

TARTU ÜLIKOOL  
FILOSOOFIATEADUSKOND  
Filosoofia ja semiootika instituut  
Praktilise filosoofia õppetool

SUSANN MIKLI

**POLIITILISTE OTSUSTE LEGITIIMSUS**

BAKALAUREUSETÖÖ

Juhendaja dr Kadri Simm

TARTU 2013

## Sisukord

Sisukord .....	2
1.Sissejuhatus.....	3
1.Poliitiline legitiimsus.....	5
1.1.Legitiimsuse ja poliitilise legitiimsuse vahekord.....	5
1.2.Poliitilise legitiimsuse tunnused ja funktsioon.....	7
1.3.Poliitilise legitiimsuse teooriad.....	9
1.3.1.Deskriptiivne legitiimsusteooria.....	9
1.3.2.Normatiivne legitiimsusteooria.....	10
1.3.3.Deskriptiivse ja normatiivse legitiimsusteooria segamudel.....	12
2.Poliitiliste otsuste legitiimsus.....	15
2.1.Poliitiliste otsuste legitiimsuse võimalikkus.....	15
2.2.Protseduurilise ja tagajärje õigluse teooriad otsuste legitiimsuse alusena.....	17
2.3.Protseduurilise õigluse teooriad otsuste legitiimsuse alusena.....	19
2.3.1.Puhas protseduuriline õiglus.....	19
2.3.2.Ratsionaalne protseduuriline õiglus.....	20
2.3.2.1. Täielik ratsionaalne protseduuriline õiglus .....	20
2.3.2.2. Mittetäielik ratsionaalne protseduuriline õiglus .....	21
2.3.2.3. Episteemiline protseduuriline õiglus .....	22
3.Poliitiline legitiimsus Eestis.....	24
3.1.Poliitilise legitiimsuse probleemsituatsioon Eestis.....	24
3.2.Võimu ja poliitiliste otsuste legitiimsus empiiriliste uuringute kontekstis.....	26
3.3.Võimu ja poliitiliste otsuste legitiimsuse teoreetiline analüüs .....	31
Kokkuvõte.....	37
Resümee.....	38
Kasutatud allikad.....	39
Kasutatud kirjandus.....	39
Kasutatud muud allikad.....	41
Lihtlitsents.....	44

## 1. Sissejuhatus

Käesoleva bakalaureusetöö uurimise eesmärk on võimu ja poliitiliste otsuste legitiimsus. Bakalaureusetöö keskmes on legitiimsus poliitiliste otsuste efektiivse elluviimise ja toimimise tagatisena Eestis. Võimu ja poliitiliste otsuste legitiimsusega seonduvad probleemid ja neid mõjutavad faktorid on olnud pikaajaliselt nii filosoofide, sotsioloogide kui ka riigiteadlaste huviorbiidis. Riigi ja valitsetavate vaheline suhe põhineb allumisel ega saa seetõttu toimida ilma, et valitsetavad oleksid võimu mingil viisil tunnustatud. Poliitiliste otsuste efektiivne elluviimine eeldab lisaks, et otsused oleksid ühiskonnas laialt aktsepteeritud ja neid peetakse õigustatuks ja õiglaseks. Tabavalt võtab legitiimsuse olulisuse kokku Jüri Saar, kirjutades:

*“Keerulistel aegadel on mõistlik meenutada mõnesid põhitõdesid. Näiteks seda, et legitiimsus on võimu keskne küsimus. Ehk see, kas valitsetavad usuvad piisavalt, et neid valitsetakse „nii nagu peab” ja et valitsejad on „just need õiged”. /.../ Ka kõige tugevam ja autoritaarsem võim vajab vältimatult enda olemasolu õigustust, mis tuleneb väljastpoolt”<sup>1</sup>.*

Rahva kaugenemine võimust ja sellega kaasnevad võimalikud ohtud on Eestis probleemidena tsükliliselt esile kerkinud umbes iga kümne aasta tagant. Nii taasiseseisvumise alguses, 2000. aastatel ja ka aastal 2012.–2013. aastal on legitiimsuse probleemid erineval ühiskondlikul taustal eriti teravalt esile tõusnud. Viimasele etapile on aga iseäranis iseloomulik võimu ja poliitiliste protsesside suletus ja suhtumine, et meie kui võimuorgan teame paremini. Siia juurde lisandub faktor, mida ETV „Foorumi“ ja „Vabariigi kodanike“ saadetes on nimetatud kõhutundeks, et miski on võimukorralduse juures valesti. Peamine probleem näib kokkuvõtlikult olevat, et võim kas ei tunnista legitiimsuse olulisust või on vääralt aru saanud sellest, millised faktorid seda valitsetavate jaoks mõjutavad. See tõstatab küsimuse, kas Eestis tuleks seetõttu rääkida legitiimsuskriisist. Võibolla tundub eelnevalt pigem tagasihoidlikul positsioonil olnud kodanikuühiskonnaga võrreldes, terav ühiskondlik arutelu harjumatu.

Ühiskonna meelsuses on 2012.–2013. toimunud olulised muutused, mis said alguse 2012. aastal, alustades ACTA ehk Võltsimisvastase Kaubanduslepingu (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) vastaste meeleavalduste ning õpetajate ja meditsiinitöötajate streigiga. Ühiskondlikud arengud on viinud järgneva aasta jooksul jääkeldri protsessini, mis tipnes rahvakogu ettepanekute esitamisega Riigikogule. Ettepanekute esitamine loodetavasti

---

<sup>1</sup> Saar, Jüri “Võimu legitiimsus” *Sirp*, 29, 09.08.2012. Internetis: [http://www.sirp.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15461:voimu-legitiimsusest&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3403](http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=15461:voimu-legitiimsusest&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3403) 28.01.2013.

ühiskondliku protsessi kõrgpunkti endast siiski ei kujuta, vaid loodetavasti analüüsitakse edaspidi ka esitatud ettepanekuid ja tehakse vajadusel seadusemuudatused.

Töö teema valik on ajendatud soovist uurida filosoofiliste teooriate raames 2012. ja 2013. aasta sotsiaalset konteksti ja faktoreid, mis tagavad poliitiliste otsuste legitiimsuse. Bakalaureusetöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses kahes peatükis käsitletakse poliitilise legitiimsuse ja poliitiliste otsuste legitiimsuse teoreetilisi aluseid ning kolmandas peatükis analüüsitakse poliitilise legitiimsuse problemaatikat Eesti aktuaalsete ühiskondlike protsesside kontekstis. Täpsemalt, on bakalaureusetöö esimeses peatükis, esmalt kitsendatud üldist legitiimsuse temaatikat ja toodud välja antud töös analüüsitava legitiimsuse – poliitilise legitiimsuse – erisus. Sellele järgnevalt on käsitletud poliitilise legitiimsuse olemust, funktsioone ja peamisi poliitilise legitiimsuse käsitlusi, mis hõlmab ülevaadet deskriptiivsetest, normatiivsetest ja segamudelitest.

Teises peatükis kitsendatakse üldine poliitilise legitiimsuse temaatika legitiimsetele poliitilistele otsustele. Esmalt analüüsitakse, millest sõltub poliitiliste otsuste legitiimsus ja vaadeldakse anarhismi vastuväite kontekstis, kas poliitilised otsused üldse saavadki olla legitiimsed. Seejärel keskendub töö poliitiliste otsuste legitiimsuse teooriatele. Välja on toodud esmalt kaks peamist suunda: tagajärje ja protseduurilise õigluse teooriad ning seejärel ka nende erivormid. Põhirõhk on teises peatükis pandud just protseduurilise legitiimsuse teooriatele ning rahva rollile riigijuhtimises. Kolmandas peatükis visandatakse esmalt Eestis aktuaalsed seadusandliku, täidesaatva kui ka kohtuvõimu legitiimsusküsimused. Teiseks, tuuakse empiiriliste uuringute kontekstis välja poliitiliste võimuinstiitutsioonide ja poliitiliste otsuste legitiimsuse küsimused ning kaasamine ja rahva roll riigi valitsemises. Kolmandaks analüüsitakse poliitilise legitiimsuse küsimusi Eestis eelpool toodud teooriate ja empiiriliste uuringute kontekstis, keskendudes bakalaureusetöö piiratud mahu tõttu, peamiselt probleemsituatsiooni (vt p 3.1) kirjeldustes toodud küsimustega.

