langenud rahva tahtega – see kõik on meie ühine õppetund. Teisest küljest on meile õppetunni andnud ka valijate võimetus teha vahet pinnapealsete poliitiliste lubaduste ja tõelise rahvapoliitika, pärispoliitikute ja politikaanide vahel, erakondade juhuloosungite ja tegelike ideeliste veendumuste vahel. Ja me oleme sellest õppinud: kui võtta kümme viimast üürikest aastat, siis meie poliitik on täna targem ning meie valija valivam ja arusaavam kui 90. aastate alguses. Parlamendi kui kõrgeima riigivõimuorgani ja seadusandja kõige püham missioon on esindada ja kaitsta demokraatiat seaduse vormis, luua norme, mis ei anna privileege ühtedele teiste arvel, seadusi, mis pole seotud hetkekasudega, vaid ideaalis teenivad ühevõrra kõiki ja kõike, st riiki tervikuna, ja riigi kui terviku, st meie kõigi huvidest lähtudes.

President Lennart Meri korratud sõnad “demokraatia algab igal hommikul” (1998) sobivad demokraatiaideaalide mõõdupuuks nii Riigikogu, Vabariigi Valitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil, samuti rahvusvahelisel tasandil. Õiguslikult tagatud poliitiline demokraatia teeb seaduse ees omavahel võrdseks kõik inimesed ja rahvad, olgu nad siis suured või väikesed, rikkad või vaesed, kuid loomulikult ei piisa siin üksnes seadustest. Ent sellest veidi allpool.

Mastaapsed muutused Eesti ühiskonnas, majanduses ja meid mõjutavas rahvusvahelises elus nõuavad Riigikogult valmisolekut analüüsida keerukaid poliitilisi valikuid ja langetada otsuseid, mille mõju Eesti ühiskonnale ning demokraatiale võib ilmnedas alles aastate pärast.

Kuigi parlamentaarne demokraatia ja seadusloome on oma sisemise loogika tõttu üldjuhul end aeglaselt loovad süsteemid ega talu kiiretempolisi muudatusi, on see meil praegu paljuski paratamatu. Me ei tohiks aga sealjuures unustada, et iga tänane muutus võib olla uue traditsiooni algus.

Demokraatia hädadest on kirjutanud paljud tema eestvõitlejad ja neid hädasid on tõesti küllaga: avaliku arvamuse erakondlik killustatus, emotsioonide suur osa poliitiliste otsuste langetamisel, sageli ka otsuste vähene professionaalsus ja nende tegemise aeglus. Otsused, mida diktaatorid saavad langetada mõne päeva jooksul, võivad demokraatlikult kujunedes võtta aastaid, isegi aastakümneid. Kuid see on paratamatu hind, mida demokraatlik ühiskond peab maksma oma demokratismi eest! Kontrollimaks ja valitsemaks riiki teadmise, et see ei kuulu mitte ainult minule, vaid kõikidele minu naabritele, sõpradele ja vaenlastele, peab meil olema aega, mille jooksul me saame oma arvamusi väljendada, kooskõlastada ja ühitada neid millekski, mida võiksime nimetada meie rahva ühiseks tahteks.

Seadus, temast tulenev kohustus ja vastutus, on see, mis tagab kodanike võrdsuse õigusriigis. 'igusriigi ja kodanikuühiskonna põhimõte kattub, sest mõlema kohaselt usaldatakse poliitikutele valimistel võim selleks, et kodaniku huvid oleksid esindatud ja kaitstud. Eesti kodanik peaks esivanemate rajatud Eesti riigist saama nii vaimset kui majanduslikku kasu. Mis aitaks kodanikel selga sirgu ajada? Riigikogu ja omavalitsuse volikogude kohta tehtud avaliku arvamuse uuringute põhjal aitaks kodanikke teadmine, et Eesti valitud juhtkond arvestab kodaniku huvisid. Ja kui ta ei saa neid arvestada, siis tuleb tal aru anda, miks ei saa. Rahva osalus demokraatias ei piirdu ainult valimistega, ei alga ega lõpe valimiste päeval. See toimib lisaks võimuinstitutsioonidele ka ülikoolides, meedias ja kodanikeühendustes (sh erakondades), sest kes räägib probleemidest, peab pakkuma lahendusi. Riik ja ühiskond, kus elame, on osa meist ja meie osa temast – kui me oleme Eesti Vabariigi kodanikud, siis ei tohiks meile olla ükskõik, milline on rahva olukord ja mis meist rahvana XXI sajandil saab. Sotsioloogiliste analüüside põhjal võib öelda, et eesti rahvas pole aastail 1992–1999 kordagi kaotanud usku **oma riiki**, kuigi ta on sageli olnud enda valitud juhtide suhtes kriitiline. Loodan, et seda usku ei kõiguta ka järgnevad murrangulised aastakümned ja Riigikogu suudab Eesti kodanikele järjest enam olla nende **oma esinduskogu**.

