

Demokraatia ja esindus

Tänapäevase demokraadiadiskussiooni kriitika*

Tõlkinud Kaire Kliimask ja Marju Luts-Sootak

Kokkuvõte. Ernst Wolfgang Böckenförde näitab oma artiklis, kuidas väidetav otsedemokraatia ei ole kunagi otsene rahva osalus riigivõimu teostamises, vaid alati üksnes mingi väiksema huvigrupi algatus ja huvide teostamine. Nii tuleb esindust pidada demokraatia paratamatult vajalikuks elemendiks. Igatahes eeldab demokraatia püsimiseks ja toimimiseks vajalik esindus, et esindajad võtaksid esindatavate seisukohti ja soove tõsiselt ning täidaksid oma ülesandeid mitte kitsalt iseenda või oma selja taga seisva huvigrupi, vaid üldise hüvangu saavutamiseks.

Märksõnad: demokraatiateooria, otsedemokraatia kriitika, esindusdemokraatia legitimatsiooni eeldused, *volonté générale*

Demokraatia teaduslikul käsitlemisel ei peaks rõhuasetus olema inimõigustel, nagu seda tänapäeval mõnikord võib näha, vaid demokraatiale peaks lähenema tegelikkust uurival ja seda arvestaval analüütilis-teoreetilisel viisil. Alljärgnev püüab seda teoks teha. Alustuseks võetakse ette demokraatia teooria traditsiooniline valupunkt, nimelt küsimus, milline on demokraatia ja esindamise suhe. Kas esindamine, mis osutub demokraatias hädavajalikuks, on hoopis demokraatia puudus või sootuks vastupidi: kas võib olla, et esindamine, demokraatlik esindamine ongi realiseeritud demokraatia vältimatu ja loovutamatu element? Kas demokraatia kui riigi- ja valitsemisvorm saabki ehk oma legitiimsuse alles esinduse olemasolust?

Ma tahan esimeses osas rääkida demokraatia olemusest ja mõistest (A), teises osas esindusest demokraatias (B) ja lõpuks teha kolmandas osas mõned märkused demokraatliku esindamise raskuste kohta meie ajal (C).

A

I. Küsimus demokraatia olemuse kohta

Küsimusele demokraatia olemuse kohta on olemas päris levinud vastus: demokraatia tähendab oma tuumas rahva valitsemist tema enda poolt ja seda, et rahvas otsustab ise oma asjade üle. Demokraatia puhul peavad otsustama kodanikud, rahvas ise, ja mitte keegi teine, kes seisab n-ö rahva vastas või kellel on rahva suhtes mingi eriline autoriteet. Tegelikult, täiusliku demokraatiana tundub **vahetu** demokraatia, valitsejate ja valitsetavate ühtsus või identsus. Kurt Eichenberger konstateerib, et demokraatia selline käsitus on kõige levinum ja määravam ka Šveitsis: „Tõelise, ehtsa, tubli, püüdlemisväärse riigivormina tundus ja tundub nii nn tavalisele inimesele [...] kui ka paljudele ametnikele ja mõne akadeemilise distsipliinigi jaoks otsene demokraatia. Carl Schmitti demokraatia valem – valitsejate ja valitsetavate identsus – oleks nagu maha kirjutatud 19.-20. sajandi keskmise šveitslase tundeilmast.“^{*1}

* E.-W. Böckenförde. Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion. – Schriftenreihe der niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung: Grundfragen der Demokratie. Folge 4. Hannover 1983.

¹ K. Eichenberger. Der Staat der Gegenwart. Basel, Frankfurt am Main 1980, lk 96.

On terve rida pidepunkte, mis annavad sellele käsitusele otsesest, vahetust demokraatiast kui demokraatia ehtsast vormist lisaks selle reaalsele levikule ka teoreetilist usutavust ja legitiimsust. Olgu siin välja toodud neist pidepunktidest kolm olulisemat.

1. Pärimus Ateena demokraatia iseloomust 5. ja 4. sajandil eKr selle niinimetatud klassikalisel ajastul. Selle pärimuse kohaselt otsustasid Ateenas kõiki olulisi küsimusi kõik täieõiguslikud kodanikud ühiselt rahvakoosolekul; poliitiline valitsusvõim oli otsedemokraatial kohaselt nende endi kätes.^{*2}
2. Nüüdisaegse demokraatia ühe põhistaja Jean-Jacques Rousseau tees, et rahvale võõrandamata kuuluvat suveräänsust ei ole võimalik delegerida. Rousseau kuulutas rahvasuveräänsuse nii võõrandamatuks kui ka esindamatuks.^{*3}
3. 1871. aasta Pariisi kommuun, nagu Karl Marx seda kirjeldas – realiseerunud näitena rahva vahetust demokraatlikust iseenda valitsemisest. Kommuun ei olnud Marxil juba varem olemas olnud riigivõimu revolutsioonilise muutmise protsess, mis jääb ka muudetuna iseenesest püsima, vaid revolutsioon riigi kui sellise vastu, et purustada „see klassivõimu jäletu masinavärk“ ja asendada see rahva poolt iseenda vahetu valitsemisega, valitsejate ja valitsetavate identsusega.^{*4}

Need pidepunktid legitimeerivad ja põhistavad ühte demokraatia mõistet, mille kohaselt demokraatia olemus seisneb eneseküllase rahva poolt iseenda vahetus valitsemises, mitte rahvast pärinevate ja iseseisvalt tegutsevate juhtorganite konstitueerimises, mis tegutsevad rahva jaoks ja rahvana, samas rahva ees vastutades. Sellise demokraatia mõiste järgi saab vahendlik, esindusdemokraatia olla õigustatud üksnes faktilis-tehniliste tingimuste tõttu: tänapäeva poliitiliste ühenduste ruumiline avarus ja nende elanike suur hulk muudavad selle vältimatuks. Niisugusena tundub see demokraatia idee kõrval aga vähem väärtuslikuna, „teise teena“, mille puhul ei jää varjule ehtsa demokraatia puudumine. Sellel mõtteviisil on tagajärjed ka vahendliku ehk esindusdemokraatia kontseptsiooni jaoks: kui siin leidub vahetu demokraatia elemente, siis neile omistatakse suurem legitiimsus, need on „demokraatlikumad“ kui esindus. Kui esindust ja vahendlikkust ei saagi lõpuni vältida, siis tuleks neid ikkagi lubada ja kasutada võimalikult vähesel määral.

Sellisest demokraatiamõistest lähtub tänapäeval nn alusdemokraatia liikumine. Demokraatia tähendab selle liikumise jaoks altpoolt alguse saanud osalust, üksikisikute osalemist kõikides otsustes, mis neid puudutavad (puudutatute põhisus). Selles nähakse samal ajal võimuprobleemi lahendamise viisi, nimelt eneseületamise ja lõpuks võimu kaotamise tähenduses. Tegemist on „kõikide kodanike (puudutatud isikute) osalemisega diskussioonis, lahendamise probleemi otsustamise protsessis“^{*5}, mis seeläbi kaotab oma olemuse rahvast (puudutatutest) eraldiseisva võimu teostamise vahendina.

II. Vahetu osalusdemokraatia kontseptsiooni kriitika

Alljärgnevalt seatakse kriitiliselt kahtluse alla siin ülal just lühidalt kirjeldatud demokraatia kontseptsioon. See kriitika lähtub teesist, et vahetu demokraatia kui demokraatia ehtsa vormi ettekujutusest kujundatakse demokraatia mõiste, mis on irreaalne – mitte ainult pragmaatilises tähenduses, sest seda ei ole võimalik teostada praktilises poliitikas, vaid see kontseptsioon on irreaalne ka teoreetilises tähenduses. See tees kõlab pretensioonikalt ning vajab põhjendamist.

1. Esimene põhjendus seondub rahva tahte väljendamise ja teostamise tingimuste analüüsiga. Kui me räägime rahva tahtest, tekib alati küsimus, on see üldse realselt olemas või on tegemist hoopis fiktsiooniga. Kas rahva tahtest saab rääkida mõnes muus tähenduses kui pelgalt kokkuvõttev nimetus suure hulga üksikute tahete kohta, mis jäävad tegelikkuses oma ainulisuses püsima? Kogemus kinnitab, et selline asi nagu rahva tahe on täiesti olemas ja seda saab väljendada reaalse suurusena, ka reaalse poliitilise suurusena. Ometi ei eksisteeri ta seejuures vaba ja sõltumatu üksiktahetest. Rahva tahe ilmneb näiteks selles,

² Ateena demokraatia kirjeldust vt nt H. Kurz. Volkssouveränität und Volksrepräsentation. Köln *et al.* 1965, lk 28 jj. Atika rahvastiku koosseisu kohta, kellest kõige rohkem kolmandik kuni neljandik olid täieõiguslikud kodanikud, vt V. Ehrenberg. Der Staat der Griechen. 2. Aufl. Zürich, Stuttgart 1965, lk 37 jj; T. Tarkiainen. Die athenische Demokratie. München 1972, lk 48 jj, 51 jj, 53 jj.