Bakalaureusetöös on analüüsitud 2013. aasta poliitilist olukorda Eestis ning poliitiliste otsuste legitiimsust kasutades meetodiliselt poliitilise filosoofia ja moraalifilosoofia teooriaid. Eesti problemaatika näitlikustamiseks ja praktikaga seostamiseks on välja toodud eri aegadel, eelkõige Eestis, ent ka mujal, läbi viidud empiirilisi uuringuid ja meediakajastust.

Sooviksin tänada juhendajat dr Kadri Simmi, kes aitas materjali sisulise korrastamise ja asjalike märkustega kaasa bakalaureusetöö valmimisele.

## 1. Poliitiline legitiimsus

### 1.1. Legitiimsuse ja poliitilise legitiimsuse vahekord

Legitiimsuse mõiste on üldkeele terminina seotud eelkõige seaduspärasuse, seaduslikkuse ja õigustuse mõistetega<sup>2</sup>. Legitiimsus on nii filosoofia, riigiteaduste, õiguse, sotsioloogia kui ka poliitilise antropoloogia uurimisobjekt<sup>3</sup>. Kuivõrd igal distsipliinil on spetsiifiline reaalsusest arusaamise viis, rõhuasetus, uurimismeetod ja uurimisülesanded, on ka legitiimsuse mõiste mitmetahuline. Legitiimsus laiemas tähenduses on sotsiaalsete süsteemide – kordade, korralduste – tunnustatus<sup>4</sup>. Õigusteadlaste ja -teoreetikute jaoks võib legitiimsus olla seotud korra legaalse kehtivusega<sup>5</sup>. Sotsioloogiliselt seondub legitiimsus sellega, kas sotsiaalsed subjektid näevad konkreetses ühiskonnas korda legitiimsena<sup>6</sup>. Paralleeli võib tuua ühiskondlikes aruteludes välja toodud „kõhutundega“ selle kohta, kas valitsemiskorraldus ikka on see õige.

Filosoofias tegeleb legitiimsuse kontseptsiooni uurimisega eelkõige poliitiline filosoofia, mis kasutab tavaliselt legitiimsuse mõistet deskriptiivselt või normatiivselt kitsamas poliitilises tähenduses. Normatiivse käsitluse kohaselt on legitiimsus seotud korra moraalse õigustatusega, samas kui deskriptiivne käsitlus lähtub sarnaselt sotsioloogiale subjektide usust korra legitiimsusesse<sup>7</sup>. Käesoleva bakalaureusetöö alus on poliitilise filosoofia lähenemine, mistõttu on asjakohane esmalt analüüsida, kas ja kuidas eristub poliitilise legitiimsuse mõiste üldisest legitiimsuse kontseptsioonist.

Kirjanduses on kahtluse alla seatud, kas poliitilise legitiimsuse eristamine on üldse vajalik. Sotsiaal-majanduslike reduktsionistlike argumentide kohaselt taandub esiteks, poliitilise legitiimsuse küsimus sotsiaalse korra kui terviku õigustamise analüüsile<sup>8</sup>. Poliitilise legitiimsuse mõiste on üksnes üks aspekt sotsiaal-majandusliku korra õigustamisest ja sellisena on see tuletatav teistest legitiimsuse vormidest<sup>9</sup>. Teiseks, on välja toodud, et legitiimsuse alus on tegelikkuses isikute huvid, harjumused ja nõusolekud, mitte muu. Poliitilise legitiimsuse mõiste on üksnes abivahend lojaalsuse tagamiseks olukorras, kus

<sup>2</sup> Eesti Keele Instituut. *Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu 2., täiendatud ja parandatud trükk*. Tallinn: AS Pakett, 2009. Internetis: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi> 28.01.2013.

<sup>3</sup> Coicaud, Jean-Marc (2002). *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, lk 10.

<sup>4</sup> Liivik, Ero (2010). "Õtsedemokraatia mõju õigusloome legitiimsusele" *Riigikogu Toimetised*, **21**. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14181&op=archive2> 28.01.2013.

<sup>5</sup> Vaata nt Vinx, Lars (2007). *Hans Kelsen's Pure Theory of Law: Legality and Legitimacy*. New York: Oxford University Press.

<sup>6</sup> Beetham, David (1991). *The Legitimation of Power*. New York: Macmillan, lk 6.

<sup>7</sup> *Op cit* Beetham, lk 5.

<sup>8</sup> Barker, Rodney (1990). *Political Legitimacy and the State*. Oxford: Oxford University Press, lk 20.

<sup>9</sup> *Op cit* Barker, lk 20.

tegelikkuses otsustuse aluseks olevaid huve tahetakse varjata<sup>10</sup>. Poliitilise legitiimsuse omistamine on sellisena üksnes meelevaldne retooriline võte või vähemalt puudub põhjendus eraldi poliitilise legitiimsuse mõiste kasutamiseks.

Esimesele argumendile on leebem vastus, et eristuse tegemist peaks pooldama seetõttu, et see ei takista mingil viisil legitiimsuse kontseptsiooni uurimist. Samas kui eristuse tegemata jätmine vähendab võimet poliitilise legitiimsuse kontseptsioonist aru saada<sup>11</sup>. Tugevama vastuse pooldajad väidavad, et legitiimsuse mõistet kasutavate väidete iseloom on poliitilises kontekstis märksa rangem. Erinevalt väidetest majandussüsteemi legitiimsuse kohta, antakse väitega, et valitsus pole legitiimne, tugeva moraalse taustaga hinnang sellele, kas valitsusel kui käsuorganil on pädevus ja otsustusõigus<sup>12</sup>. Seega ei ole poliitilise legitiimsuse mõiste tuletatav teistest legitiimsuse vormidest. Teisele argumendile võib vastuväitena tuua, et kui poliitiline legitiimsuse funktsioneerimine üksnes meelevaldse retoorikana oleks üldtuntud fakt, siis ei saaks see täita oma ülesannet ehk tagada isikute lojaalsus ja allumine. Lisaks on oluline rõhutada, et legitiimsusel on allumise tagamise kõrval ka teisi funktsioone<sup>13</sup>.

Põhiline väide, millega nii sotsioloogid, õigusteadlased ja filosoofid nõustuda võiksid on, et poliitilises kontekstis tähendab legitiimsus eelkõige õigust valitseda<sup>14</sup>. Seega seonduvad poliitilise legitiimsuse täpsemad kriteeriumid valitsusorganite ja nende otsustega<sup>15</sup>. Välja saab tuua kolm poliitilise legitiimsuse eripära. Esiteks, on poliitiline legitiimsus kindlate soorituste õigustus valitseja ja valitsetavate vahelises suhtes. Teiseks, hõlmab see üldtunnustatud moraalinõudeid, mis on spetsiifilisemad ja absoluutsemad kui need, mis puudutavad sotsiaal-majanduslikku korraldust. Kolmandaks, võimu legitiimsus ei sõltu mitte tema tegude ja soovide olemusest, vaid on seotud võimuorgani enda loomuse ja võimu rakendamise protseduuridega<sup>16</sup>.

Kokkuvõtvalt võib välja tuua, et poliitiline legitiimsus on omadus, mis hõlmab kitsamalt valitsuse ja valitsetavate vahelist suhet ning poliitiliste otsuste protseduure. Seega tuleb eristada kahte tihedalt seotud legitiimsust, mis väljenduvad poliitiliste institutsioonide kui ka poliitiliste otsuste legitiimsuses<sup>17</sup>. Pöördudes majandus- ja riigikorralduse süsteemide võrdluse

---

<sup>10</sup> *Op cit* Barker, lk 22.