Parlamenditöö olemus on erinevate ühiskondlike jõudude konkurents ja koostöö. Jälgides Eestis Riigikogu tellimisel korraldatud küsitluste tulemusi ning elanike ootusi Riigikogu suhtes, võib järeldada, et Eesti avalikkus ei ole parlamenditöö olemusest piisavalt informeeritud.

Parlamenti seostatakse eelkõige õigusloomega, mis on oma olemuselt ju ühiskonna mitmesuguste poliitiliste, sotsiaalsete, majanduslike või kultuuriliste ühenduste kompromisside ning mõjude montaaž. Riigikogu läbirääkimiste tulemuslikkuse huvides on loomulikult see, et iga seaduseelnõu algataja uurib enne seaduseelnõu menetlusse andmist, mida see elnõu võib endaga praktikas kaasa tuua, ja esitab selle info koos elnõuga Riigikogule ning avalikkusele tutvumiseks.

Riigikogu arutelusid mõjutavad paljud infoallikad. Lisaks valitsusasutustele on Riigikogu käsutuses ka ülikoolides koostatud ettekanded ja eksperdihinnangud, üleriigiliste ja kohalike ajalehtede uudiste kokkuvõtted, toimetuste juhtkirjad, valijate kaebused ja abipalved, kohtumised *lobby*-gruppidega, rahvusvahelised raportid jms. Kogu parlamendiliikmete suhtlemise ning infokogumise eesmärk on saavutada enne oluliste otsuste langetamist võimalikult täpne arusaam nende tagajärgedest. Parlamendiliikme üks tähtsamaid rolle nii täna kui ka tulevikus on analüüsida kodanike ja huvirühmade seisukohti ning teadusuuringuid, informeerida ja selgitada, miks üks või teine valik on ühiskonna pikaajalise arengu seisukohalt rahvale parem.

Tihti on parlamendil infot rohkem, kui ta suudab kasutada. Sellises olukorras on parlamendi tegevus tulemuslikum, kui asja arutava komisjoni liikmed on mingil määral vastava valdkonna eksperdid. Rahvusvaheline kogemus näitab, et üldjuhul suudavad poliitikud info ülekülluse olukorras tegutseda ratsionaalselt, kui nad võtavad arvesse erakondade ja komisjonide nõunike ning teiste ekspertide nõuandeid (Schick, 1991).

Riigikogu komisjon kui poliitiliste jõudude ümarlaud on õigusloomes eelviimane faas, kus kaalutakse läbi võimalikud poolt- ja vastuargumendid. Mitmed komisjonid on astunud samme esindusdemokraatia täiendamiseks, kutsudes komisjoni istungitele seaduse rakendusala eksperte ning äri- ja mittetulundusühenduste esindajaid.

Kui seaduse eesmärgid ja mõjud on välja selgitatud ja huvirühmadel on olnud võimalus sõna sekka öelda, siis saab Riigikogu liige selgust ka küsimuses, kes selle seadusega võidab, kes kaotab ja miks. Euroopa Liidu riikides on õigusloome põhireegel langetada selliseid otsuseid, millest võimalikult paljud inimesed võidaksid ja võimalikult vähesed kaotaksid. Niisugune kindlustunne tugevdaks ka eestlaste usku demokraatia, sotsiaalse õigluse ja õigusriigi võimalustesse. Sellele saavad kaasa aidata kõik Riigikogu liikmed, õigusloomega tegelevad üksused ja sellega seotud inimesed: riigiametnikud ja eksperdid, äriinimesed, teadlased ja õppivad noored. Eesti demokraatia on nii noor ja nii avatud, et kas meil õigupoolest leiakski kodanikku, kes soovi ja asjatundlikkuse korral ei saaks seaduste loomisel osaleda? Selles näen ma meie oma väikese riigi suurust ja jõudu.

