

Riigijuhtimine lihtsamaks ja arusaadavamaks

Siim Kallas (RiTo 6), peaminister, Reformierakonna esimees

Kogu maailma ootab ees ülesanne ümber hinnata senised tõekspidamised majanduses, välispoliitikas, riigikaitstes, demograafias ja paljudes muudes valdkondades.

Oleme teinud meeletu töö tänapäevase, lääneliku õigusruumi loomisel. Me eraldusime nõukogulikust õigusruumist, kus seadused palju ei tähendanud. Meid on ergutanud läbirääkimised Euroopa Liiduga, aga see pole kaugeltki peamine. Peamine on meie usk õigusriiki.

Olen mittejuristina ja ka omal ajal kehva juriidilise õpetuse saanuna imetlenud seadusloojate indu, loogikat ja teadmisi. Nende looming on süsteemne, ranged sõnastused sobitatakse omavahel, selles kõiges on oma esteetika. Usun meie justiitsministri kinnitust, et Eesti õigussüsteem on arenemas moodsaks ja heaks. Meil on õnnestunud vältida paljusid teistes maades tehtud vigu.

Samas on mul tekkinud kummaline tunne. Meie maailmas on usk seadusesse ja kohtusse nii suur ja siiras, et paneb kahtlema. Kui tekib probleem, siis leiame, et on vaja muuta seadust. Kui on vaidlus, siis läheme kohtusse. Ja kohtus käime hea meelega ning innukalt. Ja usume, et kohus on viimane, lõplik, eksimatu instants, mis annab vastused kõikidele küsimustele.

Ühel hetkel ei ole meie käitumine enam ratsionaalne ning sellest saab omamoodi usund. Eestlastel on hiied või kirikud asendunud kohtusaalidega.

Samal ajal oleme sunnitud kirjutama seadustesse sellised mõisted nagu "hea tava", "laitmatu reputatsioon" ja muud sarnast, mis ajavad kohtud segadusse. Ja nii nad langetavad vahetevahel viimase instantsi tõekuulutajatena tavamõistusele arusaamatuid otsuseid, sest keegi ei oota neilt lihtsat mõtlemist, vaid pühakirja – seaduste – tõlgendamist. Seadus on meie usund ja kohus meie preester.

Selles kõiges on oma sügav taust. Ateistlik taust. Kristlus lähtub sellest, et pärispatu sooritamise kaudu on inimene ebatäiuslik ja peab ennast lakkamatult parandama, loe: täiustama. Samamoodi pole täiuslik inimese poolt loodu.

Ateistid tulid ja kuulutasid, et inimene on loomult täiuslik, kõik tema ümber aga ebatäiuslik, vaenulik ja kahjulik. Täiuslik inimene suudab enda ümber kõik täiuslikuks muuta, nagu Mitšurin looduses. Ateistlik mõtteviis on selle koha pealt meisse sügavalt juurdunud. Sõidab autojuht purjuspäi vastu puud, on süüdi politsei, kes teda õigel ajal kinni ei pidanud, tee-ehitaja, kes valesse kohta kurvi jättis, abikaasa ja töökaaslased, kes tuju pahaks ajasid ja jooma kallutasid, ning võibolla õige natuke on süüd ka autojuhil endal. Iga päev võite ajalehest leida sama mõtteviisi näiteid. Ükskõik mis ebameeldivus ka inimest tabab, ikka on süüdi teised – ühiskond, valitsus, seadusandja, seadusloome.

Meie teiega tõttame ebatäiuslikke seadusi muutma, et need vastaksid täiusliku inimese olemusele. Põhimõtteliselt on see üritus määratud nurjumisele. Miski pole täiuslik. Kutsun teid üles nägema mis tahes seadust või määrust kirjutades kohta ka tervele mõistusele ja paindliku reageerimise võimalustele.