<sup>11</sup> *Op cit* Barker, lk 22–23.

<sup>12</sup> *Op cit* Barker, lk 23.

<sup>13</sup> *Op cit* Barker, lk 23–24.

<sup>14</sup> *Op cit* Coicaud, lk 10.

<sup>15</sup> Peter, Fabienne (2010). „Political Legitimacy“ *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/legitimacy/> 28.01.2013.

<sup>16</sup> *Op cit* Barker, lk 23.

<sup>17</sup> *Op cit* Peter; *op cit* Liivik (2010).

juurde, tundub õigustatud väide, et majandussüsteemi efektiivsus küll tugevalt mõjutab võimuhete legitiimsuse astet, ent kindlasti ei hõlma seda. Valitseja ja valitsetavate vahelisel suhtel on teistsugune iseloom. Kapitalism on üles ehitatud vabadele majanduslikele suhetele, kus inimesed ise valivad enda tegevust, siis valitsuse ja valitsetavate suhete iseloomulikum tunnus on allumine ja sunni õigustamine.

## 1.2. Poliitilise legitiimsuse tunnused ja funktsioon

Legitiimsus on laiemas tähenduses sotsiaalsete süsteemide – kordade, korralduste – tunnustatus<sup>18</sup>. Poliitiline legitiimsus avaldub valitsuse ja valitsetavate vahelises alluvussuhtes, seega võiks seda kõige üldisemalt nimetada tunnustuseks õigusele valitseda<sup>19</sup>. Poliitilisel legitiimsusel on nii spetsiifiline poliitiline funktsioon – see on poliitiliste, mitte teist laadi suhete legitimeeriija – ja spetsiifiline poliitiline iseloom. Peamine tunnuseks tuleb rõhutada, et poliitilise legitiimsuse mõiste rakendub suhtes, mida iseloomustavad võim ja allumine.

Beethami toob välja, et võimuhetted moodustavad ühiskonna põhistruktuuri ja sellisena ei peaks need eraldi õigustamist vajama, ent kuivõrd need eeldavad allumist ja on seetõttu piiravad, püüavad ühiskonnad neid õigustatavatele reeglitele allutada<sup>20</sup>. Nii deskriptiivsetele kui normatiivsetele teooriatele on ühine, et poliitiline legitiimsus eeldab võimuhetted, mida saab mingite kriteeriumide alusel õigustada.

Max Weber on defineerinud võimu laiemas tähenduses<sup>21</sup> kui võimalust teostada mingi sotsiaalse suhte raames oma tahet, vaatamata vastuseisule ja sõltumatult sellest, millel see võimalus rajaneb<sup>22</sup>. Weberi käsitluses on toimivate alluvussuhete korral tegemist domineerimisega, mis on võimalus leida antud isikute kuulekust kindla sisuga korralduste suhtes<sup>23</sup>. Sealjuures võib domineerimisele alluda väga erinevatel motiivididel, alates nürst harjumusest kuni sibiratsioonaalsete kaalutlusteni. Iga tõelise domineerimissuhte juurde kuulub sealjuures teatud miinimum kuulekustahet, niisiis huvi alluda<sup>24</sup>.

Poliitilisel legitiimsusel mitmesugused ülesanded, mis omandavad oma tähtsuse erinevate teoreetiliste lähenemiste kontekstis. Eristada saab kolme poliitilise legitiimsuse funktsiooni:

<sup>18</sup> *Op cit* Liivik (2010).

<sup>19</sup> *Op cit* Coicaud, lk 10.

<sup>20</sup> *Op cit* Beetham, lk 3.

<sup>21</sup> Eristada tuleb võimu laias ja kitsas tähenduses. Laias tähenduses on võim võime mõjutada. Kitsas tähenduses on võim sünonüüm poliitilisele autoriteedile (*political authority*). Poliitiline autoriteet on praktilise autoriteedi alaliik, mida iseloomustab alluvussuhe, kus kohustus alluda tuleb suhte enda iseloomust. Vt ka E. Piirimäe, vaste mõistele “*authority*”. Käitumis- sotsiaal- ja terviseteaduste doktorikooli terminoloogiaveeb. Internetis: <http://www.doktorikool.ut.ee/ksst/term/ET/tahestik/authority/> 28.01.2013.

<sup>22</sup> Weber, Max (2002). *Võimu ja religiooni sotsioloogiast*. Tallinn: Vagabund, lk 78.

<sup>23</sup> *Op cit* Weber, lk 78.

<sup>24</sup> *Op cit* Weber, lk 87.

esiteks, poliitiliste institutsioonide ehk võimu õigustamine, teiseks, poliitilise võimu teke ja karistusvõimu õigustamine ning kolmandaks, poliitiliste kohustuste loomine<sup>25</sup>. Legitiimsus on mitmete filosoofide arvates poliitilise süsteemi püsivuse tagaja.

Weberi deskriptiivse käsitluse kohaselt tagab legitiimsususk (*Legitimitätsglabe*) erinevalt teistest allumise motiividest ainsana domineerimise püsivuse ja usaldusväarsuse<sup>26</sup>. Vastukaaluks Weberi deskriptiivsele käsitlusele pakuvad normatiivsed teooriad välja, et võimusuhted saavad olla legitiimsed siis, kui võim on saadud ja seda realiseeritakse reeglite alusel, mida saab õigustada ratsionaalsete normatiivsete printsiipidega<sup>27</sup>. Legitiimsus annab valitsetavatele moraalsed põhjendused koostööks ja allumiseks<sup>28</sup>. Valitseja ja valitsetavate vahelistes suhetes võib seega legitiimsuse määrajana olla oluline legitiimsususe asemel (vt p 1.2.1.2) või selle kõrval (vt p 1.2.1.3) ka võimuorganite tekke legitiimsus või nende olemasolu moraalne õigustus.

Legitiimsus on poliitilise süsteemi püsimise alus. See, mis omakorda tagab legitiimsuse, on deskriptiivsete ja normatiivsete käsitluste juures erinev. Weberi deskriptiivse (vt p 1.3.1) käsitluse kohaselt on üksnes legitiimsususk see, mis tagab võimu püsivuse ja usaldusväarsuse. Näitena võib tuua majanduskriisi olukorra, kus valitsusel tuleb langetada ebapopulaarseid otsuseid. Sel juhul sõltub režiimi püsimine suures osas süsteemile omistatavast legitiimsuse määrast, mis koondab inimeste head tahet, millega valitsus saab süsteemi efektiivsuse puudujäägid korvata<sup>29</sup>. Rawlsi normatiivne teooria keskendub just tänapäeva demokraatlikele ühiskondadele omasele pluralismile. Rawls toob välja, et legitiimsusega, mis on osa inimeste õiglusest, tagatakse korra järgimine ja stabiilsus selle kaudu, et ka juhul, kui isikud ei pea üksikotsuseid õiglaseks, järgitakse neid, seetõttu, et need on legitiimsed<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> *Op cit*, Peter.

<sup>26</sup> *Op cit* Weber, lk 88.

<sup>27</sup> *Op cit* Beetham, lk 5.

<sup>28</sup> *Op cit* Beetham, lk 26.

<sup>29</sup> Hawkesworth, Mary E; Kogan, Maurice (2004). *Encyclopedia of government and politics: Vol. 1*. London: Routledge, 2. väljaanne, lk 116.

<sup>30</sup> Weithman, Paul J. (2009). *Why Political Liberalism: On John Rawls's Political Turn*. New York: Oxford University Press, 2010, Oxford Scholarship Online, mai 2011, lk 319–321.