2. Põhiseadus kui parlamentaarse riigi põhiväärtuste tagatis

Meie põhiseadus on toimiv moodne parlamentaarse vabariigi põhiseadus, see on omariikluse ja õigussüsteemi alus, isiku õiguste ja vabaduste ning inimlike põhiväärtuste tagatis. Sügava mõistmisega on põhiseaduse olemuse sõnastanud eelmine Riigikohtu esimees, tänane Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste: "Põhiseadus on riigivõimu enesepiiramise akt. Põhiseadus püsib rahva usul ja usaldusel temasse. Põhiseadusega on rahvas loovutanud osa talle ürgomaselt kuulunud õigusi ja vabadusi ja andnud need üldistes huvides üle avalikule võimule. Siit tulenevalt on põhiseadusel ja tema alusel loodud institutsioonidel ja õigustel õigustus niivõrd, kuivõrd nad aitavad rahval ja igaühel rahva hulgast vabamalt ja paremini elada ning areneda. See on õiguse, sh põhiseaduse, ja ka kogu avaliku võimu õigustus ja eesmärk." (Maruste, 1997).

Eesti mitte eriti pika omariikluse aja jooksul on meil olnud neli põhiseadust. Seda on märkimisväärselt palju. Probleem on selles, et meie esimese riikluse suhteliselt üürrike periood, mis lõppes vägivaldse okupatsiooniga ning millele eelnes "vaikiva ajastu" ülimalt keeruline sise- ja välispoliitiline olukord, ei võimaldanud meie põhiseadusel areneda loomulikku rada, nii et see oleks täiel määral vastanud meie rahva poliitilistele traditsioonidele, ootustele ja poliitilisele kultuurile. Keskne poliitilis-filosoofiline probleem, mis jäigi tol korral lahendamata, oli presidentaalsete ja parlamentaarsete elementide ühitamine või esimeste täielik elimineerimine (juhindudes Eesti Vabariigi esimesest põhiseadusest) meie põhiseaduslikust elust. Mitmed neist probleemidest ja vastuoludest on jõudnud ka meie tänasesse päeva. I. Gräzini on öelnud selle kohta nii: "Presidentialistlike ja parlamentalistlike elementide vahekorra probleemi lahenduse võib veel mõneks ajaks edasi lükata, kuid seda ei saa teha lõputult. Niipea, kui ülemineku perioodi ebamäärasus annab teed stabiilsele ja väljakujunenud riiklusele, peitub neis vastuoludes ja ebamäärasustes tulevaste põhiseaduslike kriiside oht, mida me kõik iga hinna eest tahaksime vältida." (Gräzin, 1995)

Ka praegu tehakse jälle ettevalmistusi põhiseaduse muutmiseks.

Ma ei näe midagi halba põhiseaduse pidevas ja põhjalikus analüüsimises, lahti-mõtestamises. Otse vastupidi, meil on seda seni tehtud suhteliselt vähe. Kuid me peame olema selle juures tasakaalukad ja ettevaatlikud, sest põhiseaduse muutmine ei saa olla eesmärk omaette, vaid peab tulenema ühiskonna arengu vajadustest. Põhiseadus peab teenima rahvast.

Eesti põhiseaduse preambulat tuleb käsitleda ühiskonna baaskokkuleppena, kus on sätestatud väärtused, mida ükski poliitiline jõud ei vaidlusta. Põhiseaduse kohaselt peab riik kaitsma sisemist ja välist rahu, mis tähendab kaitset nii teiste kodanike eest kui ka riigivõimu omavoli eest. Riik ja Riigikogu peavad tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade. Põhiseaduse §-i 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Need on riigi põhifunktsioonid. Kui riik on andnud avalike ülesannete täitmise üle eraõiguslikele isikutele, siis peab ta eriti hoolikalt valvama selle järele, et õigused ja vabadused oleksid tagatud.

