

## Peatoimetaja veerg

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Kui peaksin koolipoisina kujutama Eesti parlamentaarset demokraatiat, siis joonistaksin talle kena paljusilmse ja –suulise tarkpea, mille sees vähemalt miljon väikest peaju, siis suure südame, paraja kõhumajanduse ning palju–palju viipavaid või valivaid kätepaare. Ja muidugi kaks jalga joonistaksin talle ka, sest demokraatia tundub olevat kena kahejalgne olevus nagu enamik inimesi. Inimeste ideaalidest sirguvad poliitilised eesmärgid esiteks ning õiguslik ja sotsiaalne tegelikkus teiseks on need parlamentaarse demokraatia kaks jalga, mis ei käi ühte jalga – ikka kordamööda, ikka arutelud rahvuslikest ideaalidest, kitsaskohtadest, huvidest ja eesmärkidest enne ja siis otsused seaduste ning riigieelarvetega järgi. Kuidas teisiti? See elu ja eesmärkide vahemaa on Riigikogu Toimetiste (RiTo) pärisosa, kuid usutavasti ei tule mul kunagi joonistada pilti Eesti parlamentaarsest demokraatiast, kes komistab korruga kahe jalaga (õigussüsteem on tugev nagu inimese käitumist koordineeriv kesknärvisüsteem). Või kui nii juhtub, siis vaid ainult väga harva mõnel kolmapäeva hilisõhtul oma kodus<sup>1</sup>. Vanasõnaks saanud väljendid “hommik on õhtust targem” ja “demokraatia sünnib igal hommikul” esindavad Eestis mõtteviisi, mis lubab eelseid otsused homme uuesti arutlusele võtta, kui see tundub vajalik.

Riigikogu vaatab rohkem homsesse ning tegeleb seadusandlikke pretsedente luues Eesti tuleviku kujundamisega. Selles ühistöös püüavad rahva valitud poliitikuid aidata ning mõjutada paljud – ka RiTo autorid. Minult on küsitud, mida mõtleme RiTo sihiseadega *“Riigikogu Toimetiste eesmärgid lähtuvad Riigikogu põhiseaduslikest ülesannetest.”* Need ülesanded on kirjas põhiseaduse peatükkides “Riigikogu” ning “Seadusandlus” ja lisaks veel üldosas ning peatükkide “Põhiõigused, vabadused ja kohustused” ja “Rahvas” sätetes, sest Riigikogu on selle maa ja rahva esinduskogu. Võib ka küsida: *milline on meie noore põhiseaduse vaim ja mõju riigi(kogu) käitumisele?*

Vahel teeb teiste parlamentide uurimine küsimuse kergemaks. Võib ju rahvahääletusega 1992. aastal valitud riigiõiguslikul rajal eeldada, et demokraatlike parlamentide kuus klassikalist ülesannet sobivad Riigikogule. Need RiTo sihiseade ja põhiteemadega seotud ülesanded on:

1. seadusandlus, sh seaduseelnõude õigusliku, majandusliku, sotsiaalse jms mõju hindamine;
2. valijate ja samuti oma parlamendi esindamine sise- või välispoliitilistel aruteludel (osalemine konverentsidel, Euroopa Nõukogu töös jms);
3. täitevvõimu seadustega määratud tegevuse ja riigieelarve vahendite kasutamise kontrollimine;
4. poliitiline dialoog, soovitude ning otsuste andmine valitsusele (sh riiklikud programmid);
5. avalikkuse informeerime seaduste eesmärkidest, põhjustest ja võimalikest kõrvalmõjudest, samuti huvirühmade esindusühenduste kaasamine seadusloomesse;
6. sotsiaalsete konfliktide maandamine poliitilisel teel ja sotsiaalse dialoogi toetamine<sup>2</sup>.