Ametnik ja poliitika

Kõigi meie taasiseseisvumisjärgsete aastate jooksul on olnud palju juttu ametniku ja poliitika vahekorrast. Oleme üritanud üles ehitada riigi valitsemise masinavärki, mida juhivad poliitikud, kes võivad olla laia profiiliga (mis tähendab ebapädevad), ja apoliitilised ametnikud, kes tagavad riigiaparaadi pädevuse ja järjepidevuse. Riigikontrolöri asumine poliitilise partei etteotsa on kõige tuntavam märk senise kontseptsiooni nurjumisest. Praegu pole enam võimalik rääkida apoliitilisest ametnikkonnast, on vaid võimalus ausalt küsida, millise poliitilise partei liige keegi on. Ja sellele ei pea pöörama erilist tähelepanu. Peamine on ikkagi pädevus.

Palju on arutletud, milline peab olema poliitilise ja mittepoliitilise juhtimise vahetõrge. See arutelu on kaotanud mõtte. Peame lähtuma põhimõttest, et kõik peavad olema eelkõige pädevad, kaasa arvatud võimalikud ministrid ja parlamendisaadikud. Minister peab asja tundma, ja kui ta tunneb asja, siis võib ta ka vahetada oma kaastöötajaid ilma mingi ideoloogilise traagikata ja vahetegemiseta, keda tohib vallandada, aga keda kõigele vaatamata ei tohi vallandada, sest ta kannab endaga kaasas peale kahjulike omaduste ka järjepidevuse üllast ideed.

Küll aga vajab selgemat sätestamist ametniku siirdumise aktiivsesse poliitikasse. Kui ametnik soovib kandideerida mõne erakonna nimekirjas, toob see kaasa teatud komplikatsioone. Sellisel juhul peaks mõne ametikoha puhul olema teatud ajavahe, mille jooksul kaob võimalus kasutada ebaausal teel töölt saadud teavet, või peaks inimene igal juhul ka riigitöölt lahkuma. Siin näen ma probleemi.

Riigikontroll Riigikogu alluvusse

Kui räägitakse meie riigi toimimise tõhustamisest ja lihtsustamisest, siis mõeldakse selle all tavaliselt seda, et ametnikud on vaja panna paremini tööle. See on selgelt küündimatu ja abitu mõtteviis. Riigi toimimise tõhusus algab tema institutsionaalsest ülesehitusest ning seadusandluse lihtsusest ja järgitavusest.

Vaatleksin korra meie riigi institutsionaalset ülesehitust ja küsiks: kas see on parim? Klassikaliselt on riigi juhtimine teostatav seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kaudu. Need peaksid üksteist tasakaalustama. Nende ülesanded ja vastutus on küllalt täpselt piiritletud, selged ja arusaadavad. Kas ka Eestis? Kaugel sellest. Õigupoolest peaks meil siis olema kolm põhiseaduslikku institutsiooni, aga meil on neid seitse! Katsuge ära seletada, kuidas ja keda nad tasakaalustavad.

Tõenäoliselt on peaaegu kõik ametnikud ühel või teisel viisil kokku puutunud asutusega, mille nimi on riigikontroll. Kas saadakse aru, mis on selle asutuse tegevuse mõte?

Demokraatlikus riigis peavad loomulikult nii kodanikud kui ka ametnikud ja valitsus tõhusalt valvama seaduste ja vastuvõetud otsuste täitmise üle. Seaduste täitmist valvavad politsei, prokuratuur, raha kasutamist jälgib rahandusministeerium. Ka nende järelevalvete üle peab olema järelevalve, valitsuse tegevust peab samuti kontrollima.

Kelle ülesandel? Vastus on lihtne – parlamendi, Riigikogu ülesandel. Praegu on parlamendi kontroll valitsuse üle ebamäärane, see väljub õigupoolest ainult Riigikogu liikmete küsimustes ministritele arupärimiste ja infotunni käigus. Seda on vähe.