Tabavalt on märgitud, et põhiseadus on õigusriigi aluste alus. Riik saab aga õigusriigina püsida vaid juhul, kui tema põhiseadus on stabiilne; kui põhiseadus pole manipuleeritav ega muudetav poliitiliste ambitsioonide ja hetke-eesmärkide nimel. Ajalugu õpetab, et põhiseadus kehtib stabiilsena üksnes siis, kui ta kehtib rahvale, riigile, mitte aga üksikisiku ambitsioonidele ja parteidele.

Kehtiva põhiseaduse loomiseks kokku kutsutud Põhiseaduse Assamblee teisel istungil 1991. aasta sügisel rõhutas ühe põhiseaduse eelnõu autorite grupi juht Jüri Raidla, et rahvas ei saa oma põhiseadust kuskilt laenata, see peab välja kasvama rahva minevikust, olevikust ja tulevikukavadest (Põhiseadus ja..., 1997). See sõnum on aktuaalne ka täna ja tulevikku

vaadates teeb mulle heameelt, et viimastel aastatel on esile kerkinud noorte juristide põlvkond, kes viib põhiseadusalast arutelu edasi.

3. Riigikogu ja kodanikuühiskond. Riigikogu avatus ja läbipaistvus

Demokraatia oluline komponent pole mitte ainult rahva huve väljendav seadusandlus, vaid kogu parlamendi töö, selle seos rahvaga, ajakirjandusega, äri-, majandus- ja akadeemilise üldsusega jne – ühesõnaga, rahva esinduskogu avatus ja aruande-kohustuslikkus teda valinud rahva ees.

Parlament on eluliselt huvitatud koostööst meediaga, ülikoolidega, äri- ja mittetulundusühendustega, kõigiga, kes on valmis selgitama Riigikogus toimuvat. Meie ülesanne on oma tegevusega suurendada usaldust Riigikogu kui kodanike esinduskogu vastu.

Selleks tuleb suurem osa tööst teha meil endil, kuid ka kõigil teistel arvamuse kujundajatel, eriti ajakirjandusel, lasub kohustus olla võimalikult objektiivne.

1998. aastal astus Riigikogu veel ühe tubli sammu avatuse suunas – sellest ajast on Internetileheküljelt kättesaadav Riigikogu seadusandlik tegevus tervikuna (vt <http://www.riigikogu.ee>). Huvilistel on võimalik jälgida ühe või teise seaduseelnõu menetlemise käiku, seaduseelnõude ja nende seletuskirjade ning muudatusettepanekute tekste, lugeda istungite stenogramme ja komisjonide koosolekute protokolle. Tööle on hakanud ka süsteem, et Riigikogu istungit saab Internetis kuulata-vaadata otseülekandes. Uus infosüsteem annab inimestele võimaluse teha päringuid ja oma ettepanekuid juba eelnõude menetlemise ajal. See loob lisavõimalusi osalusdemokraatia arendamiseks ja annab valijatele selgema ettekujutuse Riigikogu liikmete tööst.

Riigikogu ei ole muutunud avatuks mitte ainult ülekantud tähenduses või Interneti kaudu, vaid ka sõna otseses mõttes – pole vist päeva, mil meie maja ei küllastaks ekskursioonid Eestimaa eri paikadest. Paaril viimasel aastal on küllastajaid kodu- ja välismaalt kokku olnud üle 13 000, mullusel Riigikogu lahtiste uste päeval (23. aprillil, Asutava Kogu 80. aastapäeval, mida õigusega võime pidada ka Riigikogu sünnipäevaks) lisandus neile veel üle 3000 inimese. Läänud suvest on lossiväravad igal nädalavahetusel uudistajatele valla, spetsiaalne lahtiste uste päev on aga kavas korraldada tänavugi.

Traditsiooniks on kujunemas Riigikogu teabepäevad maakondades ja suuremates linnades, kus selgitame rahvale Riigikogu töö põhimõtteid ja tutvustame parlamenti kui seadusandlikku institutsiooni. Teabepäevale lisaks korraldatakse näitusi, mis aitavad tutvustada Riigikogu ajalugu ja tänapäeva.

