

Õiguskantsleri aastaülevaate ettekanne Riigikogus, 12. juuni 2012

Austatud juhataja, kõrgeauline parlament!

Viimased neli kriisiaastat oleme me väga palju rääkinud, kirjutanud ja vaielnud teemal – raha ja loomulikult selle vähesus. Nojah, üks raha on ju ka oluline, aga ei tasu unustada, et ühiskonna, riigi ühendajaks on väärtused – ühised väärtused. Need põhimõtted, mis on kirjas meie põhiseaduse preambulas, üldsätetes ja muudes paragrahvides ning mida ei tohi unustada ka kriisi ajal. Põhimõtted, mis kehtivad ja peavad kehtima ühiskonna kaval-antsudele ja põrgupõhja-jürkadele võrdselt ja õiglaselt. Raha on ja jääb ikkagi pelgalt vajalikuks vahendiks. Üks olulisem põhiseaduslik väärtus on põhimõte, et rahvas otsustab parlamendi kaudu riigielu olulised küsimused. See põhimõte ei ole deklaratsioon ja ma loodan, et seda ei muudeta deklaratsiooniks – sisutühjaks. Oluliste ühiskonda ühendavate väärtuste kahjustamise, purustamisega võib kahjustada ka omariiklust.

Põhiseadus teeb õiguskantslerile ülesandeks anda Riigikogule igal aastal ülevaade õiguse olukorrast, tema näost eelmisel aastal. Senini olen oma aastakõne pidanud sügisel, kuid arvestades hiljutist seadusemuudatust seisan teie ees sel aastal, nagu tõenäoliselt ka edaspidi, kevadel. Tõttöelda on kevad möödunud aasta kokkuvõtmiseks märksa paslikum aeg kui sügis.

Hinnangu õiguse olukorrale saan anda enda ja oma nõunike igapäevase töö ning tähelepanekute pinnalt. 29. mail üle antud kirjalikust aastaülevaatest leiata kokkuvõtte ja viited eelmisel aastal minu lahendatud kaasuste kohta. Oma tänases kõnes peatun üldisematel, samas seda põhimõttelisematel tähelepanekutel. Ütlen kohe ära, et enim häirib mind see, et oleme järjest enam võõrandumas põhiseaduse §-st 1, mille järgi **on Eesti demokraatlik riik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas**. Oleme eemaldumas meie ühiskonna ühest põhiväärtusest, riigi toimimise alusest.

Selles, et kõrgeim võim on Eestis rahval, sai kokku lepitud 1992. a juunis toimunud rahvahääletusel, kus võtsime vastu tänavu 20-aastaseks saava põhiseaduse. Ühtlasi sai toona määratud, kuidas rahvas võimu teostab: see toimub hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu perioodilise valimise ja rahvahääletusega. Igapäevast võimu teostab rahva nimel seega Riigikogu ning seda PS §-i 3 järgi rahva määratud moel ja korras. Teisisõnu: **valitud rahvaesindajad ei ole võimu teostamises vabad, neid seob ja kohustab põhiseadus ning vastutus valija ees**.

Kui kõige põhimõttelisemad riigielu suunavad otsused võtab rahvas vastu otse, nt põhiseaduse „üldsätete“ peatükki saab muuta vaid rahvahääletusel, siis kõik teised Eesti riigi seisukohalt olulised otsused peab põhiseaduse järgi tegema Riigikogu ning neid ei saa delegeerida täitevvõimule ega kellelegi kolmandale. Siinkohal tuleb viidata, et teatud otsuste tegemise, mis aga ei või puudutada põhiseaduse aluspõhimõtteid, on rahvas põhiseaduse täiendamise seaduse rahvahääletusel vastuvõtmisega usaldanud Euroopa Liidule.

Olulised küsimused, mida Riigikogu peab otsustama, on osalt põhiseaduses otse kirjas, osalt on need tuletatavad põhiseaduse sättest ja mõttest. Kahtlusteta on demokraatlikus õigusriigis olulised kõik küsimused, mis seonduvad põhiõiguste ja –vabaduste piiramisega. Näiteks kuivõrd ja mis tingimustel võib järelevalvete jälgida inimese tegevust, tema kodu ja kontorit, sinna salvestusseadmeid paigaldada ja ühes sellega riivata õigust eraelu ja omandi puutumatusel. Või mis eesmärkidel ja viisil võib sundvõõrandada isiku vara ja riivata sellega tema omandipõhiõigust, aga võimalik et ka õigust kodu puutumatusel või ettevõtlusel. Oluliseks peab põhiseadus ka riigilaenu tegemist, riigile muude varaliste kohustuste võtmist (PS § 65 p 10), maksude kehtestamist (PS § 113).