### 1.3. Poliitilise legitiimsuse teooriad

#### 1.3.1. Deskriptiivne legitiimsusteooria

Deskriptiivne legitiimsuskontseptsioon lähtub osaliste usust poliitilise võimustusüsteemi põhialustesse. Peamine deskriptiivne käsitlus pärineb Max Weberilt, kelle teooria järgi püüab iga võimusuhe legitiimsuse tagamiseks esile kutsuda ja hoida legitiimsususk<sup>31</sup>. Weberi käsitluses annab legitiimsususk märksa kindlama tagatise kui afektiivsed või üksnes väärtusratsionaalsed motiivid ja tagab selliselt ainsana domineerimise püsivuse ja usaldusväärset<sup>32</sup>. Weberi klassikalise käsitluse kohaselt saab eristada kolme puhast tüüpi legitiimsuse domineerimise võimalust olenevalt sellest, millel legitiimsusnõue (*Legitimitätsgeltung*) rajaneb. Legitiimsusnõue võib rajaneda ratsionaalsetel, traditsioonilistel ja karismaatilistel alustel, mis põhineb vastavalt usul seaduste legaalsusesse ja võimukandjate õigusesse, traditsioonide pühadusse või tähelepanuväärsesse, karismaatilisse isikusse<sup>33</sup>.

Weberi tüpoloogiat on kirjanduses peetud mõneti vananenuks, sest peamiselt saab tänapäeval rääkida üksnes leaal-ratsionaalsest-bürokraatlikust legitiimsusest<sup>34</sup>. Traditsiooniline ja karismaatiline domineerimine iseloomustavad peamiselt autoritaarseid režiime ega iseloomusta demokraatlikku korraldust<sup>35</sup>. Traditsiooniline domineerimine on tänapäeva maailmas väga harv, samuti on väike number modernse ühiskonna liidritest algupäraselt karismaatilised – Gandhi, Atatürk, Khomeini –, mis teeb selle legitiimsuse tüübi üleliigseks<sup>36</sup>. Ka Weberi sõnul on legitiimsuse levinuim vorm usk legaalsusesse ehk kuuletumine formaalselt korrektsetele ja kohaselt vastuvõetud seadustele<sup>37</sup>.

Ka teiste käsitluste kohaselt kätkeb legitiimsus endas legitiimsususk. Lipseti käsitluses on legitiimsus poliitilise süsteemi võimet tekitada ja hoida uskumust, et olemasolevad poliitilised institutsioonid on ühiskonnale kõige kohasemad<sup>38</sup>. Harti deskriptiivse kontseptsiooni kohaselt on võimuorganid legitiimsed, kui nad on võimelised säilitama avaliku korra ja andma välja käsked ja reegleid, mida tavaliselt valitsetavad järgivad, seetõttu et paljud neist usuvad, et riigiorganitel on poliitiline võim normatiivses tähenduses<sup>39</sup>.

---

<sup>31</sup> *Op cit* Weber, lk 88.

<sup>32</sup> *Op cit* Weber, lk 88.

<sup>33</sup> *Op cit* Weber, lk 91.

<sup>34</sup> *Op cit*, Hawkesworth, Kogan, lk 112.

<sup>35</sup> *Op cit* Hawkesworth, Kogan, lk 111.

<sup>36</sup> *Op cit* Hawkesworth, Kogan, lk 111.

<sup>37</sup> *Op cit* Weber, lk 56.

<sup>38</sup> *Op cit* Beetham, lk 9.

<sup>39</sup> Hart, Herbert L.A. (1994). *The Concept of Law*. 2. väljaanne. Oxford: Clarendon Press, lk 240.

Weberi lähenemist on kritiseeritud väidetega, et see loob eeldused väärarusaamade tekkeks, justkui ei hinnataks legitiimsususe kaudu mitte otseselt poliitilist režiimi ennast, vaid inimeste uskumusi. Beetham on argumenteerinud, et Weberi käsitus esiteks, tõlgendab valesti uskumuste ja legitiimsuse vahekorda ning teiseks ei võta see arvesse neid legitiimsuse aspekte, millel on vähe puutumust uskumustega<sup>40</sup>. Valitseja ja valitsetavate vaheline võimusuhe pole mitte seetõttu legitiimne, et inimesed selle legitiimsusesse usuvad, vaid seetõttu, et seda suhet saab nende inimeste uskumustega õigustada. Inimeste uskumuste kõrval on olulised ka faktorid ka näiteks legaalsus ja inimeste käitumisega väljendatud nõusolek. Nende faktorite koosmõju hinnates saaks langetada legitiimsuse kohta otsuse, mitte üksnes raporteerida, millised on inimeste uskumused, mida tihti Weberi kontseptsiooni väärnimõistmise tõttu tehakse<sup>41</sup>.

Habermas toob Weberi käsitluse puudusena välja, et Weberi käsitluses taandub küsimus legitiimsususest küsimusele legaalsususe kohta. Weberi käsitluses peetakse otsuseid legitiimseks viitega seadustele, millega kooskõlas otsus vastu võeti. Lisafaktorina oleks Habermasi jaoks normatiivselt vajalik põhjendada, mis alusel otsustusprotsess konkreetset poliitilist otsust legitimeerib<sup>42</sup>.

### **1.3.2. Normatiivne legitiimsusteooria**

Normatiivse legitiimsuskontseptsiooni kohaselt on üldiselt võim legitiimne siis, kui ettekirjutused, mis seda reguleerivad on õigustatud vastavalt ratsionaalselt kaitstavatele normatiivsetele printsiipidele. Erinevalt deskriptiivsest kontseptsioonist tagavad legitiimsuse võimuhete moraalsus, mistõttu saab legitiimseks lugeda seda, mis on moraalselt õigustatav või õige<sup>43</sup>. Erinevate käsitluste kohaselt on legitiimsuseks vajalik, kas võimu tekke või olemasoleva võimu moraalne õigustus. Laiema normatiivse legitiimsusteooria kohaselt ei tee legitiimsus mitte üksnes konkreetse institutsiooni võimu kasutamist lubatavaks vaid toob kaasa ka moraalset kohustust võimu otsuseid järgida<sup>44</sup>.

Rawlsi normatiivses käsitluses on kodanikud mõistlikud, ratsionaalsed ning vabade ja võrdsed, kes toimivad demokraatlikus ühiskonnas, mille permanentne omadus on mõistlike religioosete, filosoofiliste ja moraalsete doktriinide mitmekesisus<sup>45</sup>. Seesuguse pluralismi

---

<sup>40</sup> *Op cit* Beetham, lk 11.

<sup>41</sup> *Op cit* Beetham, lk 12.

<sup>42</sup> Habermas, Jürgen (1988). *Legitimation crisis*. Cambridge: Polity Press, lk 98.

<sup>43</sup> *Op cit* Beetham, lk 5.

<sup>44</sup> *Op cit* Peter, p 1.

<sup>45</sup> Rawls, John (1996). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, lk 136.

taustal tekib küsimus, millal on valitsus õigustatud teiste kodanike üle võimu teostama ning millistest printsiipidest ja ideaalidest tuleks seejuures lähtuda.

Rawls seab võimu legitiimsuse aluseks liberaalse legitiimsusprintsipi (*the liberal principle of legitimacy*), mille kohaselt peab valitsemine toimuma kooskõlas põhialustega, mis on moodustunud seesugustest komponentidest, mille toetamist võiks oodata inimõiguste printsiipide ja ideaalide valguses kõikidelt vabadel ja võrdsetelt kodanikelt<sup>46</sup>. Võimu legitiimsuse selgitamiseks toob Rawls avaliku mõistuse (*public reason*) idee. Poliitiline võim peab olema võimeline vastastikusel suhtes kodanikega selgitama, kuidas üksikud printsiipid ja poliitika on kooskõlas avaliku mõistuse poliitiliste väärtustega<sup>47</sup>. Vajalik on üksikisikute mõistlik uskumus, et valitsemine toimub sellisel viisil, et kõik ratsionaalsed kodanikud võiksid peamiste reeglite rakendamise viisiga nõustuda<sup>48</sup>. Sel juhul saavad isikud pidada korda õiglaseks ja võimu legitiimseks. Avaliku mõistuse ja liberaalse legitiimsusprintsipi funktsioon on tagada stabiilsus ka vaadete pluralismis. Legitiimne poliitiline kord tagab, et isikud järgivad ka üksikotsuseid, kuivõrd nad peavad neid legitiimseteks, ka juhul, kui nad subjektiivselt ei arva, et need oleksid õiglased<sup>49</sup>.