³ J.-J. Rousseau. Du Contrat social. III raamat, 15. ptk (eestikeelses tõlkes J.-J. Rousseau. Ühiskondlikust lepingust ehk riigioiguse põhiprintsiibid. Tallinn 1998, lk 130 jj „Saadikutest ehk esindajatest“ – *tlk*).

⁴ K. Marx. Erster Entwurf zum „Bürgerkrieg in Frankreich.“ – K. Marx, F. Engels. Werke. Bd. 17. Berlin (Ost) 1962, lk 541 jj; K. Marx. Der Bürgerkrieg in Frankreich. – Samas, lk 338 jj.

⁵ W. Euchner. Demokratietheoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte. – Politikwissenschaft. Hrsg. von G. Kress, D. Senghaas. Frankfurt am Main 1969, lk 45.

kuidas määratlemata hulgana koos elavad inimesed tahavad moodustada ühe rahva, ühise riigi, kujundada ja korrastada oma poliitilisi ja ühiskondlikke elutingimusi.^{*6} Aga rahva tahtel on oma eriline omapära. See omapära seisneb asjaolus, et rahva tahe on iseenesest vormimata, difuusne, vajab veel vormimist. Ta sisaldab eneses potentsiaalseid **võimalusi**, aga üksnes ja ainult konkreetse iseolemise võimalusi, mis alles vajavad tegelikult muutmist. Tema tegelikult saamine sõltub sellest, kas tema järele päritakse, ning tema konkreetse realiseerimise suuna ja liigi määrab ära see, kes ja millisel viisil tema järele pärrib, piltlikult öeldes: paneb ta kõnelema. Rahva tahe ei eksisteeri nagu juba iseeneses valmisolev teadmus, mis vajab vaid päringu tegemist, pigem kutsutakse ta alati tema konkreetsetes määratletutes esile ja muudetakse tegelikult just pärimise ja küsitlemise peale, mis omakorda on juba ette kuidagi kujundatud. Rahva konkreetseks saanud, aktualiseerunud tahtel on alati ja paratamatult vastuse iseloom.^{*7}

Selgeim näide selle kohta on referendum. Referendumil kutsutakse rahvast üles tegema siduv otsus, aga otsustada tuleb küsimuse üle, mis on rahvale ette antud väljastpoolt, mingi teise instantsi poolt. Selle küsimuse sisule ja formuleeringule ei ole rahval oma vahetus osaluses mingit mõju ning ta saab esitatud küsimusele vastata ainult kas „jah“ või „ei“. Referendumi puhul on otsustava tähtsusega küsimuse esitamise õigus: kellel on õigus rahvale küsimus esitada, millisel alusel ja ajal ta seda teha võib ning kuidas ta selle võib formuleerida.^{*8} Küsimisest ja küsimuse asetusest ei sõltu ainult referendumi tulemus. Vastupidi levinud arvamusele kehtib see samamoodi ka rahvaalgatuse puhul. Rahvaalgatus sõltub iga kord selle käivitaja initsiatiivist. Tema määrab rahvaalgatuse küsimuse. See päris algatus on alati väheste asi, olgu siis tegemist üksikisiku või grupiga. Erinevus referendumist seisneb vaid selles, et rahvaalgatuse puhul on õigus küsimust püstitada vaba ja kuulub kõigile, mitte üksnes teatavale piiratud hulgale isikutele või mõnele riiklikule organile. Lubades rahvaalgatust, antakse niisiis päris oluline potentsiaalne poliitiline võimupositsioon mingile hulgale kodanikele või ühiskondlikele gruppidele. Selle kohta leiab palju näiteid referendumidemokraatia praktikast Šveitsis.^{*9}

2. Teine põhjendus puudutab demokraatia pluralismi teooria tulemusi ja sellega kaasnenud diskussiooni, mida on peetud eelkõige Ameerika Ühendriikides.^{*10} Demokraatia pluralismi teooria lähtealuseks ja mudelettekujutuseks on huvitatute üldine osalus ja huvide relevantsus poliitilise tahte kujundamise protsessis – mis lõpuks vastab otsedemokraatia lähtekohale. Empiirilised vaatlused ja analüüsid viisid aga selge eliidiga struktuuri tuvastamiseni: ainult teatav eliit kasutab olemasolevaid osalusvõimalusi ning väljendab seejuures iseenda kitsamaid huve. Seetõttu saavad need poliitilises protsessis eelisseisundi. Selline protsess toimib väiksema kommuuni tasandil niisamuti kui riigis.^{*11}

Põhjust pole raske ära tunda. Üldise poliitilise osalusraami täitmiseks on vaja algatust; see aga ei lähtu igalt inimeselt, vaid algatuse kandjatele, kes ühinevad esindavateks juhtorganiteks ning saavad oma küsimusele vajaliku tagasiside. Just niimoodi, aga ka ainult niimoodi toimub huvide demokraatlik organiseerimine. Järgmine äratundmine seisneb selles, et üldise poliitilise osalusraami täitmine pluralistlike huvidega ja ärakasutamine kirjeldatud viisil toob endaga kaasa poliitilise tahtekujunduse **segmenteerumise**.^{*12} Kui moodustunud huvigrupid on poliitilise tahte kujundamisel määravateks ja konstitueerivateks teguriteks, puudub poliitilises protsessis koht fundamentaalsete konfliktide lahendamisele. Need surutakse alla või tõrjutakse kõrvale, sest saavad väljendumisvõimaluse vaid kõikide kodanike kaasamise korral. Kodanike üldine kaasamine satuks aga vastuollu iga spetsiifilise huvi väljendamise ja selle huvi üle vaidlemisega ning purustaks elitaarsete huvigruppide süsteemi. Ka sellele tähelepanekule on olemas mõistetav selgitus. Fundamentaalse konfliktide väljendamine, milles osalevad kõik, ei toimu samuti iseenesest. Ka selleks on vaja juhtorganeid, kes tõstatavad ning formuleerivad diskuteeritava küsimuse, mille kohta saab langetada

⁶ E. Kaufmann. Zur Problematik des Volkswillens. Berlin 1931, uuesti avaldatud väljaandes: Grundprobleme der Demokratie. Hrsg. von U. Matz. Wege der Forschung, Bd. 141. Darmstadt 1973, lk 22 jj.

⁷ Samas, lk 26.

⁸ W. Weber. Mittelbare und unmittelbare Demokratie (1959). – W. Weber. Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. 3. Aufl. Berlin 1970, lk 185 jj: „Referendum on alati vastus küsimusele. Selle vastuse sisu sõltub täiesti sellest, millistel asjaoludel, millise teema kohta ja millise formuleeringuga rahvale küsimus esitatakse. Sellest tuleneb, et referendumi korraldamise, selle ajahetke, selle teema ja selle formuleeringu otsustamine kuulub konkreetsetel juhtudel ülemate põhiseaduslike funktsioonide hulka.“

⁹ Vt selle kohta nt L. Neidhart. Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Bern 1970; J.-F. Aubert. Le référendum populaire dans la révision totale de 1872/74. – Revue de droit suisse 1974, vol. 93 N° I, lk 431; K. Eichenberger (viide 1), lk 103 jj.

¹⁰ F. W. Scharpf. Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. 2. Aufl. Kronberg 1975, lk 29 jj koos edasiste viidetega.

¹¹ Selle olulise tulemuseni jõuti demokraatia pluralismi teooria raames, vt R. A. Dahl. Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven 1961.

¹² F. W. Scharpf (viide 10), lk 48 jj.

otsuse. Huvide pluralismile rajatud poliitilises osalusraamis on sellega aga omad raskused. Tegelemine fundamentaalsete konfliktidega ei vasta ühele või teisele spetsiifilisele huvile, pigem on see kõikide nende huvide suhtes risti vastupidine ning poliitilise väljendusvalmiduse potentsiaal on arutelus erinevate huvide üle suuresti juba absorbeerunud või ammendunud.