Mida olulisema otsusega on tegemist, seda otsesem peab olema otsuse langetamise seos rahvaga. Nagu eespool öeldud, kõige põhimõttelisemad otsused teeb põhiseaduse järgi rahvas rahvahääletusel ning oluliselt järgmised küsimused, mille näited eespool tõin, peab langetama nende esindaja ehk Riigikogu. See on parlamentaarse demokraatia tunnus. Kui otsuse peab tegema Riigikogu, siis on see pädevus Riigikogu täiskogul. Meie põhiseaduse järgi ei saa Riigikogu oluliste küsimuste otsustamist

delegeerida mõnele oma komisjonile. Riigikogu komisjon, ükskõik kui kõlav selle nimi ka ei oleks, ei asenda Riigikogu täiskogu.

Vaatamata põhiseadusest tulenevale on Eestis levimas trend, kus rahva esindajad otsustavad aina vähem: ka oluliste otsuste langetamine delegeeritakse täitevvõimule, mõnele parlamendi komisjonile, eraõiguslikule isikule, rahvusvahelisele organisatsioonile. Juba eelmisel aastal osundas seonduvalt Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi kaasusega sellele, et ka Euroopa võlakriisis teisi riike abistades või tulevikuks abistamisveksleid andes peab Riigikogu jälgima, et talle, st Riigikogu täiskogule, jääks otsustusõigus muu hulgas abistamistingimuste määramise üle, kuna need mõjutavad oluliselt Eesti rahaliste kohustuste realiseerumist. Seega ei piisa, et Riigikogu otsustab, et Eesti on „pöördumatult ja tingimusteta“ valmis rohkem kui miljardi euroga panustama Euroopa päästeplaani, kui jätab täpsemate päästmise tingimuste kokkuleppimise Riigikogu komisjonile või sootuks väljapoole Eestit. Selline otsus ei oleks kooskõlas Riigikogu kohustusega otsustada kõik olulised Eesti riiki puudutavad küsimused.

2011. a Riigikogu EFSF asjas minu seisukohta järgis. Ometi kirjutas 2012. a veebruaris Vabariigi Valitsuse esindaja Brüsselis alla Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingule, mille järgi Riigikogu loobub ESM-is rakenduva kiirmenetluse korral abistamistingimuste üle otsustusõigusega kaasa rääkimast. Minu hinnangul on see põhiseadusega vastuolus, sest otsustusõigus läheks väga olulises küsimuses meie rahvast liiga kaugale.

Kui seda siiski aktsepteerida, oleks tegu PS §-de 1 ja 3 ümbersisustamisega. Juhin teie tähelepanu sellele, et see võib avada tee ka muudes küsimustes parlamendidemokraatiast kõrvalekaldumiseks. Samas automaatselt ei saa seda lahendust ka välistada, sest põhiseadus on elav dokument, mida tuleb sisustada muutunud ühiskondlike olude ja väärtuste kontekstis. Kuid kas olud ja väärtused on sedavõrd muutunud? Kas rahvas soovib enda otsustusõiguse äraandmist või otsustest kaugenemist? Kas seda saab teha põhiseaduse norme radikaalselt teistmoodi tõlgendades või tuleb selleks muuta põhiseadust?

Vaadates üle-euroopalisi arenguid võib öelda, et võrreldes 10-20 aasta taguse ajaga on rahvusparlamentide roll mõneti vähenenud ning rohkem otsuseid võetakse vastu täitevvõimu või hoopis kellegi kolmanda, nt Euroopa Komisjoni tasemel. **Nähtust, kus kirjade järgi peaks toimima demokraatia ehk rahva võim, kuid tegelikkuses on võimu ja otsuste seos rahvaga kaugel, on hakatud nimetama post-demokraatiaks** (termin, mis iseenesest on vaieldav). Demokraatia kärpimist riikidele varaliste kohustuste võtmisel ja pankade või teiste riikide abistamisel põhjendatakse sagedasti sellega, et neis olukordades on vaja väga kiiresti võtta kõrget erialast teadmist nõudvaid otsuseid. Ning kui mitte muud, siis igal juhul on rahvusparlamentid otsuste langetamisel aeglased. Sellist parlamentidest möödaminemist õigustatakse tulemi kaudu: viidatud Euroopa stabiilsusmehhanismide kontekstis öeldakse, et kiire tegutsemine, st parlamentidest möödaminek, päästab Euroopa ühisraha ja tagab finantsstabiilsuse.