Dworkin väidab, et riik on legitiimne, kui selle põhiomane struktuur ja praktika on sellised, et selle kodanikel on üldised kohustused poliitilistele otsustele alluda<sup>50</sup>. Ta rõhutab, et legitiimsus kohustab üksnes üldiselt, mis tähendab, et valitsusel pole moraalset õigust teha enda kodanikega ükskõik mida või et kodanikud oleksid kohustatud alluma igale valitsuse langetatud otsusele<sup>51</sup>.

Normatiivsete teooriate puudusena on välja toodud, et neid saab tegelikest legitimeerimisprotsessidest arusaamiseks kasutada üksnes piiratud ulatuses. Kritiseeritud on, et filosoofid kipuvad keskenduma üldistele tingimustele, mis on vajalikud poliitiliste institutsioonide õigustamiseks, jättes samas kõrvale selle, kuidas õigustusprotsess ajalooliselt aktualiseerus<sup>52</sup>. Habermasi sõnul, näiteks, jääb iga üldine õigustamisele suunatud teooria ajalooliste domineerimisviiside suhtes iseäranis abstraktseks<sup>53</sup>.

<sup>46</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 137.

<sup>47</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 217.

<sup>48</sup> Wenar, Leif (2012). „John Rawls“. – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta, p 3.1. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/win2012/entries/rawls/> 03.04.2013.

<sup>49</sup> *Op cit* Weithman, lk 319–321.

<sup>50</sup> Dworkin, Ronald (1991). *Law's Empire*. London: Fontana Press, lk 191.

<sup>51</sup> Dworkin, Ronald (1991). *Law's Empire*. London: Fontana Press, lk 191.

<sup>52</sup> *Op cit* Peter, p 1.

<sup>53</sup> *Op cit* Peter, p 1.

### 1.3.3. Deskriptiivse ja normatiivse legitiimsusteooria segamudel

Habermasi teoorias on kombineeritud nii deskriptiivsed kui ka normatiivsed elemendid. Ta kritiseerib normatiivsete teooriate abstraktsust, pakkudes selle asemel välja diskursiivse legitiimsuse käsitluse, mille ta rajas kommunikatiivse tegevuse teooriale<sup>54</sup>.

Habermasi jaoks on legitiimsuse tagamiseks vajalik ratsionaalse diskursuse protsess. Poliitiline kord peab olema inimeste endi loodud ja nende tahtekujunduse ja arvamuste kaudu legitimeeritud. Avalik arvamuse ülesanne on suunata valitsust kindlate sihtide poole<sup>55</sup>. Üksnes ratsionaalse diskursuse toimumisel saavad normiadressaadid vaadelda end samaaegselt nii adreessaatide kui ka seadusandjatena<sup>56</sup>. Ratsionaalne diskursus tagab, et ühiskonna liikmed peavad ühiskonda legitiimseks ehk organiseerituks selle alusel, mis on tõene, õige ja hea ja ainuüksi see saab tagada ühiskonna pikaajalise stabiilsuse<sup>57</sup>.

Ratsionaalsuse definitsiooni toob Habermas välja kommunikatiivse tegevuse teooria raames. Ratsionaalsus ei põhine mitte sellel, milliseid teadmisi isikud omavad, vaid sellel, kuidas nad teadmisi saavad ja kasutavad. Ratsionaalsus väljendab sellisena eelkõige praktilist teadmist, mis on vajalik teadlikuks sotsiaalseks tegutsemiseks teiste teadlike sotsiaalsete subjektide kõrval<sup>58</sup>. Kommunikatiivne saab olla üksnes tegevus, kus subjektide praktiline hoiak on suunatud arusaamisele jõudmisele (*reaching understanding*). Kommunikatiivse tegevuse käigus koordineerivad suhtlejad enda tegevust ja isiklike eesmärkide saavutamist lähtudes ühisest arusaamast, et need eesmärgid on loomupäraselt mõistlikud ja väärtuslikud<sup>59</sup>. Kommunikatiivne tegevus on loomupäraselt sotsiaalse koostöö konsensuaalne vorm, milles subjektid rakendavad enda potentsiaali ratsionaalsusele, ja mille eesmärk on ratsionaalselt motiveeritud kokkulepe<sup>60</sup>. Diskursiivse legitiimsus saavutatakse Habermasi kohaselt kommunikatiivse tegevuse reflektiivse vormina, mis eeldab sotsiaalset koostööd, ja seda, et subjektid on võimelised tunnustama erinevate nõuete intersubjektiivset kehtivust<sup>61</sup>.

Võimu ja poliitiliste otsuste legitiimsuse tagamiseks on vajalik diskursiivse otsustusprotsessi toimimine. Positiivse õiguse kohasest kehtestamisest ei piisa püsiva

<sup>54</sup> Habermas, Jürgen (1998). *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT, lk 408.

<sup>55</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.2.

<sup>56</sup> Collignon, Stefan (2007). „The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy“. – *International Political Science Review*, 28:2, lk 157. Internetis: <http://www.jstor.org/stable/20445086> 03.04.2013.

<sup>57</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.4.

<sup>58</sup> Bohman, James; Rehg, William (2011). „Jürgen Habermas“. – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta, p 3.1. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/win2011/entries/habermas/> 03.04.2013.

<sup>59</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.1.

<sup>60</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.1.

<sup>61</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.2.

sotsiaalse heakskiidu tagamiseks<sup>62</sup>. Vajalik on ratsionaalse diskursuse situatsioon, kuhu on kaasatud kõik puudutatud isikud, kuivõrd ainult nende nõusoleku saanud ratsionaalse diskursuse tulemusel tekkinud tegutsemisnormid on kehtivad<sup>63</sup>. Arutlussituatsiooni ja tulemuse legitiimsuse tagamiseks on vajalik, et subjektidele oleks tagatud õigused poliitikas osalemiseks ehk arutlussituatsioonist osa võtmiseks<sup>64</sup>. Samuti peavad subjektid nõustuma kasutatavate õiglase kohtlemise põhireeglite ja protseduuridega<sup>65</sup>. Põhireeglite tausta määravad moraal- ja demokraatiaprintsiibid. Moraaliprintsiibid toimivad argumentatsioonireeglitena, tagades otsustusprotsessi ratsionaalsuse. Demokraatiaprintsiipide abil kindlustatakse isikute õigused ja efektiivne osalemine arvamuse- ja tahtekujundamise arutlusprotsessis<sup>66</sup>.

Beetham lähtub enda teorias kolmest kumulatiivsest legitiimsuse dimensioonist, mis on kvalitatiivselt erinevad: reeglid, uskumused ja teod<sup>67</sup>. Sealjuures rõhutab ta, et legitiimsuse puhul pole tegemist kõik-või-mitte-midagi-situatsiooniga (*all-or-nothing affair*), rääkida saab legitiimsuse määrast, mille defineerib see, kui ulatuslikud kõrvalekalded on<sup>68</sup>. Võim on legitiimne esiteks siis, kui ta on vastavuses kehtestatud reeglitega. Teiseks, neid reegleid saab õigustada viidates valitsejate ja valitsetavate jagatud uskumustele. Kolmandaks konkreetse võimusuhte osas on tõendeid valitsetavate nõusoleku kohta<sup>69</sup>.