4. Riigikogu töökorraldus ja juhtimine

Alates 1992. aastast on Riigikogu teinud ära hiigeltöö demokraatliku ja turumajandusliku riigi õiguslike aluste loomisel. Selleks on tulnud vormida seadusteks väga suur hulk eelnõusid: Riigikogu VII koosseis võttis 1992–1995 vastu 529 õigusakti ja VIII koosseis

1995–1999 754 õigusakti. Õigusloome tempo ja maht ei ole veel langenud ning seoses seaduste harmoneerimisega Euroopa Liidu riikide seadustega ei juhtu seda ka lähiaastail. Hoolimata kvantiteedist ei tohi me aga mingil juhul lasta halveneda seaduste kvaliteedil.

Istungisaali peaksid jõudma alatistes komisjonides põhjalikult läbitöötatud seaduseelnõud. Suured ning väikesed vaidlused peaksid saama peetud Riigikogu alatistes komisjonides. Täiskogu ülesandeks peaks jääma põhimõteteliste poliitiliste valikute tegemine, kuid seejuures tuleks võimalikult palju arvestada majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgedega, mida konkreetne valik kaasa toob. Tööraskuse kandumine komisjonidesse tähendab aga ka komisjonide töö suuremat avatust. Nagu märkisin, on asjatundjate kutsumine komisjoniistungitele juba praegu igapäevane. Samuti on edaspidi kavas rohkem tellida seaduste regulatsioonialaga seotud sihtrühmade uuringuid, et mitte piirduda üksnes huvirühmade või ministeeriumiametnike esitatud ettepanekutega. Erinevate arvamuste ärakuulamisel aitavad meid edaspidi üha rohkem elektroonilised kanalid. Juba praegu on kogu menetlusprotsess kättesaadav Internetis, kuid kahtlemata on Riigikogu menetluses eelnõusid, mille tähenduse ja pikaajalise mõju selgitamine nõuab ekspertide abi.

Mis puudutab näiteks võlaõigusseadust, siis ärgem unustagem, et tegemist on kogu meie tsiviilseadustiku nurgakiviga, mis ei määratle mitte ainult seda, millised tsiviilsuhted meie majanduskäibes kujunevad, vaid ka seda, milliseks kujuneb kogu meie tsiviilseadusandluse süsteem. Tõele au andes: mitte kõiki sügavalt teoreetilisi probleeme selles vallas pole meie lugupeetuimad juristid–teoreetikud selgeks vaielnud. Arvan, et me oleme lausa kohustatud neile selle aja andma, et nende rajatud teoreetilisele vundamendile tekiks Eesti Vabariigi tsiviilõigus, mille alused jääksid kestma veel aastasadeks. Riigikogu Toimetised võiksid olla üks arutelu tribüüne. Täpselt sama kordaksin seoses karistusseadustikuga.

Lühidalt: meil on kiire ja elu tõesti ei oota, aga kiirustamine peab siinkohal, eriti neid kahte seadust silmas pidades, olema mõistlik ja väga pikka perspektiivi arvestav. See on koht, kus meie seadusloojate ajalooline ja juriidiline vastutustunne pannakse ehk kõige tõsisemale proovile – ajaloo enese kohtu ees.

5. Riigikogu arutelud ja avaliku arvamuse väljaselgitamine

Riigikogu vajab oma töös väga palju aktuaalset infot ühiskonna allsüsteemide kohta, et põhjendada avalikkusele oma poliitilisi seisukohti ning valikuid. Viimastel aastatel on seetõttu Riigikogu tellimusel tehtud terve hulk avaliku arvamuse uuringuid, mis on keskendunud järgmistele küsimustele. Milline on Eesti inimeste informeeritus ja vajadus saada teavet Riigikogu ülesannete (sh seadusandlus, täitevvõimu kontroll) ja õigusinfoallikate kohta? Millised on inimeste eelistused ning ootused Riigikogu tegevuse prioriteetide, riigieelarveliste programmide, europoliitika lähtekohtade ja avalik–õigusliku ETV saatekava osas? Millised on Eesti inimeste mured, sotsiaalsed probleemid ja kodanikualgatuslik protesti- või koostöövalmidus? Milline on rahulolu Riigikogu tööga ja ettekujutus Riigikogu otsuseid mõjutavatest teguritest?