Kas tulem õigustab demokraatliku protsessi defitsiidi?

Natuke aega tagasi toimunud FIDE konverentsil esines professor Joseph Weiler ettekandega, kus ta Max Weberi käsitlust¹ modifitseerides ütles, et otsuste ja võimu legitimeerimise võimalusi kirjeldavad ühiskonnateadused üldiselt kolmes vormis: 1) läbi demokraatliku protsessi, 2) läbi tulemi, 3) läbi idee-unistuse. Weileri hinnangul ei ole protsess Euroopa Liidus kunagi kuigivõrd demokraatlik olnud, kuid liit on end senini tulemi kaudu suhteliselt efektiivselt legitimeerinud. Siiski on rahvad nii tulemis kui ka Euroopa võimsuse ja edu idees kahtlema hakanud.

Professor oli karmisõnaline, kuid minu hinnangul tuleneb tema järeldustest, et kuigi sotsiaalteaduses aktsepteeritav, on tulemi ja idee kaudu otsuste ning võimu legitimeerimine riskantne tegevus. Kui tulem ei saabu või argipäevamured ei jäta enam ideaalidele kohta, ei pruugi rahvas enam otsust aktsepteerida. Kui mõelda jälle stabiilsusmehhanismide kontekstis, kas nende raames rahvast

¹ Max Weber. on Law in Economy and Society. 1954

möödamines otsustamine tagab kindlasti tulemi ehk finantsstabiilsuse Euroopas ja heaolu Eestis, siis usutavasti ei saa sellist garantiid anda keegi. Seega jääb üle esimene legitimeerimise võimalus, mis on tunnustatud juba väga palju aastaid: legitimeerimine läbi demokraatliku protsessi. Kui rahvas ise otsustab ja langetab teadlikke valikuid, siis on need otsused rahva enda tahe ja selle kaudu aktsepteeritavad ka olukorras, kus otsust ei saada loodetud edu.

Nii ongi küsimus, et kuigi viimasel kümnendil on olnud tendents rahva otsustusõiguse vähenemise suunas, kas see on ikka õige tee või peaks oluliste otsuste legitimeerimise allikaks jääma rahvas.

Ühelt poolt on mul kõhklused ja kahtlused tulemi ja idee kaudu legitimeerimise jätkusuutlikkuses. Teiseks osutan, et põhiseaduse §-d 1 ja 3 näevad ette legitimeerimise läbi demokraatliku protsessi. Kolmandaks märgin, et mina ei ole Eesti ühiskonnas küll märganud inimeste soovi enam ise mitte otsustada, delegeerida enda võim ära. Minu arusaamist mööda ei ole inimesed, valijad väljendanud soovi ära võtta Riigikogult oluliste riigielu küsimuste üle otsustamise õigust või volitanud otsustusõigust üle andma kellelegi teisele, nt mõnele tehnokraadile.

Minu poole pöördunud inimeste ja ettevõtjate avaldustest näen usku põhiseadusesse ja sellesse, et demokraatlikud protsessid siiski toimivad. Nii ma leiangi, et seni, kuni rahvas ei ole muutnud põhiseaduse §-e 1 ja 3 ja otsustanud teatud küsimuste osas enda võimu delegeerida, peab riigielu olulised küsimused otsustama Riigikogu. Märgin, et põhiseaduse täiendamise seadusega on rahvas volitanud Euroopa Liitu teatud asju otsustama, kuid sedagi vaid osas, mis ei puuduta põhiseaduse aluspõhimõtteid. Ülalviidatud finantsstabiilsuspakette põhiseaduse täiendamise seadusega antud delegatsioon ei puuduta. Ja mitte üksnes seepärast, et tegu pole formaalselt Euroopa Liidu õiguse küsimusega, vaid ka seetõttu, et PSTS-iga ei andnud rahvas otsustusõigust EL-ist väljaspool olevale rahvusvahelisele organisatsioonile, mille otsustusprotsess on Euroopa Liidu omast märksa vähem demokraatlik.

