

Demokraatlik poliitika ja demokraatia Eestis 1991–2007

Toomas Varrak



Foto: M. Mänd

Ettekande pealkiri paneb ehk küsima, miks peaks demokraatlikku poliitikat vastandama demokraatiaga, kas on see tavaline retoorika kuulaja tähelepanu köitmiseks või on neid siiski põhjust eristada ja vastandada? Arvan, et neid on põhjust eristada ning loodan selle vajaduses ka lugejaid veenda või vähemalt mõtlema panna.

Demokraatlik poliitika on selle mõiste loogikat silmas pidades teatavaid reegleid järgiv poliitika. Demokraatia aga (mõiste etimoloogias tulenevalt) ühiselu korraldus, milles toimib rahva võim. Demokraatlik poliitika vaatab poliitikat vormilises tähenduses – kodanike võimalusena osaleda poliitilises protsessis; demokraatia ühiskonnakorraldusena käsitleb poliitikat sisulises tähenduses – s. o. elukorraldusena, mille kujundamises osaleb

kogu rahvas (võimu teostades) tervikuna ning mis seetõttu rahuldab kõigi kodanike ootusi. Elukorraldusena tähendab demokraatia rahvalitsust.

Nende kahe mõiste (s. o. demokraatliku poliitika ja demokraatia riigikorralduslikus tähenduses) erinevuse toob ilmekalt välja Eestis taasiseseisvumise järel sündinud registreerunud küsimus: kas me siis niisugust Eestit tahtsimegi? Selle küsimuse esitasid inimesed, kes osalesid aktiivselt demokraatlikus poliitikas riikluse taastamiseks, kuid avastasid seejärel, et on jäänud taastatud riigis n.-ö. autsaideriteks, sh. kaotanud needki napid hüved, mida võõrvõim oli neile andnud.

Demokraatliku poliitika reeglid on lühidalt järgmised: garanteeritud kodaniku-

õigused ja vabad valimised, vaba meedia ning sõltumatu kohtuvõim. Nende reeglite järgimine teeb poliitika demokraatlikuks ning riigi õigusriigiks.

Pisut keerulisem on lugu demokraatiaga ühiselu korralduslikus mõttes, s. o. demokraatia kui rahvalitsusega. Nii mõistsid demokraatiat muistsed kreeklased. Demokraatia oli kreeklastele ühiselu vorm, milles võimu teostas kogu rahvas tervikuna. Selles mõistes olid ühendatud hõimukuuluvus ja kodakondsus. Kodakondsusesse mitte kuuluvad võõrad ei olnud osalised rahvavõimu teostamisel. Demokraatiale vastandusid valitsusvormidena aristokraatia ja oligarhia, kus võim kuulus rahva ühele osale. Ka tänases poliitilises mõttekultuuris on sellisel demokraatiakäsitlusel koht. Seda esindab nn. otsene demokraatia, mille lahjendatud variant on osalusdemokraatia doktriin. Viimasel on Eesti meedias agaraid eestvõitlejaid.

Sellisel demokraatiakäsitlusel on aga loogilisi ja praktilisi nõrkusi. Esiteks, keeleteaduse jaoks on nonsens mõte võimust iseenda üle, s. o. rahvas valitseb iseennast. Valitsetakse ikkagi teisi, mitte iseennast. Teiseks, juba tänapäevase poliitikateaduse sündides 16. sajandi Itaalia linnriikides panid vabariikluse teoreetikud tähele, et igasugusel võimul, k. a. rahva võimul on kalduvus korrumppeeruda, s. o. kalduvus arvestada rohkem isiklike kui kogukonna huvidega. Selle tähelepaneku üldistas saksa-italia sotsioloog Robert Michels 1911. aastal “oligarhia raudseks seaduseks”. Niisuguse seaduspärasuse olemasolu teeb aga põhimõtteliselt küsitavaks demokraatia kui rahvavõimu võimaluse üldse. Sellisel juhul transformeerub demokraatia ühiskonnakorraldusena lihtsaks enamuse võimuks vähemuse üle. Ja kui me peame sellist valitsemisviisi ka paremaks või õiglasemaks kui vastupidist varianti, siis ikkagi ei saa niisugusel juhul põhimõtteliselt rääkida rahva võimust (kui me just ühte osa riiklikust kogukonnast ei loe rahvaks ja teist – rahva vaenlasteks, nagu jakobiinid Suure Prantsuse revolutsiooni aastail või bolševikud kommunistliku ülesehituse käigus). See on seda rohkem nii, mida väiksem on enamuse ja vähemuse arvuline suhe.