(Vt <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=46186>.) Võib öelda, et selliste rahva ja parlamendi dialoogile kaasaaitavate uuringute tellimine parlamendi poolt on nii Euroopas kui mujalgi üsna haruldane – üldjuhul tellitakse uuringuid üksnes erakondade populaarsuse

mõõtmiseks. Seejuures on ülioluline selline poliitilis-kultuuriline fakt: Riigikogu juhatus otsustas 1996. aastal poliitiliste reitingute uuringute tellimise lõpetada.

20. sajand muutis alates Max Weberi ja tema eelkäija Auguste Comte'i teedrajavatest töödest poliitika ja rahva võimu vahekorra põhimõtteliselt uueks. Areenile astus inimtunnetuse uus valdkond: teaduslik sotsioloogia. See, mis seni oli olnud enam või vähem edukate või isegi geniaalsete riigimeeste intuitsioon, sageli tabamatu jõudude mäng maailma poliitilisel areenil, omandas ühtäkki reaalse ja maise olemuse, mida oli võimalik uurida, analüüsida, arvutada. Sellest alates polnud poliitika ja rahva suhe poliitikasse enam iial need, mis nad olid olnud enne. Aastakümned läksid ja kõrvuti sotsioloogia üldise arenguga ta ka lihtsustus ja vulgariseerus: soliidsete avalike arvamuste küsitluste kõrvale hakkas tekkima juhuslikke päringuid, tegelikult oluliste asjade asemel hakati uurima tühja-tähja ning, mis kõige hullem, kadus vahejoon olulise ja ebaolulise vahel. Lugesdes täna mis tahes ajalehest – olgu kodu- või välismaisest – ühest või teisest arvamusküsitlusest, on võhikul lihtsalt võimatu aru saada, kui soliidne alus on esitatavatel järeldustel, kui representatiivne on olnud küsitletav valim ja kui töökindlad rakendatud analüüsimeetodid.

Kuid probleem pole mitte ainult pseudosotsioloogia petlikkuses, vaid enamas: mis juhtub siis, kui avalik arvamus, nii nagu ta avaldub avaliku arvamuse küsitlustes või “puhtas” ajakirjanduses hakkab otseselt mõjutama poliitilist protsessi väljaspool demokraatia toimimise põhiseaduslikke raame? Teisisõnu: mis saab siis, kui rahvaasemik hakkab viimasest arvamusküsitlusest enam hoolima kui oma valijate tahtest ja nendelt saadud mandaadist, kui ajaleheartikkel või –pilt muutub olulisemaks sellest, mis on kasulik valijaile (eriti veel siis, kui valimisi vahetult ees ei seisa)? See on meie kõigi ühise küpsuse küsimus – ma mõtlen ajakirjandust, sotsiolooge ja eeskätt mõistagi poliitikuid.

Miks siiski Riigikogu, valitsus ja omavalitsused vajavad otsuste langetamiseks eri laadi sotsioloogilisi ning avaliku arvamuse uuringuid? Nende abil on võimalik hinnata eri inimrühmade majanduslikke, sotsiaal-kultuurilisi või poliitilisi hoiakuid, arusaamu, vajadusi, ootusi ja ka võimalikku käitumist. Arvamusuuringutega saab mõõta ka Riigikogu ja valitsuse seniste otsuste (seadused, määrused, eelarve jm) tulemuslikkust valijate vaatekohalt. Tulevikus muutub järjest olulisemaks inimeste teavitamine ja seejärel nende arvamuse küsimine enne suurte, ühiskonna jaoks oluliste otsuste langetamist. Need on osalusdemokraatia ja esindusdemokraatia teemad.

Ka kodanikuühiskond ise vajab riigi tasandil enesetunnetuseks peegelpilti.

Kui uuringud ja ajakirjandus näitavad ning inimesed ise tajuvad mingil elualal allakäiku (nt haridus, turvatunne, tööhõive), siis võtavad oma õigusi teadvad kodanikud kindlasti midagi ette: peavad nõu, arvustavad võimu, koostavad kirju või kohtuvad saadikutega.