Austatud rahvaesindajad!

Eelneva kokkuvõtteks ütlen, et kuigi mõne autori väitel on Euroopas post-demokraatlikud tendentsid levimas², peab Riigikogu põhiseadust arvestama ning jääma demokraatia juurde. Kui on soov muuta rahva kui kõrgeima võimukandja rolli riigielu küsimuste otsustamisel, tuleb lasta rahval rahvahääletusel selle üle otsustada. Kindlasti ei tohi Riigikogu ja täitevvõim rullida rahvast ja põhiseadusest üle loosungiga, et demokraatlikke protsesse järgides jääme üksi, liitlastest ilma. Siinkohal soovitatakse meenutada kunagist Narva Elektriijaamade erastamise asja³. Nimelt levitati ka selle puhul hirmutavalt, emotsionaalselt seisukohta, et kui me ei nõustu tingimusteta sel kujul erastamisega, siis me ei saa ei Euroopa Liitu ega NATO sse.

Mis sõnumi me sellega oma riigist anname? Kas ei meenuta see hüsteerilist partnerit, kes kardab paaniliselt suhte katkemist ja on selle nimel valmis ohverdama kõik? Minu arusaamist mööda hirmutamise ja hüsteeria ei tohiks olla riigielu korraldamise vahenditeks.

Samuti tasub meenutada, et väidetavalt oli IMF vastu meie oma raha kasutuselevõtule. Aga me ei järginud sellise olulise organisatsiooni soovitusi ja ennustust, et oma raha tähendaks negatiivset arengut, läbikukkumist.

Kui suudame hoida ühiskonna ühtsena ja laseme rahval informeeritult otsustada oluliste küsimuste üle, võtab rahvas ka vastutuse ja on arukas. Meil on vaja ühiskonda, kus väärtusi järgitakse. Meie

² vt. Jürgen Habermas. Zur Verfassung Europas. Ein Essay. Suhrkamp Verlag Berlin 2011.

³ <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno&date=998560800>

põhiseaduslik inimühiskond ei ole pelgalt tehnokraatlik mehhaaniline moodustis. Ma ei pea õigeks, et seatakse esiplaanile ühiskonnaelu detailide põhjalik reguleerimine, püüdes tahaplaanile suruda põhiväärtused ja nende järgimise. Meil ei ole vajadust püüelda formaalse ühiskonnakorralduse poole, kus on range keeldude-käskude süsteem, kus enamik inimese liigutusi on reguleeritud, normeeritud. Sellist totaalset reguleeritust ja põhiõiguste piiramist ei luba meie põhiseadus. Ja teiseks, kas korraühiskond on see, mille poole püüelda? Kirjanik Stanislaw Lem on oma Ijon Tichu kosmoserändude päevikutes⁴ sellise ühiskonna ohte kirjeldanud, kuigi veidi utreeritult. Ühe planeedi elanikud soovisid absoluutselt korrastatud ja täielikult objektiivselt reeglitele allutatud korraühiskonda ning lasksid konstrueerida vastava superarvuti, kes seda pidi korraldama. Arvuti täitis ülesande ning allutas kõik absoluutsetele reeglitele. Tulemiks oli see, et arvuti kujundas igast selle planeedi inimesest ühe korrapärase elemendi. Neist elementidest kujundas ta aga planeedile korrapärased mustrid ja geomeetrilised kujundid. Ainult üks puudus oli – puudus elu.

Lõpetuseks tulen jälle tagasi ühiskonna väärtuste juurde. Neid ei pea mitte ainult faktiliselt järgima vaid inimestel, rahval peab säilima arusaam, kindlustunne, et väärtusi, põhiseaduslikke väärtusi järgitakse. Seda arusaama ei tohi purustada. See tagab muu seas ka selle, et Põrgupõhja Jürkale ei tehta Kaval-Antsu poolt ülekohut ning Põrgupõhja Jürka omakohus Antsule jääb ära, kuna otsustajaks ei ole ainult kaval-antsud vaid otsustajateks on ka põrgupõhja-jürkad.

Täna!

⁴ Stanislaw Lem. Ijon Tichy kosmoserändude päevikud. Loomingu raamatukogu. Nr.22(238).1962. lk.55.Kahekümne neljas reis.