

Kas õigussüsteem on takistuseks tsiviilühiskonna arengule Eestis?

Michael Gallagher (RiTo 1), Eesti Õiguskeskus

Kui ühelt kuulsalt poliitikult mõned aastad tagasi küsiti, mida ta arvab Prantsuse revolutsioonist, siis ta vastas: "On veel liiga vara öelda."¹ Me võiksime vastata samamoodi kaalutlusele, kas kaheksa aastat pärast iseseisvuse saavutamist on Eesti õigel teel oma tsiviilühiskonna arendamisel.

Ma pean silmas teatud kindlat tsiviilühiskonna definitsiooni. See on *protsess, mis töötab ühiskonda konsensusele selle suhtes, kuidas vastu minna tulevikule*². Seega ei ole tegemist fikseeritud või käegakatsutava asjaga. Tsiviilühiskond on mehhanism või protsess, mille läbi inimesed üksteisega, oma naabruskonnaga ja üldiselt ühiskonnaga suhtlevad. Minimaalselt tagab selliselt defineeritud tsiviilühiskonna areng aja jooksul inimeste osalemise nende elu mõjutavate võtmeotsuste tegemisel ning selle, et taolist osalemist peetakse normaalseks ja konstruktiivseks.

Niisiis, milline on Eesti tsiviilühiskonna areng? Sellele vastamiseks peaksime vaatama protsesse, mille kaudu eestlased end üksteisega, oma naabruskonnaga ja rahvaga seostavad. Selle paremaks tunnetamiseks esitaksin ma mitu küsimust. Esiteks, millised võimalused on eestlastel üksteisele selgeks teha, mida nad ühiskonnalt soovivad? Eeldades, et sellised võimalused on olemas ja et inimesed neid kasutavad, küsiks ma samuti, kuidas see mõjutab üldsust puudutavate otsuste tegemist. Üldiselt arvan enamus inimesi nõustuvat, et praegu osalevad eestlased vaid minimaalselt oma ühiskonda kujundavate avaliku poliitika otsuste tegemisel³. See paneb mõtlema, kas põhjuseks on nendepoolse huvi puudumine, võimaluste puudumine, või hoopis otsuste tegijate ükskõiksus või vastumeelsus.

Kõigepealt tuleks tunnistada, et selline rahvapoolne osalus ei teki iseenesest, vaid et selle edendamise nimel on ühiskonnas tarvis tööd teha. Ma väidan, et Eestis on liiga vähe tähelepanu pööratud inimeste kaasamisele taolisse dialoogi ning et Eesti mittetulundussektori oluliseks ülesandeks on hakata seda stimuleerima. Usun, et selline töö on ühiskonna arengu keskmeks ja see on vajalik eeltingimus säästva majandusliku ja poliitilise arengu tagamiseks.

Samas teame me lääne kogemustest, et see töö ei ole kerge. See on mahukas ja raske töö, mis nõuab kogemuste ja teadmiste järkjärgulist koondamist. Aga me oleme ka näinud, et selle õnnestumine annab inimestele ja ühiskonnale uut jõudu. Seejuures ei ole tagatist garanteeritud eduks. Kuigi Eestis on suhteliselt suur hulk mittetulundusorganisatsioone, tean ma suhteliselt vähe eksperte, kes on tõeliselt pühendunud taolisele ühiskondlikule tööle. Arvan ka, et Eestis on liiga vähe teadmisi, et seda tööd hästi teha. Eesti teeks õigesti investeerides taoliste teadmiste edendamisse. See on Balti Ameerika Partnerlusfondi (BAPF) üks esmaseid ülesandeid järgmise kümne aasta jooksul, kuid tekib küsimus, kas ka eestlased ise peaksid selleks otstarbeks rohkem oma ressursse investeerima.

Kuid on veel üks väljakutse. Mingil hetkel peavad inimesed olema võimelised oma soove realiseerima avaliku poliitika otsusteks, muidu muutub nendevaheline dialoog tühiseks

ajaraiskamiseks. Vähemalt praegu on poliitiliste otsuste tegemine Eesti Valitsuses suhteliselt suletud tegevus⁴. Eksisteerib koguni häiriv hoiak, et taoline poliitikategemine ongi vaid juristidest ekspertide pärusmaa.