Riigikogu ülesandeid võib käsitleda ka kommunikatsiooni juhtimisena – kui parlamendile omase info hankimise, mõtestamise, töötlemise ning levitamise protsesse. Millist infot ja millal vajavad Riigikogu liikmed otsustamiseks ja millist infot ootavad valijate erinevad rühmad Riigikogult? Riigikogu avaliku teenusena käsitletavat infotooted (seadused, kõned, stenogrammid jpm) konkureerivad infoturul inimeste tähelepanu ning tunnustuse võitmiseks. Seetõttu muutub aina olulisemaks Riigikogu kui õigussüsteemi kujundamise südame maine ning tema teenuste kvaliteet. Riigikogu suhtekorraldusprobleem on, et lisaks Riigikogu liikmetele, ametnikele, teadlastele ja ajakirjanikele kujundavad Riigikogu ja seaduste mainet kaude kõik riigiga (seadusega) politseis, omavalitsuses, ministeeriumis või kohtus kohtuvad inimesed. Tean sotsioloogina juhtumeid, kus kohaliku omavalitsuse ametnik on inimese probleemi käsitledes kogu süü pannud halva seaduse ehk Riigikogu arvele. Kuna vaid vähesed inimesed puutuvad otseselt kokku keskvõimuga ja õigussotsioloogilisi uuringuid pole tehtud, siis on üsna ebaselge Riigikogu ja valitsuse turuosa inimeste õigusliku, sotsiaalse või majandusliku käitumise suunamisel seaduste jõuga.

Käesoleva RiTo numbri esimesed artiklid keskenduvad ühiskonda seadusega juhtivate poliitiliste jõudude koostöö eeldustele. Eesti parlamentaarse demokraatia suundumusi ning poliitilist suhtlemiskultuuri vaatlevad Riigikogu asespiker Siiri Oviir ja prof Rein Taagepera, kellele sekundeerivad Riigikogu liige Küllö Arjakas, prof Igor Gräzin ning “Uuringute ja arvamuste” rubriigis ka prof Ülo Vooglaid. Rubriigi “Poliitiline foorum” teine keskne teema on haldusreform, millest teeb üldvaate peaminister Mart Laar. Valitsuse haldusreformi kavasad kommenteerivad opositsiooni poolelt Harri Õunapuu ja Jaan Pöör. Pinget on ka Anti Liivi narko- ja noorsoopoliitika käsitluses, mida täiendavad ministrid Eiki Nestor ja Tarmo Loodus, samuti prof Janno Reiljani Eesti Energia erastamise loos. “Poliitilise foorumi” ankruteemaks on Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikme Maret Maripuu seaduste arusaadavuse artikkel, mida kommenteerivad õigusteadlased Raul Narits ja Kalle Merusk Tartu Ülikoolist.

Õigusloome kvaliteedi ja ühiskonna ootuste uurimine on RiTo üheks sihiks, sest Riigikogu missiooniks on ju õigusriigi taotlemine. Taevariigi taotlemine eneses võib olla lihtsamgi, kui õigusriigi taotlemine kogu ühiskonnas, sest õigusriikluse eelduseks on riigi usaldusväärsed institutsioonid ja poliitiline kultuur, kus kõik võimu kandjad, sh parlament ja kirik, *peavad oma kohustuste täitmisel juhinduma seadustest, mis on kohaldatavad erapooletult kõigile, kes kohaldamisulatusse satuvad*<sup>β</sup>. Õigusriik vastandub võimu suvale ning omavolile, aga sellega lugu ei piirdu. Kui soovitakse, et õigus ja avalik haldus oleksid tõhusad, peavad nad olema kooskõlas sotsiaalsete faktide ja väärtustega. Seetõttu on realistlikus seadusloometeoorias (*realistic jurisprudence*) õigusloome kvaliteeti käsitledes kesksel kohal sihtrühmade õiguspäraste ootuste analüüs. Avalikkuse üldisi ootusi nähakse kui inimeste koostegevuse ning paljukordse kogemuse tulemust, mis seotud kultuuri ja õppimisega. RiTo-s esitatud sotsiaaluuringute ülesandeks on ehitada sild Riigikogu valikute ja ühiskonna muutuvate probleemide seostamiseks (vt rubriiki “Uuringud ja arvamused”), kuid palun ärge imestage, kui vahel hakkavad uuringute andmed RiTo-s elama oma elu.