Esimesel tasemel nõutakse kriteerium võimu teket ja teostamist kehtivate reeglite alusel. Kui võim on tekkinud või kui valitsemine toimub reegleid rikkudes, on võim illegitiimne. Teisel tasandil on võim legitiimne ulatuses, kus valitsemisreegleid saab õigustada mõlema poole jagatud uskumustega. Selleks peab olema võim saadud kehtival, valitsejatel peavad olema kohased omadused ja võimustruktuurid peavad nähtavalt teenima äratuntavalt üldisi, mitte üksnes võimulolijate hüvesid<sup>70</sup>. Kolmandal tasandil on vajalik valitsetavate nõusolek, mille konkreetne väljendus sõltub kultuuritaustast. Ühine on, et vajalik on vähemalt siduda kõige märkimisväärsamad ühiskonnaliikmed<sup>71</sup>.

---

<sup>62</sup> Steinhoff, Uwe (2009). *The Philosophy of Jürgen Habermas: A Critical Introduction*. New York: Oxford University Press.

<sup>63</sup> *Op cit* Habermas 1998, lk 107.

<sup>64</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.4.

<sup>65</sup> Eriksen, Erik. (2009). *The Unfinished Democratization of Europe*. New York: Oxford University Press, lk 39.

<sup>66</sup> *Op cit* Habermas 1998, lk 110.

<sup>67</sup> *Op cit* Liivik (2010).

<sup>68</sup> *Op cit* Beetham, lk 20.

<sup>69</sup> *Op cit* Beetham, lk 16.

<sup>70</sup> *Op cit* Beetham, lk 17.

<sup>71</sup> *Op cit* Beetham, lk 19.

Henn Käärrik<sup>72</sup> on summeerinud Weberi ja Habermasi legitiimsusekäsitlused ja klassifitseerinud legitiimsuse A- ja B-legitiimsuseks. A-legitiimsus on kohustuslik ja normatiivne, B-legitiimsus püsib inimeste tegelikul tunnustusel: „/.../ Kõik demokraatlikuks arvatud riigid on kirjade järgi ühtaegu legitiimsed. Pole mõeldav, et demokraatia kui rahva võim ei pälvi rahva tunnustust. Ometi ei ole kõik nii lihtne ja kõigepealt sellepärast, et on olemas vähemalt kaks erinevat legitiimsust. Esiteks selline legitiimsus, mille alus on laitmatud mängureeglid, ennekõike valimisseadused. Protseduuriliselt korrektselt kujundatud võimul on õigus pidada end legitiimseks või suisa nõuda, et teda selliseks peetakse. Kehtib põhimõte: „Ise nad valisid, mida nad veel tahavad?“ Olen seda tinglikult nimetanud A-legitiimsuseks. Teine on kodanike tegelikul, teadlikul ja püsival tunnustusel põhinev legitiimsus, mida olen tinglikult nimetanud B-legitiimsuseks. /.../Ent A-legitiimsus on nõrk legitiimsus. Ainuüksi üldvalimiste ja protsendiarvutusega piirduvat võimu ei peeta tihti üldse legitiimseks. /.../”<sup>73</sup>.

Kokkuvõttes võib öelda, et segamudelid näivad deskriptiivsete ja normatiivsetel lähenemiste puudustest üle saada. Nõustuda võib kriitikaga nii deskriptiivsete kui normatiivsete teooriate suhtes selles osas, et mõlemad jäävad poliitilise legitiimsuse toimemehhanismide uurimiseks mõneti kaugeks. Deskriptiivsed käsitlused keskenduvad liigselt võimu ja poliitiliste otsuste asemel inimeste usule ja normatiivsetes käsitlustes antud juhistel on liiga abstraktne iseloom, kust ei nähtu, miks peaks üldises ratsionaalses protsessis kujunenud otsused olema konkreetse üksikisiku jaoks siduvad.

Legitiimsuse juures on oluline nii süsteemi normatiivne õigustamine kui ka inimeste usk, et süsteem on parimal võimalikul viisil korraldatud. Sümpaatne on erinevate aspektide tõttu nii Habermasi, Beethami kui ka Käärriku lähenemine. Habermasi teooria seetõttu, et see toob välja inimeste kaasamise vajaduse. Beetham rõhutab, et legitiimsus ei ole ühetasandiline ega mõõdetav skaalal kõik-või-mitte-midagi, rääkida saab legitiimsuse määrast. Beethami ja Habermasi lähenemistest saab juhiseid legitiimse süsteemi korraldamiseks, Käärriku teooria iseloomustab aga iseäranis hästi Eesti situatsiooni. Lause: „Ise nad valisid, mida nad veel tahavad?“ võtab kokku tendentsi, mis Eestis alates 2012. aastast eriti nähtavaks on muutunud ja seab rõhuasetuse just võimu ja otsustusprotsessi suletusele. Hüpootees on, et vajalik oleks B-legitiimsuse määra tõstmine, kus juhiseid saab võtta nii Habermasi kui ka Beethami teooriast.

---

<sup>72</sup> Käärrik, Henn (1998). *Sotsioloogilise informatsiooni õigusloomes kasutamiseiga seonduvate sotsiaalõiguslike teooriate ning vastavate empiiriliste uurimuste üldistav analüüs*. Tartu. Internetis: [http://www.riigikogu.ee/msi\\_arhiiv/kaarik.html](http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/kaarik.html) 03.04.2013.

<sup>73</sup> *Op cit* Liivik (2010).

## 2. Poliitiliste otsuste legitiimsus

### 2.1. Poliitiliste otsuste legitiimsuse võimalikkus

Üldine on olnud vaade, et poliitiline võim on legitiimne, kui see rahuldab teatud normatiivselt olulised tingimused<sup>74</sup>. Tänapäeval on see vaade vähemuses, ent ajalooliselt domineerivat vaadet järgides tõi näiteks Hobbesi välja, et inimestel on üldine kohustus seadust järgida ja poliitiline võim on üldiselt legitiimne<sup>75</sup>. Poliitilise legitiimsuse kontekstis on võimu legitiimsust ja poliitiliste otsuste järgimise kohustusi vaadeldud seetõttu koos, samas ei pea see paratamatult nii olema. Eristada võib kahte tihedalt seotud legitiimsust – poliitiliste institutsioonide ja poliitiliste otsuste legitiimsust<sup>76</sup>.

Poliitilise filosoofia põhiküsimus on, kas poliitiliste institutsioonide legitiimsusest tuleneb poliitiline kohustus ajalooliselt domineerinud vaate kohaselt tuleb sellele jaatavalt vastata. Hobbes' ja Locke käsitlused toovad välja algolukorra (*state of nature*) mõiste, kus inimesed olid piiramatult vabad. Hobbes kirjeldas algolukorda kõikide sõjaga kõikide vastu, Locke käsitus seevastu nii negatiivselt meelestatud polnud ja ta iseloomustas situatsiooni lihtsalt isikute piiramatute subjektiivsete õiguste kaudu<sup>77</sup>. Riikide loomisega kaasnes algse vabaduse piiramine, mida legitimeerib erinevate teooriate kohaselt näiteks, kas valitsetavate demokraatlik nõusolek, ühiskondlik leping, avalik mõistus<sup>78</sup>. Vabaduse vabatahtlik loovutamine ja vastutasuks riigi kaitse saamine teeb võimu legitiimseks ja paneb isikutele võimuotsuste järgimise kohustuse. Näiteks tagab legitiimne poliitiline kord Rawlsi käsitluse järgi automaatselt, et isikud järgivad ka üksikotsuseid, kuivõrd nad peavad neid legitiimseteks, ka juhul, kui nad subjektiivselt ei arva, et need oleksid õiglased<sup>79</sup>.

Peamisi vastuväide poliitiliste kohustuste automaatse tekkimise suhtes on olnud anarhismi argument. Enamiku anarhistide jaoks koosneb riik grupist inimestest, kes domineerivad palju suurema grupi inimeste üle. Tugev vastuväide, mida tavaliselt seostatakse positiivse filosoofilise anarhismiga, on vaade, et idee poliitilisest võimu legitiimsusest on juba olemuslikult vastuoluline. Nõrgem vastuväide on, et legitiimne poliitiline võim on võimalik,

<sup>74</sup> Christiano, Tom (2013). "Authority". – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2013/entries/authority/> 03.04.2013.