Küsimine nende asjaolude põhjuse järele viis empiiriliselt tõestatud tulemuseni, et poliitilise osalemise huvi ei ole kodanike jaoks fundamentaalne sellisel viisil, et osutuks kõigist teistest huvidest olulisemaks ja esmasemaks. Pigem konkureerib poliitiline osalemishuvi üksikisiku kõigi teiste huvidega ning just see konkurentsiolekord on poliitilise osalemishuvi jaoks fundamentaalse tähendusega.^{*13} Üksikisiku elu ei ole pühendatud poliitilisele osalemisele. Erinevalt ehk Ateena demokraatiast, mille kodanikel kui isandatel olid orjad ja teenijad, ei ole poliitiline osalus tänapäeval kodanike jaoks isegi mitte olulisem muudest huvidest. Poliitiline aktiivsus ja sellega kaasnev kaasamine on seetõttu nagu iseenesest vähemuse asi. Eelkõige kehtib see igapäevase poliitilise tegevuse kohta, ehkki selle mõju ja tähtsus üha kasvavad. Siia lisandub eesseisvate otsuste üha suurem hulk ja otsustamise keerukuse kasv – needki tingivad kumbki omalt poolt poliitilise osalemise üha professionaalsemaks muutumise.

Ka siit tuleneb oluline järeldus. Üksikisikute üldise poliitilise osalemise võimaluse postulaat, niisamuti sellele vastavalt kujundatud põhikorraraamistik näivad väljapoole ja normatiivselt vaadates küll omavast otsedemokraatia iseloomu, tegelikus poliitikas õigustatakse sellega aga aktiivsete vähemuste poliitiliste võimu- ja mõjupositsioonide legitiimsust ja arenguruumi. Otsedemokraatia mantel pakub kattevarju esindusstruktuuridele, mis saavad seejuures toimida vabalt ja kontrollimatult.

3. Kolmanda põhjenduse eest võlgname tänu Hermann Hellerile.^{*14} Tema analüüsis ühelt poolt ühiskondliku tegelikkuse reaalselt vormi ning teiselt poolt sotsiaalse ja poliitilise ühenduse olemust organiseeritud tegevus- ja mõjuüksusena. Heller on otsedemokraatia probleemi käsitlenud sotsiaalteaduslikult ja ka organisatsiooniteoreetiliselt ning taandanud selle oma alusteni.

Heller uuris sotsiaalsete ja poliitiliste ühenduste tekkimist ja püsijäämist inimkooslustes. Need ei teki ega püsi eraldi substantsidena ega ka paljalt subjektiivsete ettekujutustena, vaid üksnes mõju- ja tegevusüksustena. Nad teostavad end organisatsiooniliste protsesside kaudu: inimliku tegutsemise ja käitumise mitmesuguses ja -kordses koondumises, selle kindlaksmääratud suunas ning vastavas realiseerimises.^{*15} Siit kasvab välja tegevuste põimik, milles sagedased tegevused koonduvad ühtseks tegevusstruktuuriks ning sellest tekib toimeüksus, mis võib olla liigendatud. Kui sellist koondumist ega suundumust ühtseks tegevusstruktuuriks ei ole, siis jäävad eraldiseisvad, koordineerimatult teotsevad üksikisikud lihtsalt üksteise kõrvale tegutsema. Grupp kui piiritletud üksus tuleneb alles selgesuunalisest, omavahel seotud interaktsioonist. See kutsub esile, loob ja kannab edasi grupi kui tegevus- ja toimeüksuse ühtsuse.

Seda sidet aitab ette kujutada jalgpallimeeskonna või marsisammul liikuva sõjalise kompanii näide. Nii väljapoole paistev kui ka toimiv tegevusüksus moodustub ja tekib alles tänu ühtsele juhtimisele ja selle kaudu, mis võimaldab mitmete või paljude üksikisikute käitumist siduda ühtse eesmärgiga ja sellele suunata.

Mõjuüksuste teokssaamine sellisel viisil sõltub omakorda ühe või mitme juhtiva organi olemasolust, mille ühendav ja organiseeriv funktsioon leiab väljenduse tekkinud mõjuüksuses.^{*16} Selle funktsiooni täitmine ei ole juba olemasoleva mõjuüksuse väljund, pigem kutsutakse mõjuüksus kui kindlal viisil kujundatud, suunatud ja ühendatud mõjusuhe siin alles esile. Heller osutab õigesti asjaolule, et sellise tegevus- ja mõjuüksuse teokssaamiseks ei piisa isegi kõikidel osalejatel tõepoolest eksisteerivast ühtsustahtest, nn tahteühendusest.^{*17} Selline ühtsustahe on veel vormimata. Et niisugune ühtsustahe võiks muutuda tegevusüksuseks, on lisaks vaja otsustusi plaanitava koondumise liigi ja eesmärgi kohta, ühiselt kantud ja ühiselt elluviidava sisulise suuna kohta ja seega teiste võimaluste välistamise kohta, samuti seejuures kasutatavate vahendite kohta.

Selle paratamatult vajaliku tegevuse juures toimivad juhtivad organid omal algatusel ja iseseisvalt. Nende tegutsemine võib olla ajendatud või ka soovitatud olemasolevast olukorrast ja sellest tulenevatest ülesannetest, paljude üksikisikute tahtest või ootustest. Konkreetse, sisuliselt määratletud algatusena, mis

¹³ Selle kohta rohkem vt samas, lk 57 jj.

¹⁴ H. Heller. Staatslehre. 3. Aufl. Leyden 1971, lk 81 jj, 228 jj.

¹⁵ Samas, lk 83 jj, seoses riigiga lk 231.

¹⁶ Samas, lk 88 jj, 230.

¹⁷ Samas, lk 89 jj.

kutsub esile ja kannab edasi tahte koondumise ja mõjuüksuse, on see oma olemuselt loov akt, mitte juba paikapandu täideviimine või pelk rakendamine.^{*18} See selgitab sotsiaalsete ja poliitiliste tegevusüksuste toimimisviisi ja tegelikkuses väljenduva vormi paratamatut omapära: see on ikka ja jälle korduv, asja enese pärast vajalik küsimise ja vastamise, väheste tegevuse ja paljude heakskiidu või tagasilükkamise suhe.

Heller ise rakendas oma teooriat demokraatia kui riigi- ja valitsusvormi analüüsimisel. Tema „Riigiõpetuses“ on selle kohta märgitud: „Ka võrdsete sotsiaalsete võimalustega demokraatia tingimustes saab rahvas valitseda ainult valitsemisorganisatsiooni abil. Igal organisatsioonil on vaja aga autoriteeti ja kogu võimu teostamine allub väikeste arvude seadusele: need, kes viivad ellu organisatsiooniliselt ühendatud võimuambitsioone, peavad alati omama teatud määral otsustamisvabadust, mis ei ole demokraatlikult seotud.“^{*19} Lisaks rõhutas ta, et see kehtib ühtviisi nii riigiaparaadi kui ka poliitiliste parteide võimustruktuuri kohta.

III. Demokraatia kui riigivormi mõiste ja ülesehitus

Mis tuleneb nendest põhjendustest demokraatia mõiste ja tegelikkuse jaoks?

1. Esimene tulemus on võimalik kokku võtta nii, et demokraatia kui riigivormi mõistet ei saa sisustada vahetu demokraatiana. Igapäevane rahvahääletus (*plébiscite de tous les jours*) ei ole riigivorm (Carl Schmitt). Sellega muutuks mõistekujunduse lähtekohaks teaduslikus uurimises kindlaks tehtud ja tõendatud irreaalsus ning moodustataks demokraatia mõiste, mille tuum ja tegelikult ka eesmärk oleksid algusest peale realiseerimatud. Iga tegelik demokraatia oleks sellise mõiste jaoks vigane, puudulik või koguni legitimeerimatu. Demokraatia nõuete permanentne mittetäitmine muutuks demokraatia mõiste paratamatuks osaks. Ma ei pea võimalikuks, et see saaks olla teadusliku mõistekujunduse idee.