Eelöeldust tulenevalt on minu ettepanek: riigikontroll peab minema Riigikogu alluvusse, muutuma parlamendi järelevalveaparaadiks valitsuse tegevuse üle. Talle tuleb määrata parlamendi kontrolli tagamiseks Riigikogu liikmetest järelevalvenõukogu, kes paneb ametisse pädeva ametniku – kontrolliaparaadi juhi. Ülesanded annab parlament, kes samuti kontrollib nende täitmist. Parlamentaarse järelevalvenõukogu ees toimub ka kontrolliaktide arutelu. Riigikontroll kui iseseisev põhiseaduslik institutsioon kaob, tema tegevus saab selge mõtte parlamentaarse riigikorra, seadusandliku võimu tugevdajana.

Õiguskantsler allutada Riigikohtule

Riigi juhtimise seisukohalt pole mulle selge ka õiguskantsleri olemus. Põhiseadus ütleb, et õiguskantsler on ametiisik, kes teostab järelevalvet õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Eelmine õiguskantsler jättiski sellise mulje, et ta seda teeb. Praeguse puhul on pilt hoopis teine. Kuhu paigutada tema mure koolivägivalla pärast? Nüüd kostab kindlasti hüüe: aga koolivägivald on kole asi! Muidugi on, ja väga paha on, et valitsus pole suutnud sellega võidelda. Kui üks poliitik ja avaliku elu tegelane selles asjas sõna võtab, teeb ta kindlasti õigesti, ja see toob talle ka kindlasti nii hädavajalikku valijate soosingut. Aga mis puutub siia õigustloovate aktide vastavus põhiseadusele?

Kui aga lepime kokku, et nüüdsest on see õiguskantsleri töö, kas haridusametnikud on siis vastutusest vabad? Ja kas õiguskantsler saab hakata andma täitevvõimule omaseid korraldusi? Mul ei ole midagi selle vastu, et õiguskantsler tegeleb poliitikaga, minu poolest võiks ta vabalt kuuluda mõnda opositsiooniparteisse, see tagab suurema tasakaalustatuse kui näiline erapooletus. Aga mind huvitab see probleem riigi juhtimise seisukohalt ning kolme võimu selge vastutuse ja nendevahelise selge tööjaotuse seisukohalt. Minu arvates tuleb õiguskantsler viia üle kohtusüsteemi, allutada Riigikohtule. See annab kohtuvõimule ka ühe täiendava võimaluse tagada kohtuvõimu tõhusus ja töötada läbi küsimusi, milleks kohtuvõimul praegu võimalusi pole.

Presidendi probleem

Kümne taasiseseisvumisjärgse aasta jooksul olen ühel või teisel viisil olnud tihedas kokkupuutes Eesti Vabariigi presidendiga, nii endise kui praegusega. Riigi juhtimise seisukohalt ei ole minule selge, mis on ikkagi presidendi roll Eestis. Põhiseaduse loojad on lugematu arv kordi seletanud, et presidendil pole mingit täitevvõimu, ta on vaid

tseremoniaalne kuju, kes võtab teiste riikide saadikutelt vastu volikirjad, kinnitab ametisse valitsuse, millesse tal pole õigust sekkuda, ja ka ordeneid, muide, annab ainult teenetemärkide komitee esildise alusel, mitte omapäi. See komitee aga on valitsuse tööorgan. Niisiis, ainult tempel, nagu Lennart Meri korduvalt ja vihaselt hüüatas. Mõlemad presidendid on visalt üritanud oma võimupiire laiendada ja tõlgendanud selleks põhiseadust kindlasti mitte nii, nagu see oli põhiseaduse loojatel kavas.

Probleem on tõsine. Toome mõne näite. Arnold Rüütel kohtus Tallinna ühiselamute asukatega, need ütlesid, et president on nende ainus lootus. Mäletame, et keegi arvas, et tänu Arnold Rüütli valimisele saavad põllumehed nüüd paremini kätte piimaraha. Tegelikult ei saa president mitte midagi teha ja ta ka ei vastuta nende probleemide lahendamise eest.