Riigikogu jaoks seisneb sotsioloogiliste uuringute sügavam mõte võimu ja ühiskonna dialoogi edendamises ning seeläbi suuremate kriiside vältimises (dialoog toimib siin iseregulatsiooni vahendina). Riigikogul on rahva esindusena siin keskne roll, sest ta saab seaduste, riigieelarve ja arupärimiste abil suunata valitsust tegema poliitilisi valikuid, mida rahvas õigeks peab. Kohalikus elus täidab sama ülesannet valla või linna volikogu.

Poliitikud on hakanud arvamusuuringuid järjest rohkem kasutama, sest professionaalne poliitik vajab rahva vajaduste mõistmiseks, õigusloomeks ja oma sõnumi edastamiseks täpset ülevaadet inimeste olukorrast ja arvamustest. Mõnes mõttes võib akadeemilist arvamusuuringut võrrelda ka rahvahääletusega, sest ta aitab mõõta, mil määral erinevad inimesed ühiskonnas tunnetavad mingit probleemi ja milliseid lahendusi nad eelistavad. Et poliitikuid piiravad huvi- ja survegrupid, siis on tähtis küsida ja teada ka rahva vaikiva enamuse arvamust, kes põhiseaduse järgi on kõrgeima võimu kandja.

Meedia ja avalik arvamus on demokraatliku ühiskonna alustalad. Ilma vaba meedia ja avaliku arvamusega ei saa vaba ühiskond lihtsalt eksisteerida. Kuid see ei tähenda, et avalik arvamus ja vaba meedia saaksid pretendeerida ühiskonnas sellele kohale, mis neile põhiseaduslikult ei kuulu. Rahvas teostab oma võimu seadusandluse kaudu, milleks ta valib Riigikogu põhiseaduses ettenähtud korras. See on põhiseaduslike õiguste ja vabaduste teostamise kõige tähtsam ja vastutusrikkam tee. Lõppkokkuvõttes ei vastuta ka kõige julgem ajakirjanik ega kõige nutikam arvamusküsitaja kellegi muu kui oma lugejate ja kolleegide või äärmisel juhul (laimu korral) kohtu ees, aga nad ei vastuta iialgi poliitiliselt, nii nagu seda teevad rahvasaadikud, kes on valitud põhiseaduslikus korras ja kellel on kohustus kanda vastutust kogu ametisoldud perioodi eest.

6. Eesti õigusaktide harmoneerimine Euroopa Liidu õigusega

Riigikogu praegune koosseis keskendub ikka rohkem riigisisesele ettevalmistusele Euroopa Liiduga liitumiseks. Meie õigusaktide harmoneerimine Euroopa omadega on pidev protsess, mida kiirustab tagant Eesti väljakäidud tähtaeg ning ka arengud Euroopa Liidus eneses. Ka siin peame olema kaalutlevad ega tohi lihtsalt kopeerida teiste tehtut või soovitatut. Tähtsaim institutsioon meie euroopastumise protsessis on 1997. aasta jaanuaris loodud ja minu meelest väga hästi tööle hakanud Riigikogu Euroopa asjade komisjon, mida juhib Riigikogu aseesimees Tunne Kelam. Eesti seaduste harmoneerimisel kasutab Riigikogu mitme Euroopa parlamendi protseduuri, mille kohaselt seaduseelnõude menetlemisel on juhtival kohal parlamendi alatised komisjonid. Euroopa asjade komisjon ei ole seega otseselt seadusandlusega tegelev tavaline parlamendikomisjon. Kuid ta on juba juhtinud, ja tõenäoliselt hakkab üha rohkem juhtima alatiste komisjonide tähelepanu eurointegratsiooniga seotud protsessidele või annab soovitusi. Riigikogu liikmetele seab eurointegratsioon lisakohustuse olla kursis Euroopa Liidus toimuvaga ja osata seda ka rahvale selgitada. Sellele aitab kaasa Riigikantselei Eurointegratsioonibüroo ning Euroopa Liidu Infosekretariaadi tegevus.