Kui riigivormina on demokraatia poliitilise võimu ja võimu organisatsiooni vorm, siis peab ta igal juhul moodustama teatava otsustamis- ja mõjuüksuse ning kutsuma esile üksiktahete suhtelise ühtlustamise süsteemi.^{*20} Selleks on vältimatult vajalikud juhtivad ja iseseisvalt tegutsevad, selles mõttes representatiivsed organid. Need on demokraatliku võimuorganisatsiooni võimalikkuse paratamatud tingimused. Ja nimelt mitte alternatiivina või järeleandmisena faktilistele ruumilis-tehnilistele või arvulistele asjaoludele, vaid algupäraselt vajalikena. Poliitilise kogukonna demokraatliku organisatsiooni ülesandeks ei saa seega olla korraldustest sõltumatu juhtimisvõimu ja iseseisvalt tegutsevate esindajate kaotamine või nende tähtsuse piiramine vältimatu miinimumini – lähenemaks „ehtsale“ demokraatiale. Pigem seisneb ülesanne selles, et selline juhtimisvõim ja sellised esindajad peavad igal juhul jääma ja need tuleb vajadusel isegi püsivaks muuta, kuid allutada samas demokraatlikule legitimeerimisele ja demokraatliku tahtekujunduse avatud protsessile, samuti siduda vastutuse ja demokraatliku kontrolliga, et nende tegutsemine oleks ning ka saaks olla autoriseeritud tegutsemine rahva jaoks ja rahva nimel.^{*21} Demokraatia mõiste peab sisaldama ja väljendama realiseeritavat kontseptsiooni demokraatlikust võimuorganisatsioonist ja võimu teostamisest, mis kaasab esindamise kui demokraatiat konstitueeriva elemendi, mitte lähtuma demokraatia tegelikkuse ja teostamistingimuste vastu olevast illusoorsest ja utoopilisest mõttemudelitest.

2. Riigivõimu realiseeritava demokraatliku organisatsiooni üksikud elemendid võib kokku võtta kolmes põhipunktis.^{*22} Esiteks, iseseisvalt tegutsev juhtimis- ja otsustamisvõim peab olema pidevalt seotud rahvaga, st riigivõimu ja riigiametite õiguslikult legitiimne ülesehitus on alt üles.^{*23} Teiseks tuleb takistada esindajate iseseisvuse kasvamist suveräänse positsioonini, sest nende juhtimisvõim saab olla üksnes ametiga seotud ja õiguslikult piiratud volitus. Kolmandaks, esindajate juhtimis- ja otsustamisvõim peab olema demokraatlikult korrigeeritav ja tasakaalustatud, olgu siis esindajate tagasikutsumise või rahva enda poolt tehtavate sisuliste otsuste kaudu. Rahva otsustel üksikutes sisulistes küsimustes rahvahääletuse kaudu on riigivõimu demokraatlikul korraldamisel kindlasti oma roll, ainult et mitte kogu konstruktsiooni

¹⁸ Samas, lk 233

¹⁹ Samas, lk 247. Vt ka H. Heller. Politische Demokratie und soziale Homogenität (1928). – Grundprobleme der Demokratie (viide 6), lk 10.

²⁰ Samas.

²¹ Selle kohta vt ka Saksamaa Liitvabariigi parlamendi põhiseadusreformi uurimise komisjoni lõpparuannet: BT-Drs. VII/5924 = Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (I), Parlament und Regierung, Zur Sache 3/76, lk 49.

²² Selle kohta vt ka H. Heller (viide 19), lk 10 jj; M. Kriele. Einführung in die Staatslehre. 1975, lk 244 jj.

²³ Roman Herzog räägib tabavalt „demokraatliku legitimeerimiseahela“ põhimõttest, vt T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz. Grundgesetz: Kommentar. München, art 20 äärenr 48 jj.

aluspõhimõttena, vaid tasakaalustava ja korrigeeriva elemendina. Sellistena võib ja tulebki neid mõista demokraatliku põhikorra organisatsiooni osana.^{*24}

Mis on siis riigikorra demokraatliku organisatsiooni teostatavuse ja riigivõimu seesuguse teostamise tulemus? Sellega pannakse alus riikliku tegevusüksuse toimimiseks paratamatult vajalike iseseisvate juhtimisorganite ja nende juhtimisvõimu juriidiliselt kujundatud, korduvalt ja pidevalt toimuvale **demokraatlikule autoriseerimisele**. Kuivõrd see autoriseerimine ei toimu vaid üks kord ja edaspidi ollakse igasugusest kontrollist vaba, nagu Thomas Hobbesi teoorias,^{*25} vaid pidevalt nii tagasikutsumise kui ka vastutuse kaudu, paneb see aluse omistamissuhtele. Iseseisvad juhtimisorganid, mis on sellises vormis autoriseeritud, tegutsevad rahva nimel ja rahva jaoks, kujutavad endast rahvast, mis on organiseerunud poliitiliseks tegevusüksuseks. Selles tähenduses on nad rahva esindajad ja nii organiseeritud riigivõim on demokraatlik esinduslik riigivõim.

B

Sellega tekib aga küsimus, kas niisuguse omistamissuhte loomisega teostub juba ka rahva sisuline esindamine riiklike juhtimisorganite tegevuses. Raske on ju vastu vaielda asjaolule, et mainitud legitimeerimistoimingute ja tagasisidesuhete teel loodud omistamissuhe võib muutuda paljaks, teatud määral alasti tahte delegeerimiseks, ilma et selles avalduks püüd esitada ja panna maksma rahva tegelik tahe selle mitmekülguses, aga ka ühises siduvuses. Nii tekib põhimõtteline küsimus esindamise tähenduse kohta demokraatias kui realiseerunud rahvavõimus.

I. Esindamise erinevad mõisted

Sellele vastamiseks küsime kõigepealt esinduse mõiste kohta. Nüüdisaegses riigi- ja konstitutsiooniteoreetilises diskussioonis kasutatakse „esindamist“ kahes tähenduses.^{*26}

1. Formaalses tähenduses räägitakse esindamisest seoses iseseisvate juhtimisorganite autoriseerimisega rahva või kodanike poolt. Esindamine tähistab olemasolevat või sellega loodud legitimeerimis- ja omistamissuhet juhtimisorganite tegutsemise ja rahva vahel. Juhtimisorganid tegutsevad esindamisel rahva nimel ja rahvana, neil on voli kohustada rahvast oma tegutsemise kaudu.^{*27} Selles tähenduses tuleb rääkida esindamisest formaalses tähenduses (formaalse esindamisena).

2. Sisulise esindamise puhul on seevastu oluline, et ükskõik mis moel rahva poolt autoriseeritud ja legitimeeritud tegutsemises viiakse ellu ja väljendatakse rahva tahet sisuliselt. Siin seisneb esindamine selles ja saab teoks nii, et üksikisikud ja kodanikud tervikuna (rahvas) saavad juhtimisorganite tegutsemises tunda ära iseennast, taasleiavad nii igäihe erinevad arusaamad kui ka selle, mida kõik koos õigeks peavad ja tahavad. Selle juurde kuulub, et üksikisikud – esmalt üksnes formaalselt esindatuna – näevad kõiki kooselu

²⁴ See kehtib ka põhiseaduse kehtestamisel ja muutmisel. Oluline kriitika Saksa põhiseadusreformi uurimise komisjoni lõpparuande kohta, millega peaks nõustuma ka selle komisjoni liige, käib asjaolu kohta, et erinevalt seadusandluse rahvahääletuslikest vormidest ei käsitletud selles aruandes üldse rahva osalemist põhiseaduse muutmises.

²⁵ T. Hobbes (Leviathan, 17. ptk) riigi rajamise ja allutamise lepingu tuumast, mis seisneb selles, et „to appoint one Man, or Assembly of men, to beare their Person; and every one to owne, and acknowledge himself to be the Author of whatsoever he, that beares their Person, shall act or cause to be acted“ (artikli autori rõhutus). Vt ka H. Hofmann. Repräsentation. Berlin 1974, lk 382–392, eriti 386 jj.

²⁶ Siinkohal ei saa käsitleda „esinduse“ mitut muud tähendusvarianti, mis kujundati eelkõige riigiteoreetilistes diskussioonides 19. ja 20. sajandil. Varase 20. sajandi esindusteooriate kriitilist käsitlust vt H. J. Wolff. Theorie der Vertretung. Berlin 1934, lk 16–91; esindamise diskussiooni alguse ja arenduste kohta vt J. H. Kaiser. Repräsentation. – Staatslexikon der Görres-Gesellschaft. 6. Aufl. Bd. 6. 1961, veerg 865 jj; P. Badura. Grundgesetz. Bonner Kommentar. 2. Aufl. 1966, art 38 äären 23–34.