Aga inimesele jääb mulje, et on olemas hea president ja kehv valitsus või omavalitsus. Kas see segane olukord ei ole mitte üks võimust võõrandumise allikas? Täiesti eraldi teema on kaitseväge seonduv, kus president vastutab põhiseaduse järgi ka selle eest, mis riigikaitstes toimub. Järelikult peaks tema tagasi astuma, kui kaitseväes juhtub tõesti õnnetus. Aga samas ei saa ta midagi teha ühegi probleemi lahendamiseks.

Ja mis saab siis, kui hakkame valima presidenti otse, valima ametimeest, kes saab otsevalimise kaudu jõulise mandaadi, kes tegelikult on aga üksnes tempel? Kas siin ei koe juba põhiseaduslik kriis? Sest ma ei usu, et keegi tahaks kandideerida vabariigi presidendile ametisse, teades, et tema päevatöö on üksnes punase vaiba ääres seismine ja mõnele teiste poolt ettevalmistatud paberile allakirjutamine. Saades otsemandaadi, hakkab tulevane president kindlasti sekkuma riigi juhtimisse, aga seda ei võimalda meie parlamentaarne riigikord. Rahvale on kõik see sügavalt arusaamatu, ja suurendab kindlasti usaldamatust riigi vastu.

Peaminister presidendiks

Mis võiks olla lahendus? Üks poliitik kirjutas kord, et presidenti polegi õieti vaja ja sai selle eest koledasti hurjutada. Ehk pole hoopis peaministrit vaja? Niikuinii pahandatakse temaga palju. Mis oleks, kui annaks valitsusjuhi ülesanded presidendile? Peaministri poole pealt võiks muidugi küsida, kas tema töökoorem pole liiga suur, et hakata veel vastu võtma saadikute volikirju ja tegema muud säärast? Vastan: saab hakkama. Väga tähtis on muidugi, et ministrid tuleksid oma ametitega toime ja peaminister ei peaks kellegi tööd üle tegema. Aga välissuhtlemisel see pigem lihtsustab kogu protsessi. Ka on selged vastutamise ja esindamise seosed.

Selles mudelis kujuneb peaküsimuseks seadusandliku võimu (Riigikogu) ja täitevvõimu (president) suhete korraldamine. Kuigi täitevvõimu juht valitakse otse rahva poolt, peab tema valitsus ikkagi saama parlamendi heakskiidu. Seega saab valitsus ametisse astuda ainult pärast seda, kui Riigikogu on heaks kiitnud valitsusprogrammi ja valitsuse koosseisu. Ka peab olema võimalus umbusaldada valitsuse liikmeid ja teatud tingimustel tagandada ka presidenti. Natuke meenutab see kahtlemata Ameerika Ühendriikide valitsemissüsteemi. Aga seal on näiteks presidendil kaunis raske tegutseda ilma parlamendita, Kongressil on tohtu võim, täitevvõim on korralikult tasakaalustatud. Rohkem kui Venemaal, kus president võib

ministreid ametisse nimetada parlamendi heakskiitu vajamata. Teatavasti kinnitab USA-s kõik ministrid Senat.

Eespool toodud ettepanekud ei ole esitatud niivõrd akadeemilise riigiõiguse seisukohalt, kuivõrd just minu silmade läbi nähtud juhtimisprobleemide valguses. Kogu maailma ootab ees ülesanne ümber hinnata senised tõekspidamised majanduses, välispoliitikas, riigikaitstes, demograafias ja paljudes muudes valdkondades.

Mis meie maailmast saab? Ma usun, et need, kes suudavad olla paindlikumad ja reageerivad muutustele kiiremini, võivad olla võidumehed. Seepärast on ka minu ettepanekud mõeldud avatud diskussiooniks teemal, kuidas muuta Eesti paindlikumaks ja muutustele vastupidavamaks.

Artikkel põhineb 3. oktoobril Tartus riigiametnike foorumil peetud ettekandel