Lähenedamine Euroopa Liidule seab kõrged nõudmised meie seadusandlusele ja on pannud uude olukorda Eesti poliitikud. Eesti õigussüsteemi harmoneeritakse Euroopa Liidu omaga, kusjuures korraga tuleb orienteeruda väga paljudes poliitilistes, juriidilistes, majanduslikes ning tehnilistes üksikasjades. Euroopa Liiduga ühinemise tingimuste täitmine ei ole eesmärk omaette. Paljud reformid tuleks meil läbi teha niikuinii ning õigusaktide ühtlustamine loob eeldused kiiremaks majanduslikuks arenguks ja suurendab inimeste heaolu. Õigusaktide ühtlustamisel on oluline seegi, et me ei pea ise tingimata jalgratast leiutama – me saame eeskujuks võtta Eestile sobivate Euroopa Liidu riikide õigussüsteemi, mis on juba pikka aega

toiminud ja end globaalses konkurentsisis õigustanud, lisades sinna meie riigile ainuomased aspektid.

Kuidas Riigikogu jälgib ja mõjutab Eesti läbirääkimisi Euroopa Liiduga? Pean väga tähtsaks, et Euroopa asjade komisjoni kuuluvad Riigikogu fraktsioonide ja ka Riigikogu alatiste komisjonide esindajad.

Alates põhiseaduse vastuvõtmisest oleme oma õigusaktide väljatöötamisel sihiteadlikult püüdnud lähtuda Euroopa, ennekõike Saksa õiguse normidest. Nii on meil suur osa kodutööst juba tehtud ja tihti peame üht või teist seadusesätet kohendama vaid seetõttu, et ka Euroopa Liidu õigusaktid on vahepeal muutunud.

Eraldi nimetamist vajab ka üksiku Riigikogu liikme roll eurointegratsioonis. Riigikogu liige peaks loomulikult ise olema hästi informeeritud Euroopa Liidus ja teistes kandidaatriikides toimuvast, sest tal on selles protsessis täita kaksikroll. Ühelt poolt peab ta edastama oma valijatele objektiivset informatsiooni Euroopa Liidu ja integratsiooniprotsessi kohta. Euroopa Liit ei tohiks olla kodanike jaoks midagi kauget ja abstraktset, vaid ta peab saama arusaadavaks ja lähedaseks, nii et nad ühel päeval, kui hakatakse referendumil otsustama, kas Eesti peaks ühinema Euroopa Liiduga või mitte, teeksid oma otsuse teadlikena selle ülitähtsa otsuse kõigist aspektidest. Samas annab parlamendiliikme suurem informeeritus võimaluse sekkuda debatti ja mõjutada otsuseid, lähtudes oma valijate, st rahva tahtest. Teiselt poolt peab Riigikogu liige oma valijate ning ka fraktsioonide arusaamad ja soovid tooma vastavate komisjonide kaudu Riigikogu täiskogu ette. Seega on Riigikogu liikme roll olla nii vahe- kui ka vahimeheks.

7. Riigikogu Toimetiste ülesanded

Usun, et oma panuse kõigi eelmainitud Riigikogu ees seisvate kaalukate ülesannete parema täitmise heaks saab anda ka käesolev Riigikogu Kantselei seeriaväljaanne *Riigikogu Toimetised*. Eelkõige saab ta aidata terviklikumalt ja sügavamalt kajastada parlamentaarset demokraatias ja parlamendi töö olemust ning võimaldada foorumit eri poliitilistele jõududele ning kodanikualgatustele. See on osa järjepidevast silla ehitamisest Riigikogu ja rahva vahel.

Riigikogu Toimetised on üks sündiv traditsioon, mille alguse juures me oleme. Soovin talle pikka iga ja kõikidele autoritele vahedat sulge!

Kasutatud kirjandus

Gräzin, I. (1993) A New Old Constitution fo Estonia: Genetic Aspects and Parliamentaryism versus Presidentialism .- Journal of International Law and Practice vol. 2 issue 3, pp. 471–498.

Meri, L. (1998) Vabariigi presidendi kuus järelust. (President Lennart Meri kõne Eesti Vabariigi 80. aastapäeval Estonia teatris).- Postimees, 25.02, lk 2.

Maruste, R. (1997) Ettekanne Põhiseaduse viienda aastapäeva konverentsil .- Juridica, nr 9.

(1997) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Tallinn.

Schick, A. (1991) Informed Legislation: policy Research versus Ordinary Knowledge.- Knowledge, Power and the Congress - Congressional Quarterly Inc., pp. 99-119.