²⁷ Nii nimetas Prantsusmaa 1791. a konstitutsiooni III ptk art 2–4 seadusandlikku organit ja kuningat kui Prantsuse rahva *représentants*, kellele rahvas on „delegeerinud“ *pouvoir législatif*’i ja *pouvoir exécutif*’i. Ka J. C. Bluntschli (Allgemeines Staatsrecht. 3. Aufl. Bd. 1. München 1862, lk 478 jj) jaoks on esindamise juures primaarne autoriseerimis- ja omistamissuhte organite kui üksiknähtuste tegutsemise ja rahva kui ühtsuse ja kogumi vahel, mida piiras osalise esindamise seisuslik põhimõte. Samas tähenduses rääkis esindamisest Otto von Gierke, sidudes selle riigi isiksuse (*Staatspersönlichkeit*) mõistega, vt O. Gierke. Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien: Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtssystematik (1. Aufl. 1880). 4. Aufl. Berlin 1929, lk 211 jj; O. Gierke. Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. 1. Berlin 1868, lk 822 jj. Juriidiliselt formaliseerituna ja selle poliitilisest seosest eraldatult kasutab esindamise mõistet G. Jellinek. Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Berlin 1914, lk 566 (sissejuhatavas definitsioonis) ja lk 582 jj.

üldisi küsimusi esindajate poolt läbi räägituna ja lahendatuna viisil, mis vaatamata eriarvamustele ja arusaamade erinevusele võimaldab ja tekitab võimaluse nende lahenduste ja otsustega samastuda. Esindajate volituse kõrvale väliselt kohustada (st käsutada) asetub siin võime saavutada nõusolek ja valmidus kuuletuda.^{*28}

Esindamine selles sisulises mõttes on protsess, täpsemalt vaimne poliitiline protsess. Tegemist ei ole eelnevalt ja iseenesest olemasoleva, ehkki nähtamatu entiteedi või substantsiga, mis saab selles protsessis väljenduse;^{*29} esindus võib teostuda või ebaõnnestuda ja laguneda. Õiguslikult vaadatuna, see tähendab õiguslike meetmete kaudu, saab seda küll võimaldada, aga mitte tagada – see peab kuju saama esindajate konkreetse tegevuses ja selle kaudu.

3. Teostunud demokraatia jaoks on vajalikud mõlemad esindamisviisid. Formaalse esindamise puhul on demokraatial oma õigusvormiline autoriseerimis-, legitimeerimis- ja omistamissuhe. See loob demokraatliku riigi struktuuri selle välisel kujul, aga ka ainult sel kujul. Alles sisulise esindamise lisandumine on tingimus selleks, et demokraatia ei manduks vaatamata oma vormilisele representatiivsele struktuurile delegeerivaks individuaal- või grupivõimuks ega ka mitte enamuse vahelduvaks absolutismiks, vaid teostaks rahva võimu ja üksikisiku poliitilist osalust. Selles mõttes konstitueeritakse demokraatias ühelt poolt (formaalse) esindamise kaudu võimu, teiselt poolt teenib (sisuline) esindamine võimu piiritlemist ja sisulist sidumist rahvaga. Sellest vahendamisprotsessist sõltub iga demokraatia, sest ta ei ole realiseeritav vahetu osalusdemokraatiana.

II. Demokraatliku esindamise sisu ja teostamine

Kuidas see sisuline esindamine aga teostub ning kuidas see võiks püsida?

1. W. Hennis on osutanud ameti mõiste tähtsusele esindusdemokraatia jaoks.^{*30} Mulle näib, et see on õige lähtepunkt. Kui mõista iseseisvalt tegutsevate formaal-representatiivsete juhtimisorganite positsiooni ametina, siis on leitud tagatis, et esindusliku tegutsemise eeldusena paratamatult vajalik vabastamine partikulaarseostest ja baasimperatiividest ei manduks meelevaldsuseks, individuaalsete võimukandjate „paljaks“ tahteks. Ameti mõistesse kuulub kasulikkus teistele, suunatus ülesannetele ja vastutusele, mis erinevad omaenese huvidest;^{*31} inglise keeles nimetatakse seda *trusteeship*. Esindavate juhtimisorganite tegutsemisele ülekantuna tähendab see, et määrav ei tohi olla tegutsevate indiviidide endi loomulik tahe, vaid „ametlik“, avalik tahe, mis vastab üldsuse nõudmistele, kogu rahva huvidele ja mis realiseerib objektiivieritud ülesande. Tegutsemise suund on määratud üldisest, loomuliku tahte ja loomulike huvidega kattumatust lähtekohast ning see realiseerib just üldisest tuleneva seose ja kohustuse.

2. Milles seisneb aga see üldine lähtekoht **demokraatliku** esinduse jaoks? Siinkohal kerkib üles probleem, mis vajab veel lahendamist. Ühelt poolt on tõusmine pelgalt loomulikust empiirilisest tahtest ja sellega seotusest kõrgemale vajalik, et sisuline esindamine üldse realiseeruks; teisalt ei saa see suunatus ja suhe olla volitus, mis lubaks juhtimisorganite tegutsemise täielikult lahti haakida demokraatlikust tahtekujundamise ja mõttevahetuse protsessist. Kui see oleks nii, kujutaks sisulise esindamise nõue endast vaid argumenti, varjamaks seda, et avalik huvi, üldsuse huvid, üldine heaolu jms määratletakse ülimuslikult, rahvast ja demokraatlikust protsessist äralõigatult. Üldist, kõiki hõlmavat lähtepunkti ei ole seetõttu võimalik leida ilma rahvast arvesse võtmata. Siin ei mõelda ideaalset või hüpoteetilist, vaid tegelikku rahvast. Vaid sel juhul on sisuline esindamine ka demokraatlik esindamine.^{*32}

²⁸ Põhjapanevalt selle kohta vt M. Drath. Die Entwicklung der Volksrepräsentation (1954). – Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und der Repräsentativverfassung. Hrsg. von H. Rausch. Darmstadt 1968, lk 275 jj, 292 jj; lisaks S. Landshut. Der politische Begriff der Repräsentation (1964). – Samas, lk 491 jj; U. Scheuner. Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie. – Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag 24. Mai 1961. Bern 1961, lk 240 jj koos viidetega. Tänu osutuse eest volitusele teisi kohustada kui esindamise tunnusele võlgnen oma kolleegile Wilhelm Hennisele Freiburgist.

²⁹ Selles „staatilises“ mõttes on esindamise mõistet käsitletud veel C. Schmitt. Verfassungslehre. 5. Aufl. Berlin 1970, lk 209 jj; teda järgides ka J. H. Kaiser (viide 26), veerg 865.

³⁰ W. Hennis. Amtsgedanke und Demokratiebegriff. – Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962. Tübingen 1962, lk 51 jj ja passim. Samal moel ja sellest lähtudes: M. Kriele (viide 22), lk 242 jj.

³¹ H. J. Wolff, O. Bachof. Verwaltungsrecht II. 4. Aufl. München 1976, § 73 I, lk 28–32; lisaks H. Krüger. Staatslehre. 2. Aufl. Stuttgart 1966, § 19, eriti lk 258 jj.

³² See demokraatliku esindamise jaoks vajalik seos jäetakse representatsiooni diskussioonis sageli tähele panemata. Esindamise toetuspunktina käsitatakse vahetult ideid, väärtusi või üldist heaolu, mistõttu jäetakse esindamine demokraatlikust poliitilisest protsessist suuremal või väiksemal määral eraldatuks. Vt nt G. Leibholz. Das Wesen der Repräsentation unter

Kuidas seda lähtepunkti aga määrata, ilma et esindamine muutuks ühelt poolt taas vaid loomulike empiiriliste tahete summaks, täpsemalt paljude üksikisikute loomulikeks empiirilisteks taheteks, ja et teisalt ei osutuks esindamine lõpptulemusena pelgalt arvamusuuringute kogumiks?³³ Mulle tundub, et viimaste aastakümnete diskussioon esindamise teemal lubab siin edasi minna ja annab osutatud probleemile võib-olla ka lahenduse. Selles diskussioonis on saanud selgeks, et sisulise demokraatliku esindamise üldine lähtekoht sisaldab paratamatult normatiivset momenti ja peabki seda sisaldama, st juhatab meid väljapoole loomulike empiiriliste tahete ja vastava tahte delegerimise sfääri.