Ning enamasti ei ole see suur. Kokkuvõttes pole demokraatia rahvavõimuna seega midagi enam kui demokraatliku poliitika reeglite järgimise tulemusena enamusele antud võim vähemuse üle. Igatahes ei ole niisugusel juhul põhjust rääkida rahva võimust selle mõiste otseses tähenduses.

Saksa poliitika- ja õigusteadlane G. Jellinek on öelnud, et rahva võimu allikas, rahva tahe ei ole mitte rahva füüsiline tahe, vaid juriidilistel põhimõtetel vormistatud rahva juriidiline tahe. Viimane on seotud kodakondsuse, mitte suvalise inimkogumiga. Rahva juriidilist tahet väljendab riigi põhiseadus. Seega on demokraatia kui rahvalitsusliku riigivormi üle otsustamisel oluline vaadata, kuidas jälgib poliitika põhiseadust. Seejuures peab silmas pidama, et riigi poliitika ei ole seesama, mida viivad ellu vahetuvad ja muutuvad sihtidega erakondlikud valitsused. Erakondlik poliitika viib ellu erakonna programmi. Riiklik poliitika on aga kõrgemate riigiorganite tegevus põhiseaduslikus kontekstis. Selles aspektis ei ole vahet sise- ja välispoliitikal, mida poliitikakäsitlus tavaliselt eristab ja sageli ka vastandab. Demokraatiat kui teatud sorti poliitikat ja eriti kui ühiskonnakorraldust tuleb seega mõõta mitte parteipoliitilise, vaid riikliku tegevuse mõõdupuuga.

Kui teha eelõeldu taustal põgus kokkuvõtte taasiseseisvusperioodi poliitikast Eesti riigis, siis võib öelda, et see on olnud demokraatlik poliitika, mis rajaneb garanteeritud kodanikuõigustel, vabadel valimistel, vabal meedial ja sõltumatul kohtuvõimul. See oli isegi niivõrd demokraatlik, et soostus iseseisvusvõitluse käigus hääleõigusega ka Eestis viibivale Nõukogude armeele. Põhiseadus ja kodakondsusseaduse vastuvõtmine küll piirasid nii ulatuslikku demokraatiakäsitlust, kuid see ei olnud midagi ebatavalist. Ükski riik ei anna automaatselt kodakondsust inimestele, kes mingil suvalisel põhjusel on sattunud tema territooriumile või kellele meeldib seal elada. Koloniaalsüsteemi lagunemise käigus Aafrikas (millel on analoogia Eesti iseseisvuse taastamisega) sunniti valged kolonistid paljudel juhtudel iseseisvunud kolooniatest lahkuma. Sellele poliitikale oli toonase NL

vaikne toetus, tunnistades vabanenud rahvaste õigust kihutada maalt välja võõramaistest vallutajatest kolonisaatorid. Eesti iseseisvumisvõitluse käigus ei tõusnud avalikkuses kunagi mõtet sellisest võimalusest. Ometi on NL õigusjärglane Venemaa oma propagandas iseloomustanud Eesti kodakondsuspoliitikat demokraatiavaenulikkuna ning mõnikord isegi millekski analoogiliseks etnilise puhastusega. Seetõttu iseloomustab Vene propaganda Eesti demokraatiat sageli halvustavalt kui etnilist demokraatiat ja *etnokraatiat*, otsekui oleks õige demokraatia võimalik üksnes multietnilisel alusel.

Kui mitmesuguste rahvusvaheliste organisatsioonide ning sõbralike riikide esindajad soovitasid Venemaa hoiakute survele hiljem ka lõdvendada kodakondsuse saamise reegleid, siis tuleb öelda, et reeglite karmusel või lõtvusel ei ole põhimõtteliselt midagi tegemist demokraatia kui rahva võimuga. Pigem puudutasid need soovitusel poliitika sisulist aspekti ja apelleerisid vajadusele ühendada demokraatlik poliitika humanistlike väärtustega. Mittekodanikest residentide inimõiguste austamisest annab aga tunnistust valimisõiguse laiendamine neile kohalikel valimistel. Kohalike valimiste põhiküsimuseks ei ole võimuprobleemid nagu üleriiklikel valimistel, vaid kohaliku elu korraldus ja kvaliteet, s. o. mittepoliitilised küsimused. Omaenda kogukondliku elukorralduse küsimustes sõnaõiguse andmine mittekodanikele räägib aga demokraatliku poliitika humanistlikust orientatsioonist Eestis.