Juristid on üldiselt meeldivad inimesed, kuid neil on üks viga. Isegi läänes on nad tihti süüvinud oma töö tehnilisse külge niivõrd, et neil on raske kuulata ja mõista neid, kes ei ole juristid⁵. Olukord on veelgi hullem, kui juristi poolt omandatud haridus ei viinud teda kurssi teiste ekspertvaldkondadega ega käsitlenud õigusele kohaseid rolle ühiskonnas⁶. Üheks selliseks rolliks peaks olema edendada otsuste tegemist viisil, mis aitaks suurendada seaduslike institutsioonide legitiimsust⁷. Juristid, kes ei ole neid küsimusi enda jaoks läbi mõelnud, kannatavad tihti kujutelma all, et juriidiline mõtlemine peaks avalike poliitiliste otsuste tegemisel domineerima. Kuid õigusteadusele on kohasem olla poliitika tegemisel teener ja mitte peremees⁸.

Eestis näen ma selles küsimuses üsna palju segadust. Vaieldakse, kas võtta üle teiste riikide (eriti Saksamaa) õigustumudeleid. Samas arutletakse väga vähe selle üle, kuidas need mudelid sobivad vastavate riikide inimestele (kui üldse sobivad). Hullem veel – puudub arutelu, kas need mudelid sobivad rahuldama Eesti rahva soove, või veelgi põhimõttelisemal tasandil, millised need soovid üldse on⁹. Samal ajal kui toimub arutelu, millised ministriumid peaksid seadusi välja töötama, arutletakse väga vähe selle üle, kuidas avada seda protsessi Eesti rahva jaoks¹⁰. Lõpuks, ma ei ole märganud olulist suundumust õigushariduses, et see haridus sisaldaks laiemat koolitust õigusprotsesside ja õiguse rolli kohta ühiskonnas.

Selles valguses võib ühiskonnal põhinevate valitsusväliste organisatsioonide ees seista veel üks probleem. Nende endi õiguslik süsteem võib olla takistuseks nende sidumisel poliitika väljatöötamisega. See võib tähendada, et on olemas roll teist tüüpi mittetulundusliku töö jaoks – õigusreformi edendamiseks Eesti õigusringkondade sees. See võiks olla sobivaks rolliks sihtasutusele Eesti Õiguskeskus.

Eesti Õiguskeskus loodi 1995. a. eesmärgiga edendada õigusreformi koolituse kaudu. Sellest ajast alates on ta korraldanud lühiajalisi seminare Eesti ja Euroopa õigusest Eesti kohtunikele, prokuröridele, advokaatidele ja riigiametnikele. Mitu aastat on käinud üsna terav võitlus selle üle, kuidas taolist koolitust arendada. Selles võitluses ei ole keegi väidelnud Eesti avalikkuse poolel selle nimel, et taolise koolituse kõige olulisem roll on luua tihedam ja kõige otsesem side Eesti õigusringkondade ja Eesti rahva vahel.

Ma usun, et Eesti rahvas peaks seda nõudma. See nõudmine võib kajastuda erinevates programmides, mis on suunatud inimeste ootuste täitmisele seoses oma riigi õigussüsteemiga. Üks olulisemaid tegevusi on arendada Eesti seadusandliku protsessi reformi. Senini on Eesti Õiguskeskus suutnud astuda vaid mõningaid väikesi samme. Eesti Õiguskeskus on kirjastanud seadusandliku protsessi teooria kohta raamatu "Õigusriigi printsiip ja normitehnika". Samas on olnud raske leida valitsusringkondades konsensust pikaajaliselt planeeritud õiguslase koolitusprogrammi vajaduse suhtes kohtunikele ja prokuröridele. Eesti Õiguskeskus on loonud ka e-posti vahendusel toimiva foorumi, kus juristid saavad kommenteerida õigusküsimusi ja kus ministriumid saavad kutsuda üles esitama kommentaare seaduseelnõude kohta. Taoline foorum võiks olla keskmeks, et

parandada valitsusväliste organisatsioonide juurdepääsu poliitika väljatöötamisele. Lähtudes eeltoodust, kui neid algatusi edasi arendada, võiksid need anda valitsusvälistele organisatsioonidele võimaluse suunata rohkem oma piiratud ressursidest tööle ühiskonnas, ja annaks neile soodsa võimaluse seose loomiseks avaliku poliitikaga.

Põhimõttelisemal tasandil võib Eesti Õiguskeskust vaadelda foorumina, kus testida Eesti õigusringkondade pühendumust tõelisele õigusreformile, samuti vahendina programmide elluviimisel, mis aitavad parandada õigussüsteemi toimimist – vaadatuna Eesti rahva seisukohast. See protsess peaks sisaldama õigusprofessionaalide baaskoolitust. See võiks sisaldada ka õiguspoliitikaalast koolitust mittejuristidele ning foorumit õigussüsteemi toimimise üle arutamiseks. Kahjuks ei ole need ideed praegu Eesti valitsemispoliitika üle otsustajate päevakorras.