Tasub täpsemalt vaadelda mõlemaid diskussiooni suundi, mis siin on tekkinud: pigem teoreetilise orientatsiooniga diskussiooni Saksamaal ja pigem empiirilise orientatsiooniga diskussiooni Ameerika Ühendriikides. Saksa diskussioon lähtub sellest, et esindamise käsitlemine ajatute ideede või väärtuste väljenduse või kehastusena, nagu see oli määrav veel Gerhard Leibholzi käsitluses,³⁴ on kuulutatud problemaatiliseks. Samas ei tohiks esindamisena käsitada ka lihtsat empiiriliste üksiktahete esindamist. Nii ei ole Carl Schmitti jaoks esindamine seotud mitte kõikide üksikisikute tahtega, ka mitte rahva empiirilise tahtega, vaid rahva kui **poliitilise ühendusega**, mida eristatakse rahvast selle loomulikus olekus.³⁵ Erich Kaufmanni käsitluses on esindamise lähtepunkt rahvavaimu kui indiviide mõjutava reaalse vaimse jõu kujundatud rahva tahe, mis vormub ja väljendub selle rahva esindajas rahvavaimu toimetel.³⁶ Siegfried Landshuti jaoks ei avaldu ega ilmne esindamises mitte rahva empiirilise psühholoogiline tahe, vaid **regulatiivne printsiip**, (avaliku poliitilise) elamisviisi juhtidee, mispeale suure inimhulga elu omandab ühendava tähenduse: rahva elu on üldine ja ühine selle kaudu, et rahvas näeb ja mõistab end ühisusena paljudes üksikutes.³⁷

Ameerika diskussioon püüab ületada antinoomiat ühelt poolt üksnes formaalse esindamise vahel, mis annab valimise kaudu legitimeeritutele täieliku tegutsemisvabaduse iseseisvate ja sõltumatute usaldusisikutena (*trusteeship*), ja teiselt poolt korraldustest sõltuva esindamise vahel, mis vastab imperatiivse mandaadi ja üldise poliitilise osalemise mõttele. Ameerika diskussiooni kandvaks mõisteks on muutunud **reageerimine** (*responsiveness*).³⁸ Natuke lihtsustatult kokkuvõetuna tähendab **reageerimine** esindajate vastuvõtlikkust ja tundlikkust esindatavate soovide ja huvide suhtes, millega seondub ka kohane vastuvõtuvõime. See ei sea esindajat neist sõltuvusse ega jäta talle vaid täideviija rolli, vaid säilitab esindaja omaalgatuse ning võime näha ette või ennetada vajadusi ja huve, samuti valmiduse langetada vastandlike või lahknevate huvide ja nõudmiste korral asjakohaseid otsuseid, mis on suunatud õiglase kompromissi või üldise huvi saavutamisele. Lähemal vaatlusel jõutakse siin samuti normatiivsetest arusaamadest kujundatud keskkoha äärmuslike positsioonide vahel, kus ühele poole jääb mandaadivaba formaalne esindamine ja teisele poole instruksioonidest sõltuv volitatus. Kui arendada seda reageerimise mõistet edasi, siis viib see ühe vana ideeni representatsiooni diskussioonis, mille eest võlgname tänu Hegelile. Selle kohaselt eeldab esindamine spetsiifilist mittejuriidilist suhet mõlema poole – esindaja ja esindatava – vahel, mis põhineb usaldusel ja tuleb selles esile: „Me usaldame inimest, sest näeme teda aru saavat, et ta ajab minu asja nagu enda asja, oma parimate teadmiste ja veendumuste kohaselt.“ Esindamisel ei ole siis enam

besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Berlin 1929, lk 32 jj. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783111414270>; sarnase lähtekohaga ka W. Hennis (viide 30), lk 54 jj. Ka rahva empiirilise ja hüpoteetilise tahte eristamine, mida tõstab esile E. Fraenkel (Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im modernen Verfassungsstaat. – Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und der Repräsentativverfassung. Hrsg. von H. Rausch. Darmstadt 1968, lk 330 jj) peidab endas demokraatlikust protsessist eraldamise tendentsi. Vt ka P. Badura (viide 26), art 38 äärenr 28 jj.

³³ Selle kohta vt W. Hennis. Meinungsforschung und repräsentative Demokratie. Tübingen 1957.

³⁴ G. Leibholz (viide 32).

³⁵ C. Schmitt. Verfassungslehre. 5. Aufl. 1970, lk 212, ka lk 210.

³⁶ E. Kaufmann (viide 6), lk 22 jj.

³⁷ S. Landshut (viide 28), lk 492 jj. J. H. Kaiser kasutab „esindamist“ ühes teises tähenduses, ühiskondlike jõudude ja huvide esindusena riigis ja riigi suhtes. Pärast seda, kui poliitilised parteid on muutnud oma positsiooni, tõustes riigi tasandile, on ühiskonna esindamine muutunud muude ühenduste ja huvigruppide asjaks; seepärast ei toimi esindus riiklikus institutsioonis, vaid ainult faktilisena, olles üksnes *representation de fait*. Vt J. H. Kaiser (viide 26), veerg 867; J. H. Kaiser. Die Repräsentation organisierter Interessen. 2. Aufl. Berlin 1979, lk 338 jj. Siin jätkatakse 19. sajandi konstitutsionalismi traditsioonilise problemaatikaga, mille keskmes ei ole demokraatliku esindamise probleem.

³⁸ H. Eulau *et al.* The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. – American Political Science Review 1959, Vol. 53, lk 742 jj. DOI: <https://doi.org/10.2307/1951941>; H. Eulau. Changing Views of Representation. – Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory. Ed. by I. de Sola Pool. New York 1967, lk 53 jj; H. Eulau, P. D. Karps. The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. – Legislative Studies Quarterly 1977, Vol. 2, lk 233 jj. DOI: <https://doi.org/10.2307/439340>.

sellist tähendust, nagu oleks „üks (isik) teise asemel“ tegutsemas, vaid huvi, asi, millega on tegemist ja mida aetakse, on esindajas „tegelikult olemas“.^{*39}

Mõlemad diskussioonid osutavad sellisele esindamise mõistele, milles sisaldub üldine normatiivne moment. See ei ole aga iseseisev ega enese jaoks olemas, ei otsi täiuslikke ideid ega kehtima pidavaid väärtusi iseenesest, vaid lähtub rahvast ja kodanikest ning vahendab seejuures nende vajadusi ja huve neid ühendavate ettekujutustena. Nii nähtub esindamine (dialektilise) protsessina, mitte juba valmis oleva substantsi või entiteedi lihtsa esituse ja väljendusena.^{*40} Selle kutsub esile esindajate tegutsemine, mis vastab teatavatele sisulistele nõudmistele: erinevate huvide ja vajaduste sissetoomine nende tegutsemisse ja otsustamisse, samas aga selle esitus ja väljendus, mida kodanikud on teadvustanud ja tajunud oma ühiselu korralduse siduva ühisosana (kus on oluline ka vajaduste ja huvide tasakaalustamine ja käsitlemine kindlal viisil). Just nii saavutatakse see, et üksikisikud samastavad end esindajate tegutsemisega, näevad end olevat esindatud ning lasevad end sisemiselt kohustada.

3. Demokraatliku esindamise protsessi ja struktuuri saab niimoodi selgesti kirjeldada. Demokraatlik esindus on kodanikes leiduva rahva kui sellise olemuse ja pildi esitus ja väljendus, mis vastab kodanike ettekujutusele üldiste küsimuste käsitlemisest ning vajaduste ja huvide vahendamisest üldiseks. See on nii, kui üksikisikud näevad omaenese kodanikumina (*citoyen*) ja rahvas oma rahvamina üldise tahte (*volonté générale*) avaldumisena esindajate tegutsemises, nende kaalutlustes, otsustustes ja küsimustes rahvale.^{*41} Esindus osutub siin vahendamisprotsessiks kodanike tahtest üldiseks tahteks, mille olemus kui *volonté générale* on silmnähtavalt erinev pelgalt kõikide tahete summast (*volonté des tous*). Demokraatlik esindamine saab sellisel viisil tekkida ja kindlustuda, aga ka lõppeda ja laguneda.