<sup>75</sup> Hobbes, Thomas (1651). *Leviathan*. Kogumikus: *The English Works of Thomas Hobbes of Malmesbury*. Ed. Sir William Molesworth. London: Bohn, 3. Internetis: [http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=585&Itemid=99999999](http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=585&Itemid=99999999). 14.04.2013.

<sup>76</sup> *Op cit* Liivik (2010).

<sup>77</sup> Luts, Marju (1997). *Õigusfilosoofia. 1. Sissejuhatus õigusfilosoofiasse : õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele*. Tallinn : Juura, lk 90–95.

<sup>78</sup> *Op cit* Peter, p 3.1–3.3; *Op cit* M. Luts 90–99.

<sup>79</sup> *Op cit* Weithman, lk 319–321.

kuid riigid ja riigisarnased ühendused ei saa seda omada, sest nende vorm on ühitamatu sellisele poliitilisele võimule asetatavate nõuetega<sup>80</sup>. Poliitilised anarhistid on veendunud, et inimestel mitte üksnes ei puudu poliitilised kohustused riigi ees, vaid riigi olemasolule tuleks ühtlasi ka aktiivselt vastu seista ehk riik kui institutsioon tuleks inimkonna õitsengu tagamiseks hävitada. Filosoofilised anarhistid eitavad küll moraalseid kohustusi riigi ees, ent ei järelda sellest paratamatult, et riigid tuleks ära kaotada<sup>81</sup>. Filosoofilises plaanis on oluline eelkõige Wolff anarhismi vastuväide, millega ta eitab legitiimse võimu olemasolu võimalikkust<sup>82</sup>. Asjakohane on ka Dworkini käsitus, mis seab kahtluse alla, kas legitiimne võim paneb isikule üksikotsuste järgimise kohustuse<sup>83</sup>.

Wolffi sõnul on riigi peamine tunnus võim (*authority*) ehk õigus valitseda, samas kui inimese peamine kohustus on autonoomia ehk keeldumine sellest, et tema üle valitsetaks. Wolff järgi tuleneb asjaolust, et inimestel on püsiv kohustus saavutada suurim võimalik autonoomia, fakt, et ei leidu ühtegi riiki, mille subjektidel oleks moraalne kohustus tema käskudele alluda. Seetõttu peab ta ka *de jure* legitiimse riigi kontseptsiooni sisutühjaks<sup>84</sup>. Selle asemel on igal inimesel Wolffi autonoomia käsitluse kohaselt kohustus tegutseda enda moraalse hinnangu alusel ja lähtuda sellest, mis tema jaoks on igal konkreetsel üksikjuhul õige või vale<sup>85</sup>.

Dworkin argumenteerib sunnijõu legitiimsuse kontekstis, et eristada tuleb kahte küsimust. Riigi moraalne legitiimsus – ehk õigustus kodanike vastu sunnijõudu kasutada – ja küsimus, kas kodanikel on riigi ees moraalsed kohustused, pole identsed<sup>86</sup>. Riik on legitiimne, kui selle põhiomane struktuur ja praktika on sellised, et selle kodanikel on üldised kohustused poliitilistele otsustele, mis neile kohustusi panevad, alluda. Legitiimsus annab Dworkini käsitluses sellisena aga üksnes üldised alused. See ei too kaasa järeldust, et legitiimisel valitsusel oleks moraalne õigus teha enda kodanikega ükskõik mida või et kodanikel oleks kohustatud alluda igale valitsuse langetatud otsusele<sup>87</sup>. Dworkini kohaselt peab inimene tegutsemisel lähtuma seotud kohustustest (*associative obligations*), mis ei põhine legitiimisel poliitilisel võimul, vaid tulenevad otseselt poliitilise ühiskonna liikmeks olemisest<sup>88</sup>.

---

<sup>80</sup> Horton, John (1992). *Political obligation issues in political theory*. Ed. Peter Jones, Albert Weale. London: Macmillan, lk 113.

<sup>81</sup> *Op cit* Horton, lk 114.

<sup>82</sup> Wolff, Robert P. (1976). *In Defence of Anarchism*. 2. väljaanne. New York: Harper&Row, lk 18.

<sup>83</sup> *Op cit* Dworkin, lk 191.

<sup>84</sup> *Op cit* Wolff, lk 18.

<sup>85</sup> *Op cit* Christiano (2013), p 3.

<sup>86</sup> *Op cit* Dworkin, lk 191.

<sup>87</sup> *Op cit* Dworkin, lk 191.

<sup>88</sup> *Op cit* Christiano (2013), p 6.



Raz seevastu eeldab, et legitiimne võim on võimalik ja kritiseerib anarhismi vastuväidet eelisõiguse teesi (*pre-emptive thesis*) kaudu, mille kohaselt prevaleeruvad legitiimse võimu antud tegutsemismotiivid teiste põhjuste ees ehk neid tuleb inimesel otsustuse langetamisel eelisjärjekorras kaaluda. See tähendab, et tegutsemismotiive kaaludes ei peaks isik kaaluma võimu antud põhjendusi, mitte kõikide teiste relevantsete põhjuste kõrval, vaid eelisjärjekorras<sup>89</sup>. See ei too kaasa aga järeldust, nagu oleksid võimu korraldused lõplikud ja vastuvaieldamatud. Esiteks, võivad korraldused olla antud mitte lõplike otsuste, vaid suunistena, mida tuleb järgida võttes arvesse ka teisi kaalutlusi. Näiteks, kui tegemist on majanduslike suunistega, asendavad võimu korraldused üksnes majanduslikke argumente, ent mitte teisi kaalutlusi. Teiseks, ka juhul kui tegemist pole suuniste vaid lõplike otsustega, võivad viimased olla vaieldavad hädaolukorras, näiteks olukorras, kus korraldused rikkuvad inimõigusi või kui võimu tegevus oli meelevaldne. Vastuväited määravad legitiimsuse ulatuse, defineerides võimu legitiimsuse tingimused ja õiglase võimu piirid<sup>90</sup>.

Poliitilise võimu otsused on Razi arvates igal juhul siduvad, vastasel juhul puuduks poliitilisel võimul mõte, võimuotsustusel peab olema eelisõigus subjekti isiklike otsuste tegemise ees<sup>91</sup>. Raz toob normatiivselt välja, et ideaalmudeli järgi peaksid võimu juhised baseeruma legitiimsuse tagamiseks sellistel alustel, mis juba iseseisvalt kohalduvad juhiste adressaatide suhtes (*dependence thesis*)<sup>92</sup>. Raz rõhutab aga, et selline käsitlus pole deskriptiivne ega iseloomusta seda, kuidas võimud reaalses elus käituvad.

## **2.2. Protseduurilise ja tagajärje õigluse teooriad otsuste legitiimsuse alusena**

Poliitilised kohustused eeldavad legitiimse võimu korral kindlaid otsustuskriteeriume, mille abil tulemuseni jõuda. Poliitiliste otsuste legitiimsuse hindamisel on üldises plaanis võimalikud kaks suunda – tagajärjele ja protseduurile suunatud lehenemised. Barnardi käsitluse kohaselt võib poliitiliste otsuste legitiimsuskontseptsioonid üldiselt jaotada kaheks: tagajärje õigluse ja protseduurilise õigluse teooriateks<sup>93</sup>. Peamine erinevus<sup>94</sup> nende vahel on asjaolu, et protseduurilise õigluse teooria käsitleb normatiivseid kriteeriume, mis teevad protseduuri õiglaseks, samas kui tagajärje õigluse teooriad lähtuvad õiglase tulemuse olemuslikest tunnustest. Samas võib seesugust eristust pidada mõneti ülemäära lihtsustatuks.

<sup>89</sup> Raz, Joseph (1988). *The morality of freedom*. Oxford : Oxford University Press, lk 46.