Kokkuvõtteks, on veel liiga vara öelda, kas valitsusvälised organisatsioonid suudavad kaasa aidata eestlastevahelisele paremale lävimisele ning edendada kodanike osalemist tsiviilühiskonna ülesehitamises. Samas peaksime me ette nägema, et Eesti õigusinstitutsioonidel tekib mõningaid raskusi sellele väljapakutud rollile reageerimisega. Ma loodan, et me suudame jõuda kokkuleppele, et ei ole liiga vara hakata välja töötama ja arendama programme ülaltoodud eesmärgi saavutamiseks.

Märkused

1. Tegelikult on seda kommentaari omistatud erinevatele inimestele, kaasa arvatud Chou en Lai'le Hiinast.
2. Ma pakun selle definitsiooni välja kui erinevate ideede ühendamise tulemuse. See tuleneb õiguse ja õigusringkondade rolli kontekstilise legitiimsuse käsitlustest raamatus *An Introduction to Law and Legal Reasoning*, Burton (Little Brown, 1985) (edaspidi Burton), lk 210–14. See ühtib ka tsiviilühiskonna arendamise strateegiaga Eestis, mis on määratletud Balti–Ameerika Partnerlusprogrammi Eesti 1999. a. programmikirjelduses (edaspidi BAPP 1999. a. aruanne), mida on võimalik saada käesoleva artikli autorilt.
3. Vt BAPP 1999. a. aruanne, lk 5, kus viidatakse praegusele olukorrale Eestis. “Side üksikisiku ja ühiskonna vahel nõrgeneb ning suureneb sotsiaalne väljatõrjutus ja võõrandumine, mis on tingitud ebapiisavatest ressursidest (raha, teadmised, ettevõtlikkus jne) oma võimaluste teostamiseks. Eesti ühiskonna väiksus kipub muutma seda korporatiivseks. Probleemiks on korruptsioon ning rahva hulgas suureneb tendents distantseeruda riigist ettekäändel, et ‘need mängud ei ole meie jaoks’. Kõik see toob kaasa kogu Eesti ühiskonna killustumise.
4. Selle tõestuseks märgiksin ma ära alalise ja organiseeritud foorumi puudumise, mille kaudu valitsus püüaks rahvalt saada kommentaare oma otsuste tegemise protsessi kohta, ning samuti igasuguse valitsusepoolse kohustuse puudumise seda teha.
5. Selleks on mitu põhjust. Esiteks, juristidel on õigussüsteemis täita spetsiifilised rollid, mida teised hästi ei mõista. Oluline on ka silmas pidada, et eksisteerivad koolkonnad, kelle arvates võib õigus oma rolli ühiskonnas õigustada ilma teisi ühiskonna gruppe

arvestamata. Õiguslik realism ja sellega seotud doktriinid on sel sajandil taolise mõtteviisi vaidlustanud.

6. Humoristliku kommentaari selle kohta võib leida järgmisest allikast: *At the Bar, the Passions and Peccadilloes of American Lawyers*, Margolick (Simon and Schuster, 1995), lk 227–29.
7. Vt Burton, lk 204–14. Vt ka *Lawyers and Justice, An Ethical Study*, Luban (Princeton University Press, 1988), kust võib leida põhjaliku ülevaate õiguslaste otsuste tegemise süsteemi vastandlikkuse eetiliste tagajärgede kohta.
8. See järeldus peegeldub mitmetes valdkondades. Väga selgelt tuleb see esile Hiinas algatatud seadusandluse ettevalmistamise projektis, mis on kokkuvõtlikult esitatud raamatus *Legislative Drafting for Market Reform, Some Lessons from China*, ed. Seidman, Seidman, and Payne (St. Martin's Press, 1997) (edaspidi Seidman). Projekt töötati välja eesmärgiga aidata seaduste koostajatel Hiinas õppida tundma poliitika kujundamise protsessi kui seaduste koostamise alust.
9. Võrdle Seidman, kes argumenteerib, et selliste mudelite ülevõtmine ilma kohalikke olusid hindamata annab löögi avaliku poliitika arengule.
10. Enamus kommentaatoreid oleks nõus, et selle protsessi avamine on oluline tsiviilühiskonna kasvu seisukohast. Vt nt *National Integrity Systems, the TI Source Book* (Transparency International, ed. Pope), peatükk 14, *Information and Public Awareness*. Tsiteerides endist USA presidenti James Madisoni: "Rahva valitsus ilma rahvalt tuleneva informatsioonita või ilma vahenditeta selle saamiseks ei ole muud kui sissejuhatuse farsile või tragöödiale, või ehk mõlemale. Teadmised juhivad alati võhiklikkust, ja rahvas, kes tahab olla iseenda valitseja, peab varustama end väega, mille annavad teadmised."