III. Demokraatlik esindus ja lahknemise probleem

(Sisulise) demokraatliku esindamise omapära ja teostumise äratundmine aitab aru saada sellest põhjapanevast tähendusest, mille demokraatia omandab esindusdemokraatiana. Esindamisele toetuv ja sellest sõltuv demokraatia aktsepteerib lahknemist ning sellega toimetulemist avalikult ja avatult.^{*42} Poliitiline tahtekujundus ja valitsemine kujunevad esindusdemokraatias nii, et siin ei jäeta tähelepanuta ega heideta ka organisatoorselt kõrvale isiku lahknemist inimeseks (*homme*) ja kodanikuks (*citoyen*) konkreetsel juhul ning kõikide tahte (*volonté des tous*) ja üldise tahte (*volonté générale*) lahknemist rahva puhul. Need lahknemised võetakse hoopis avatult teatavaks ja arvesse. Osalusdemokraatia eeldab, et lahknemine on vahetult kohalviibiva rahva otsuse puhul juba varem lahendatud ja väljenduse leidnud, autoritaarsed poliitilised korrakontseptsioonid võtavad selle lahendamise poliitiliselt protsessilt ära ning annavad ühe isiku või väikese isikute grupi (juhtorganite) meelevolda. Esindusdemokraatia seevastu hoiab seda lahknemisega toimetulemist avatu ja avalikuna ning asetab selle lahendamise poliitilisse protsessi; rahvamina realiseerumine ja toime saab avatud esindamisprotsessi kaudu võimalikuks nii institutsionaalselt kui ka menetluslikult ning peabki just sellises poliitilises protsessis teoks saama. Mida üksikisik kogeb oma elus ülesande ja probleemina ja mille lahendamiseks tal peab olema vabadus, kordub siin kohasel moel poliitilise ühiselu organiseeritud praktikas.^{*43} Selles mõttes võib demokraatlikku esindamist mõista tõepoolest grupi dialektilise suhtlusena iseendaga.^{*44}

Seejuures tekib reaalne võimalus leida positiivne ja produktiivne lahendus lahknemise probleemile. Lahknemise teine poolus ei eksisteeri mitte ainult üksikisiku nõudena iseendale, see iseseisvub institutsionaalselt representatiivsetes juhtorganites ja jõuab neis konkreetse teostuseni. Nad astuvad avaliku isikuna

³⁹ G. W. F. Hegel. Grundlinien der Philosophie des Rechts. Hrsg. von E. Gans. 3. Aufl. Stuttgart 1952, § 309 kokkuvõte ja § 311 märkus.

⁴⁰ Süstemaatilisel on näidanud esindamise seda olemust eelkõige M. Drath (viide 28), lk 268 jj, 275 jj, 292–296.

⁴¹ M. Drath (viide 28), lk 295 jj. Et nüüdisaegse sotsiaalsühholoogia teadmised mitte ainult ei toeta esindamise sellist analüüsi ja selgitamist, vaid panevad sellele lausa aluse, näitas hiljuti veenvalt D. Suhr. Repräsentation in Staatslehre und Sozialpsychologie. – Der Staat 1981, Jg. 20, lk 517 jj.

⁴² Lahknemise mõiste kohta vt J. Ritter. Entzweiung. – Historisches Wörterbuch der Philosophie. Bd. 2. Basel, Stuttgart 1972, veerg 566–571.

⁴³ Siin on näha Lorenz von Steini mitmeplaanilise idee sügavam tähendus, et riik on inimeste ühiselu vormina „isiksuse kõrgeim vorm“, milles korduvad üksikisiku elemendid ja eluavaldused, vt L. von Stein. Die Verwaltungslehre. T. 1. 2. Aufl. Stuttgart 1869, 1. ptk, lk 3–7.

⁴⁴ H. Krüger. Staatslehre. 2. Aufl. Stuttgart 1966, lk 241. Krüger näeb selles protsessis küll primaarselt üksikisiku ja rahva „enesehüvitamist“ (*Selbstvergütung*), mistõttu probleem asetatakse ennekõike moraali ja kasvatusesandile.

vastu üksikisiku loomulikule minale ja iseendale.^{*45} See lihtsustab tegeliku mina ja iseenda väljendamist kindlal viisil: esindajad võivad sellist nõuet avalikult väljendada ning nad võivad selle esitada küsimusena paljudele ja piisab vaid hulga heakskiidust. Üldise esiletoomiseks ja esitamiseks pole vaja kasutada ideed paljude vahetust osalusest ning ära jäävad ka sellega seotud raskused. Siin kirjeldatut võib sõnastada ka teistpidi. Kui lahknemine on esile tulnud ja nõuab lahendamist ning seega tuleb hakkama saada sotsiaalsete, majanduslike ja poliitiliste konfliktidega, ei teki poliitilise võimu orienteeritus kodanike ühistele arusaamadele ja avaliku elu põhimõtetele iseenesest rahva identiteedist ja vahetust osalusest. Lahknemine tuleb pigemini enamasti kõigepealt saavutada, teadlikult tekitada. Selle eelduseks on poliitilise otsustamise suhteline iseseisvus vahetust demokraatlikust osalemisest ja selle representatiivne kujundamine.^{*46} Siin peituvast võimalusest tuleb ainult kinni haarata, eelkõige nende poolt, kes on seatud iseseisvalt tegutsema vaba mandaadi kaudu selleks olemasolevates juhtorganites, parlamendis ja valitsuses; nad peavad **tahtma** olla rahva esindajad (sisulises mõttes). Kui nad seda ei tee, siis ei saa realiseeruda (sisuline) esindamine ning rahvas jääb ilma võimalusest end väljendada.^{*47}

C

Kui demokraatlik esindamine ei ole juba tagatud demokraatlikus legitimeerimis-, tahtekujundus- ja otsustamismenetluses, vaid see tuleb alles luua ja saavutada, tekib küsimus esindamise ärajäämise või lagunemise tagajärgede kohta. Sellega oleme jõudnud demokraatliku esinduse probleemide ja raskuste juurde tänapäeval. Demokraatliku esindamise ärajäämise tagajärjed võivad iseenesest olla väga mitmesugused ja erineva raskusastmega. Tänapäeval väljenduvad need eeskätt kodanikualgatuste suuremas esilekerkimises, aga ka võõrandumises poliitilistest parteidest või üldse poliitikast.^{*48} Kui esindajate tegutsemise kaudu saavad üksikisikute või ka üldse kodanike poolt esindamisele seatud ootused petetud ja nad ei suuda end esindajate tegutsemises ära tunda, tekib paratamatult küsimus demokraatliku tahtekujunduse ja otsustamismenetluste mõtte ja isegi legitiimsuse kohta. Seejuures ei ole pettumuse või samastumise jaoks oluline see, kas igal konkreetsel juhul on esindajate esitatud argumendid sisuliselt kooskõlas nende tehtud otsustega; tegemist ei ole kokkulangemise või isegi vastavuse müüdi probleemiga.^{*49} Oluline on veel kord rõhutada, et käsitletavaid küsimusi arutatakse ja lahendatakse viisil, mis töötab isegi eksisteerivate eriarvamuste korral üldist arusaamist ning kinnitab, et tegemist on kõiki ühiselt puudutavate ja sellest aspektist lahendatavate asjadega, et toimub üksikute arusaamade vahendamine üldiseks arusaamaks. Selles tähenduses ei ole võimalik demokraatlikku esindamist asendada, selle puudumine või lagunemine puudutab vältimatult demokraatia legitiimsust ning sellega kohe ka valmidust alluda olemasolevatele menetlustele ja tehtud otsustele. Vastutus demokraatia saatuse eest, selle õnnestumine või selle lagunemine on seetõttu esmajärgulises esindavate juhtorganite, valitud ja vastutavate esindajate kätes parlamendis, valitsuses ja parteilise demokraatiaga riikide puhul ka poliitilistes parteides.^{*50}

Siin öeldust võib jääda mulje, et demokraatia teoreetilised ja praktilised poliitilised probleemid kantakse kergel käel üle moraali tasandile – nagu oleks esindusdemokraatias esinevate vajakajäämiste sügavama analüüsi asemel osutatud moraalinõuetele. Lisaks võiks esitada veel ühe vastuväite: kui esindusdemokraatia funktsioneerimise tingimuste ja legitimatsiooni hulka kuulub (sisulise) demokraatliku esindamise teostamine, siis kas selle tegeliku teostamise võimalus on üleüldse suurem kui eespool kõrvale heidetud vahetu

⁴⁵ Vt selle kohta samas.

⁴⁶ Nii oli Rousseau, kelle kohta ei saa kindlasti öelda, et ta oleks olnud kaudse demokraatia vastane, muu hulgas just seetõttu demokraatia kui valitsemisvormi vastu, et see eeldab kommete suurt lihtsust, mis ei ajenda raskeid läbirääkimisi pidama, ning peaaegu täielikku võrdsust seisuse ja vara poolest, vt J.-J. Rousseau. Du Contrat social. III raamat, 4. ptk (eestikeelses tõlkes: J.-J. Rousseau. Ühiskondlikust lepingust (viide 3), lk 95 jj – *tlk*).

⁴⁷ E.-W. Böckenförde. Der Staat als sittlicher Staat. Berlin 1978, lk 38 jj. DOI: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-04254-8>.

⁴⁸ Öelda „riigiväsimus“ või „-tõrksus“, nagu seda nähtust enamasti nimetatakse, ei näita probleemi õigesti. Tegemist ei ole väsimuse või tõrksusega riigi, vaid parteide valitsemisüsteemi suhtes, selle suhtes, et poliitiliste parteide tegutsemises silmnähtavalt puudub sisuline demokraatlik esindamine.