Selle teema lõpetamiseks peab siiski ütleva, et puhttehniliselt ei pruugi humanistlikud hoiakud ja väärtused olla demokraatliku poliitika lahutamatu osa. Ateena demokraatia surmaotsus filosoof Sokratesele 4. sajandi algul e. Kr. tema rahvalagustusliku tegevuse tõttu näitas esmakordselt niisuguse seose puudumist. Ka surmanuhtluse ja rassilise segregatsiooni pikk traditsioon demokraatlike riikide poliitikas ja karistuspraktikas, poliitilise demokraatia ja koloniaalpoliitika kohabitatsioon või asjaolu, et naiste õigused on jätkuvalt demokraatliku ühiskonna probleem, kinnitavad seda teesi.

Ehk räägib kõige selgemat keelt taasiseisvunud Eesti poliitika demokraatlikust iseloomust tõsiasi, et tänase Eesti avalikus elus omavad täielikku isiku-, sõna- ja tegevusvabadust ka need poliitilised jõud, kes mitte ainult jäid kõrvale Eesti riigi taastamisest, vaid võitlesid aktiivselt selle vastu. Nende jõudude kasutada on kõik demokraatliku poliitika hüved oma halvasti varjatud vaenulikkuse avaldamiseks Eesti riigi vastu inimõiguste kattevarjus, nõukogude malli järgi moonutatud ajalookäsitluse levitamiseks venekeelse elanikkonna hulgas jne. Legendaarseks võib selles seoses pidada Narva Vene Kodanike Liidu juhi, hr. Juri Mišini edukat võitlust Eesti riigiga.

Kas aga demokraatlik poliitika on teinud Eestist demokraatia rahvalitsusliku riigikorralduse mõttes, see on omaette küsimus. Ka siis, kui demokraatia all mõista nn. esindusdemokraatiat ja enamuse võimu vähemuse üle. Eelöeldu valgusel oleks demokraatia kriteeriumiks praktilise riigiehitusliku poliitika lugupidamine põhiseadusest ja rahva esindusorgani põhiseadusliku iseloomuga otsuste ees. Paraku on see lugupidamine jätnud soovida. Siin võib vaid põgusalt meenutada esimese demokraatlikult valitud rahva esindusorgani põhiseadusliku iseloomuga otsuseid Nõukogude aja lõpul, olgu siis Eesti Vabariigi okupeerimisest ja taastamisest *ad integrum*, Tartu rahulepingust kui suhete alusest läbirääkimisteks Venemaaga või Tartu rahu piiri ühepoolse nihutamise õigustühiseks tunnistamist ja selle otsuse kirjutamisest põhiseadusse. Seejärel aga uue piirilepingu sõlmimine, mis andis nihutatud ja Venemaa poolt ühepoolset fikseeritud piirile õigusliku tunnustuse. Seda vaatamata põhiseadusesse kirjutatud sättele, mis ütleb, et 1918. a. loodud Eesti riigi territoorium on jagamatu tervik. Need on poliitiliselt piinlikud ja seetõttu unustatud seigad, kuid olulised otsustamiseks, kas Eesti on demokraatia, kus valitseb rahva tahe, või toimib siin mõni muu valitsemissüsteem. Paraku ei ole selline poliitika üksnes minevik. Halbadel kommetel on kalduvus korduda ja muutuda traditsiooniks. Möödunud kevadel andis Eesti Riigi-

kohus pressiteate, mis kinnitas, et vastuolu korral Eesti ja EL õiguse vahel lähtutakse EL õigusest ning seda ka siis, kui viimane pole kooskõlas Eesti põhiseadusega. Kui sellele lisada suuremõtmelise äri tihedad ja mitte alati läbipaistvad sidemed poliitikaga, millest ajakirjandus kirjutab pidevalt, erakondade läbipaistmatud rahastusajad ning juristide korduv soov põhiseadust muutuvalte oludele kohandades ümber kirjutada. Riigikohtu esimehe hiljutisest arvamusest, et rahvas pole veel valmis põhiseaduse muutmiseks, nähtub, et juristid on niisuguseks muutmiseks valmis. Põhiseadus ei ole siiski üksnes juriidiline dokument, vaid eelkõige eneseteadliku rahva poliitiline deklaratsioon iseseisvusest. Seetõttu ei tohiks juristid seda kasutada oma ametioskuste demonstreerimiseks.