Avalikkuse ootused kasvavad koos inimeste informeerituse ja kodanikuteadvusega. RiTo pakub kanalit ka kodanikeühendustele. Millist koostööd oma riigiga soovivad edendada valitsusväliste organisatsioonide esindajad, seda võib lugeda RiTo rubriigist “Kolmas sektor ja riigivõim”. Poliitikud püüavad enamasti vastata avalikkuse ootustele ja õpivad üsna kiiresti, et leida lahendusi probleemidele ning juhtida olukorda. Seepärast on politoloogide silmis poliitikute käitumise ennustamine sageli kergem, kui valijate käitumise ennustamine. Kuidas võivad käituda erinevad valijad, kui Riigikogu ei suuda hästi täita mõnda eelnimetatud kuuest ülesandest? Näiteks ei suuda kokku leppida seaduseelnõu kvaliteedinõuetes ega hinnata seaduse mõju riigieelarvele või haridus- ja tööturule? Või kui sotsiaalsete konfliktide poliitilise maandamise asemel hoopis puhutakse neid lõkkele. Kuidas siis parlamentaarse demokraatia käsi käib? Raske ennustada, Riigikogu tegevuse legitiimsus ei ole seaduste kattevaraks samal viisil, kui Eesti Panga või rahandusministri tegevuse usaldusväärsus mõjutab Eesti krooni väärtust. Siiski ei maksa arvata, et Riigikogu liikme staatus pakub koos otsustusõigusega suuremat vabadust – Riigikogu liikme vabadust piiravad lisaks tema ilmavaatele, antud lubadustele ning seadustele veel õiguspoliitika keerukus, infouputus, ajapuudus, huvirühmad, teadlaste analüüs, poliitilised oponendid ja ajakirjandus. Neli viimast on sotsiaalse kontrolli agendid, kelle silmad jälgivad poliitikutid nagu Toompea lossi kunagised vangivalvurid (vt rubriiki “Riigikogu ajalugu”), aga nad võivad olla ka koostööpartnerid.

RiTo püüab olla parlamendivõimu ja kodanikeühiskonna vahelise dialoogi areeniks, kus arutelu toimub argumentide ning infoallikatega tsementeeritud viisil. Kuna trükitud kujul ilmub RiTo vaid kaks korda aastas, oktoobris ja märtsis, siis seda enam tuleks kasutada RiTo internetiversiooni, kus on alates sellest numbrist loodud rubriik “RiTo foorum”. Seal võivad teie asjakohased viidetega varustatud kommentaarid ja lühiartiklid ilmuda aastaringelt mitmes keeles ning jõuda ka kaante vahele.

Ka RiTo 3. numbri kavandamine on juba alanud. Artiklite ja lühiuuringute pakkumiste toimetusele edastamise tähtaeg on k.a 10. detsember. Seniste ettepanekute põhjal on RiTo 3/2001 keskseteks teemadeks Eesti ja Euroopa Liidu suhted, õigusriik, võimude lahususe tagamise instrumendid, õigusloome kvaliteet, majanduspoliitika ja kodanikeühiskonna edendamine.

Kodanikeühiskond on turumajanduse kontekstis tarbijaühiskond, kus Peeter Tooma vana laulu kohaselt “me kõik oleme vennad ja õed”. Kas RiTo jääb alles ja kujuneb traditsiooniks, selgub siis, kui ka kolmas number on 2001. aasta märtsis ilmunud. Kinkige RiTo autoritele veidi aega ja osalege ise foorumil, siis jääb Eesti esimene parlamentaarne ajakiri infoturul püsima ning suudab jõudumööda kaasa aidata ka meie jooksupalgse parlamentaarse demokraatia tee sillutamisele muutavas maailmas.

## **Märkused**

1. Vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 35 algab Riigikogu istung kolmapäeval kell 14.00 ja kestab kuni päevakorra ammendumiseni Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõude osas. On juhtumeid, kus Riigikogu kolmapäevane päevakord ammendub alles neljapäeva hommikul.

2. Vt ka ingliskeelset ettekannet "Implications of new public management theory in parliamentary research services" IFLA 2000 –  
<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell51.html> või <http://www.ifla.org/IV/ifla66/papers>
3. Vrd Euroopa avaliku halduse printsiibid. Tõlkinud ja toimetanud Berit Aaviksoo, Juhani Lemmik, Tallinn, 2000, 28 lk (SIGMA kogumik nr 27). Originaali pealkiri: European Principles For Public Administration. Paris, 1998.  
Internetis: <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/uurimus.htm#sigma>