⁴⁹ Sellele tuleb viidata, vältimaks romantilisi või ka totalitaarseid arusaamatusi, vt M. Drath (viide 28), lk 292–296. Vt ka K. Eichenberger (viide 1), lk 510.

⁵⁰ Väga selgesti väljendab parlamentide vastutust U. Scheuner (viide 28), lk 246: „Seega on õige pidada tänapäevase vabadesliku riigi käekäiku lahutamatu seotuks tema parlamendi omaga.“

osalusdemokraatia kontseptsioonil? Kas selliselt vaadates ei põhine esindusdemokraatia samuti illusoorsetel eeldustel ja oletustel?

Sellistesse vastuväidetes ei või suhtuda kergekäeliselt, sest need näitavad veel kord selgesti demokraatia kui riigi- ja valitsemisvormi probleemi. Vaheüht demokraatia kui demokraatia ehtsaima vormi kontseptsiooni kriitika tugines asjaolule,⁵¹ et see räägib vastu rahva tahte kujunemise ja väljendamise sotsiaalmajanduslikult ja sotsiaalteoreetilist tõendatud tingimustele ning poliitiliste tegevusüksuste eksisteerimise vormidele. Esindusdemokraatia realiseerimise probleemid on teistsugused. Need ei asu tegelike, sotsiaalstruktuuriliste, vaid **eetilis-normatiivsete** asjaolude ja võimaluste valdkonnas. Asjaolu, et sellised eetilis-normatiivsed asjaolud ja võimalused kuuluvad samuti riigivormi realiseerimise tingimuste hulka, võib näida esialgu võõrastav. Aga see toetub üksnes vanale kogemusele, mis on küll alates 19. sajandist riigi- ja riigivormiõpetuses sügavale unustusehõlma lükatud,⁵² nimelt et inimeste kooselu kandvat korda ei saa luua ja sisse seada üksnes organisatsiooni, osaluse, legitimatsiooni ja kontrolli küsimuste, st ratsionaalsete ja funktsionaalsete abinõude kaudu. Lisaks sellele on vaja eetilis-normatiivseid orientiire, kujundamist ja realiseerimist. See, mis üksikisiku elus omab suurt tähtsust, isegi otsustab tema elu õnnestumise või ebaõnnestumise, ei saa inimeste poliitilises kooselus muutuda ühtäkki ebaoluliseks või jääda täiesti tähelepanuta. Organiseeritud kooselus mängib seejuures olulist rolli institutsionaalne kujundamine kui sild orientiirist realiseerumiseni; see takistab eetilis-normatiivsete orientiiride jäämist algusest peale vaid abstraktseteks postulaatideks ning kergendab nende elluviimist, osutub isegi teostamise tagatiseks üldse.⁵³

Demokraatias vältimatult vajalik eetilis-normatiivne orientiir leiab oma väljenduse ja seda kujundatakse demokraatlikus esinduses. Selle kujundamise omapära on, et ta on toetatud küll menetluslikult (formaalne esindamine), aga vaid vähesel määral institutsionaalselt ning olulisel määral asetatud just avalikku poliitilisse protsessi; seal on tema teostamise võimalus, aga ka kõik teostamise riskid. See võimalus peab võitlema kahe raskusega, mida ei tohi alahinnata. Esimene raskus seisneb selles, et demokraatlikul esindusel puuduvad eelvormid, mis aitaksid üksiktahteid ja -huve vahendada üldiseks – funktsioon, mida vana korra (*ancien régime*) puhul täitsid idee kohaselt korporatsioonid.⁵⁴ Tänapäeva ühiskond on struktureeritud ja organiseeritud individualistlikult ja huvide pluralismi alusel. Ühendused ja huvigrupid näevad oma ülesande või lausa kohustusena tuua esile enese grupihuvide, võidelda nende tunnustamise ja maksmapanemise eest. Üldisele huvile, üldisele hüvangule vms mõtlemise jätvavad nad riiklikele instantsidele, kelle otsuseid nad aktsepteerivad demokraatliku korra raames, aga nad ei tee sellest oma ülesannet. See tähendab aga, et vahendamise üksiktahetelt üldiseni peavad tegelema ainult riiklikud juhtorganid, tehes seda poliitika valdkonnas, ning vahendamine on seal kontsentreeritud ega saa teostuda astmeliselt või sammhaaval. On arusaadav, et esindusorganid pingutavad seetõttu sageli, võib-olla isegi pidevalt üle: esindava tegutsemise ülesanne ja nõue, mis on peale pandud praktiliselt neile üksi, muutub nende jaoks liiga suureks.

Teine raskus tuleneb sellest, et esindavad juhtorganid rahvaesinduses ja valitsuses on oma positsiooni pärast avatud konkurentsi olukorras, kusjuures selle positsiooni kaitsmine sõltub valijate häälte konsensusel.⁵⁵ Pingutus, mida nõuab esindav tegutsemine, ei muutu seeläbi vähemaks. Alatas hõigatakse välja näiliselt mugav ja lühiajalist edu lubav üleskutse, et piirduda võiks vaid kõikide loomuliku tahtega, mitte püüda maksvusele aidata ehtsat üldist tahtet. Demokraatia ei tunne ega talu institutsionaalseid vahendeid, mis sellist mõtteviisi takistada saaksid. Demokraatliku esindamise õnnestumine jääb seetõttu lahtiseks

⁵¹ Vt eespool osa A p II.

⁵² Tüüpiline on nt riigivormide kujutamine Georg Jellinekil, vt G. Jellinek (viide 27), lk 669–736.

⁵³ Aristoteles (Politik. III raamat, 7. ptk, 1279 a; eestikeelses tõlkes Aristoteles. Poliitika. Tartu 2015, lk 78 jj – *tlk*) nägi seda seost ja eristas just selle järgi häid riigikorraldusi mandunuist. Lorenz von Stein (viide 43, lk 207 jj) formuleeris selle 19. sajandi konstitutsioonilise monarhia kontekstis ameti ja ameti olemuse mõistes, mille ülesandeks olevat „esindada tõelist ja puhast riigiideed riigi sees selliste elementide vastu, mis [...] tahavad kasutada vägivalda ja riigi õigust oma huvides“ (lk 208).

⁵⁴ Ka siin tuleb viidata Hegelile, tema õigusfilosoofia lõplikult väljatöötamata jäänud osale, vt G. F. w. Hegel (viide 39), § 254–256. Korporatsioon (tsunft, gild vms) oli Hegeli jaoks vältimatu vahelüli kodanliku ühiskonna ja riigi vahel, kus töötamine, ühine tegutsemine üldise teostamiseks suunas ja ülendas paljad eraesmärgid teadlikuks tegevuseks ühise eesmärgi nimel. Hegeli käsitluses ei olnud mingil juhul tegemist kinnihoidmisega revolutsioonieelsest seisulikkusest korrast, vaid sellega, et anda veel püsivatele vanematele vormidele uus, riigi ja ühiskonna uut moodi lahknemusest tulenev tähendus ning kohane ülesanne, nimelt „otsese kõlbluse arendamine kodanliku ühiskonna lahknemiseks“ (§ 256 märkus).

⁵⁵ Selle kohta vt J. A. Schumpeter. Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie. 3. Aufl. München 1972, lk 427 jj, kus on põhjanev ja tänaseni paikapidav analüüs.

erilisel viisil. Sellest saab delikaatne või ebamugav probleem, kui tuleb võtta vastu otsuseid, mis puudutavad valusalt teatud üksikisikuid või gruppe. Kui siis mingis demokraatlikus riigis puuduvad südikad, esindava tegutsemise ja rahvale vajalike küsimuste esitamise proovikiviks valmis juhtisikud ja -grupid – need on hädavajalikud parlamendis, valitsuses ja poliitilistes parteides –, mandub demokraatia kiiresti poliitiliseks iseteeninduseks või vajub raskete otsustamist vajavate küsimuste korral koguni agooniasse, ilma et seda saaks institutsionaalselt takistada või pidurdada. Sellest tulenev demokraatia labiilsus on selle omapära, mida ei saa demokraatlikult selgeks väidelda ega ära organiseerida. Rahvas, kes organiseerib ja kujundab oma poliitilist elu demokraatlikult, peab omama jõudu ja olema valmis seda välja kannatama. Demokraatia on nii vaadatuna äärmiselt nõudlik, võib-olla isegi raske riigivorm; selle eelduseks on poliitilise kultuuri lai ja tugev alus.