Niisuguse poliitilise praktika valgusel on Eestit raske pidada demokraatiaks, s. o. riigiks, kus valitseb rahva tahe. Pigem sarnaneb taoline riigielu korraldus sellega, mida muistsed kreeklased nimetasid oligarhiaks. Uuemate poliitiliste teooriate kontekstis võib seda nimetada ka elitaarseks demokraatiaks. Õiguskantsler Allar Jõksi sügisese aastaaruandes Riigikogule on sedasorti poliitikat nimetatud ka "liikumiseks suletud ühiskonna poole".

Elitaarsel demokraatial on Eestis samuti omad eestvõitlejad. Nende jaoks on poliitika praktiline tegevus, milles maksavad vaid pragmaatilised kaalutlused. Teoreetilistel mõttekäikudel, sh. õiguslikel, pole niisuguses analüüsis kohta. "Õigusega pole meie piirkonnas välispoliitikal mingit pistmist," väitis Eesti välisminister TÜ aulaloengus 1998. aasta aprillis. Tegelikult on igal praktilisel sammul õiguslik tähendus ja tagajärjed. Kui mitte muus, siis tavaõigust loova pretsedendi näol. Seetõttu meenutavad selle kontseptsiooni esindajate argumendid, mis esitatakse vastuseks teoreetilise iseloomuga poliitilistele kaalutlustele, J. Smuuli kuulsat polkovniku leske, kes oli kindel, et arstid ei tea midagi. Kui see oleks tõesti nii, siis oleks poliitika ainus sotsiaalteaduste valdkond, milles teoreetilistel kaalutlustel pole praktilist väärtust.

Eelöeldu lubab väita, et elitaarne demokraatiakontseptsioon tunnistab vaid demokraatlikku poliitikat. Demokraatia kui rahvalitsus selle kontseptsiooni raamidesse ei mahu. Põhiseadust (s. o. rahva juriidilist tahet) arvestab elitaarne demokraatia vaid niikaua, kuni see ei tekita takistusi pragmaatilisele poliitikale. Takistuste tekkimisel kaotavad põhiseaduslikud normid elitaarse demokraatia jaoks oma tähtsuse.

Pragmaatilise ja elitaarse mõtteviisi poliitiliseks nõrkuseks on võimetus ette näha põhiseaduse eiramise vähegi kaugemaid loogilisi tagajärgi. Selle jaoks pole eriti oluline ka side mõistete "kodakondsus" ja "demokraatia" (rahvavõimu tähenduses) vahel. Nii nagu seda mõistsid muistsed kreeklased. Sideme lõdvenemisel transformeerub mõiste "demokraatia" millekski inimõiguse taoliseks. Niisuguses tähenduses on seda kerge kasutada poliitilise surve avaldamiseks. Diskussioonid Eesti kodakondsuspoliitika üle, millesse sekkuvad välisriigid ja rahvusvahelised organisatsioonid, näitavad selgelt, et Eesti legitiimsed julgeolekuhuvid on teisejärgulised uusasukate ja kodakondsuseta inimeste demokraatliku õiguse ees saada automaatselt või lihtsustatud korras kodakondsus, sõltumata nende suhtumisest riiki või arusaamisest Eesti ajaloost. On kummaline, et niisugust poliitikat peetakse mõnikord sisemise poliitilise stabiilsuse tingimuseks.

Pragmaatikale Eesti poliitikas pani aluse kadunud president L. Meri oma (kuri)kuulsate juulilepingutega. Need, esimesel pilgul ainult riikidevahelisi suhteid puudutavad lepingud omasid aga hoopis kaugemale ulatuvaid tagajärgi. Nii ei ole kahtlust, et pronkssõduri ümberpaigutamisest tingitud aprillikuised rahutused ei olnud ebapiisava integratsioonipoliitika tagajärg, vaid president L. Meri poolt maha pandud Venemaa-poliitika seaduspärane vili. Selle poliitika sisemise loogika praktiline tagajärg. See oli järeleandmise loogika. Aga mitte järeleandmine materiaalsele jõule, vaid moraalsele ja vaimsele jõule. Asjaolu, et see jõud tugines valedel ja õiguslikule vassimisele, ei oma siinkohal tähtsust, aga annab järeleandmisele kirbe

maigu. Sõlmides kokkuleppeid Venemaa seatud tingimustel, anname omapoolse kinnituse Venemaa argumentide tõeväärtusele. Seda eriti Venemaalt pärit uusasukate silmis. Kas tuleb siis imestada, et uusasukatel 1980. aastate lõpul tekkinud hämar arusaamine, et midagi on viltu nende õigusliku seisundiga Eestis, on asendunud pea üksmeelse seisukohaga, et mingit okupatsiooni ega vägivaldset liitumist pole olnud, ühes sellest tuleneva arusaamisega, et Eesti on fašistlik riik, kes ei austa inimõigusi, diskrimineerib vähemusi ja teotab nende mälestusmärke. Demokraatlik poliitika on andnud võimaluse selliseid seisukohti levitada, esitada need väljakutsena demokraatiale selles tähenduses, nagu seda kuulutas iseseisvusmanifest, nagu see inspireeris liikumist iseseisvuse taastamiseks ja on kirjutatud Eesti põhiseadusse.

Eesti põhiseaduse demokraatiakäsitluse kõrvale on viimasel ajal ilmunud teistsugune kuvand rahva võimust ja demokraatiast. Selle esindajad tulevad enamasti Eesti avalik-õiguslikest ülikoolidest ning kuvand ise tuletab tuttavlikult meelde Nõukogude demokraatiamodelit, mis rajanes ideel rahvaste solidaarsusest ja integratsioonist ning pürgis rahvusülese riigiidentiteedi loomisele. See ei ole klassikaline kreeka demokraatiamodel, vaid peegeldab pigem Makedoonia Aleksandri riigi ja hilisemate impeeriumide võimustusüsteemi. Niisuguse kontseptsiooni ülessoojendamises tänases Eestis on raske näha midagi muud kui soovi jätkata pooleli jäänud tööd uue ajaloolise ühtsuse loomiseks. Eesti pole iial valitsenud võõraste rahvaste üle, küll aga elanud kõrvuti ja rahu kõigiga, kes ajaloo keerdkäikudes on sattunud siia, pretendeerimata Eesti elu ümberkorraldamisele oma mallide järgi. Seetõttu pole siin ka erilist vajadust uue ajaloolise ühtsuse loomise järele. Vastupidi, niisugusel juhul võiks arvata, et Eesti tahab võtta kommunismiehitamise missiooni üle selle koorma all kokku vajunud NL-lt. Arvata võib, et niisugust missiooni ei krooni ka Eesti puhul suurem edu. Küll on võimalik, et selle tõttu võib kokku kukkuda ka taastatud Eesti riik. Rajatud võib-olla parimatele soovidele, komplitseerib niisugune poliitika Eestisse

heasoovlikult suhtuvate uusasukate sulandumist Eesti ühiskonda (kuna need näevad oma teisitõtlejate kaasmaalaste seisukohadele tuge ka Eesti ühiskonnas) ja on vesi vääradele eeldustele rajatud Venemaa-poliitika tulemusena tekkinud “viienda kolonni” veskitele Eestis.



Toomas Varrak

(1940)

Lõpetanud 1966. aastal Tartu ülikooli ajaloo osakonna. *PhD* 1975, *DSc* 1991. Audentese Rahvusvahelise Ülikooli professor. Uurimisvaldkond: poliitilise analüüsi metodoloogilised ning teoreetilised probleemid, nende rakendused poliitilises ajaloos ja rahvusvahelistes suhetes.



Riigiarhivaar Priit Pirsko, akadeemik Jüri Engelbrecht ja EV President Toomas Hendrik Ilves. Foto: M. Mänd



Konverentsi "Kaks algust" avamine 23. nov. 2008. Foto: M. Mänd



Konverentsivaade. Foto: M. Mänd.



Konverentsivaade. Foto: M. Mänd.