<sup>90</sup> *Op cit* Raz, lk 46.

<sup>91</sup> *Op cit* Raz, lk 48.

<sup>92</sup> *Op cit* Raz, lk 47.

<sup>93</sup> Barnard, Frederick M. (1991). *Pluralism, Socialism, and Political Legitimacy: Reflections on Opening up Communism*. Cambridge; Cambridge University Press, lk 86–87.

<sup>94</sup> Ceva, Emanuela (2009). „Just Procedures with Controversial outcomes: on the grounds for substantive disputation within a procedural theory of justice“. – *Res Publica*, **15**, lk 222.

Tegelikkuses ei saa tagajärje ega protseduuriliste teooriate pooldajad jätta teist lähenemist – mõttekal viisil – kõrvale. Eristuskriteeriumi rõhuastus on suunatud pigem sellele, kust peamiselt õiglust otsitakse<sup>95</sup>. Tagajärje õigluse teooria kohaselt saab küsimusele – kas see otsus on legitiimne – vastata kõrvutades reaalse otsuse tulemust ja ideaalset eesmärkide nimistut, mille osas meil on kindlus. Legitiimsuse hindamisel ei oma see, kuidas tulemuseni jõuti, tunnetuslikku tähtsust<sup>96</sup>. Protseduuriline kontseptsiooni põhiküsimus on seevastu just asjaolu, kuidas otsuseni jõuti. Analüüsida tuleb küsimusi nagu, kas otsusetegijal olid volitused ja jurisdiktsioon, kas läbirääkimised ja konsulteerimine olid kohased, kas välditi huvide konflikti ning kas kõigi häält võeti arvesse<sup>97</sup>.

Tagajärje õigluse teooriaid on kritiseeritud väitega, et need võivad osutada meelevaldseks, kuivõrd puudub kindel protseduur, mille alusel tulemuseni jõuti, pole võimalik ka tulemuse õigluse üle otsustada<sup>98</sup>. Veel enam, tänapäeva demokraatlikule ühiskonnale iseloomulikus vaadete pluralismis puudub ka ühine standard, mille alusel tulemuste õiglust hinnata. Otsuste tegemisel jäävad sügavad lahkavused alles<sup>99</sup>.

Protseduurilistele õigluse teooriate pooldajad seisavad kriitikute sõnul tihti dilemma ees. Kui protseduuride tulemused on lahtiseks jäetud, siis see võib viia vastuoluliste tulemusteni, mida definitsiooni kohaselt ei saa vaidlustada, sest need on saavutatud õiglase protseduuri alusel. Teisalt, kui protseduuri tulemuste hulgast välistataks osade otsused nende omaduste tõttu, satub nende protseduuriline olemus ohtu. Peamine protseduurilise õigluse teooria kriitika on seetõttu seotud väidetega, et see soodustab kõik-sobib-suhtumise (*anything goes*) teket õigluse suhtes ja see sunnib subjekte tulemust pimesi aktsepteerima (*deaf and blind acceptance*)<sup>100</sup>.

Kuivõrd tänapäeva ühiskondades on välja kujunenud protsessuaalne otsustuskord, keskendutakse töös järgnevalt üksnes protseduurilise õiglusele, mis iseloomustab demokraatlikke otsustusprotsesse paremini. Elemente tagajärje õigluse teooriatest on toodud protseduuriliste õigluse teooriate kontekstis. Jaotusel on eeskju võetud Rawlsi liigitusest, kus eristatakse puhast (*pure procedural justice*), täielikku (*perfect*) ning mittetäielikku (*imperfect*) protseduurilist õiglust<sup>101</sup>.

---

<sup>95</sup> *Op cit* Ceva, lk 222.

<sup>96</sup> *Op cit* Barnard lk 86–87.

<sup>97</sup> *Op cit* Barnard lk 86–87.

<sup>98</sup> *Op cit* lk 86–87.

<sup>99</sup> *Op cit* Peter, p 4.2.

<sup>100</sup> *Op cit* Ceva, lk 220.

<sup>101</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 75.

## 2.3. Protseduurilise õigluse teooriad otsuste legitiimsuse alusena

### 2.3.1. Puhas protseduuriline õiglus

Rawlsi käsitluses on puhta protseduurilise õigluse erisus see, et puudub iseseisev kriteerium, mis teeb tulemuse õiglaseks. Eeldusel, et protseduuri järgiti kohaselt, on saavutatud tulemus samaaegselt korrektne ja õiglane, ükskõik, milline see parasjagu on<sup>102</sup>. Sealjuures on protseduuril endal sisemine väärtus ehk see pole üksnes vahend õiglase tulemuse saavutamiseks, vaid tal on keskne roll õigluse kontseptsiooni väljendamisel<sup>103</sup>.

Puhta protseduuriline õigluse rakendumise näitena toob Rawls eelkõige algpositsiooni (*the original position*)<sup>104</sup>, kus õigluse printsiipide valimisel on pooled teadmatuse loori taga (*veil of ignorance*) ehk nad ei tea, kuidas erinevad valikuvariandid võivad nende endi olukorda mõjutada<sup>105</sup>. Algpositsioonile on iseloomulik, et otsuseid langetavad pooled on ratsionaalselt autonoomsed: nad ei pea tunnustama ühtegi enda kui ratsionaalse esindaja seisukohast väljaspool asuvat vaatepunkti ega ole seotud eelnevalt antud õige ja õigluse printsiipidega<sup>106</sup>.

Teiseks näitlikustab Rawls enda käsitlust puhtast kihla vedamisega olukorraga, kus samuti puudub iseseisev kriteerium õiglase tulemuse hindamiseks, vajalik on üksnes see, et kihla vedamine oleks korrektselt läbi viidud. Tulemuse hindamisel on oluline, et hinnangu saab anda üksnes pärast seda, kui protseduur on tegelikkuses läbi viidud, kuivõrd iseseisev kriteerium, millele viidates saaks protseduuri õiglaseks lugeda, puudub<sup>107</sup>. Niisiis ei sea puhta protseduurilise õigluse teooria mingeid piiranguid tulemusi aktsepteeritavuse suhtes, peale tulemuseni viiva protseduuri kohase rakendamise.

Puhtast protseduurilisest õiglusest lähtuvana on võimalik tõlgendada ka arutleva demokraatia (*deliberative democracy*) protseduurilise õigluse teooriat. Näiteks võiks arutleva demokraatia kontekstis puhta õigluse teooria ebaselgust vähendada öeldes, et demokraatlik diskussioon, arutlemine ja otsustuse tegemine on teatud tingimustel see, mis teeb tulemused iga isiku jaoks legitiimseks, olenemata diskussiooni, arutlemise ja otsustusprotsessi tulemustest<sup>108</sup>.

Kritiseeritud on, et Rawlsi puhas lähenemine protseduurilisele õiglusele on liiga ebaselge ja tal puudub normatiivne, ettekirjutav jõud, kuivõrd see on üsna umbmääraselt sõnastatud ja võib seetõttu viia mitmete väärarusaamadeni. Selgelt pole välja toodud, mille alusel

<sup>102</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 75.

<sup>103</sup> *Op cit* Ceva, lk 223.

<sup>104</sup> Rawls, John (2005) [1971]. *A Theory of Justice*. USA: Harvard University Press, lk 146.

<sup>105</sup> *Op cit* Rawls 2005, lk 136.

<sup>106</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 73.

<sup>107</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 75.

<sup>108</sup> *Op cit* Peter, p 4.2.

protseduur ise valitud on, seetõttu võiks arvata, et protseduuri olemuslikud tunnused on kontekstipõhised ja sõltuvad sättemuutlikest otsustest<sup>109</sup>. Kui otsuste legitiimsus lähtub kontingentsel alusel püsivatest protseduuridest on liiga palju elemente sõltuvuses üksikjuhtumi oludest<sup>110</sup> ja see seab tulemuste õigluse kahtluse alla. Samuti on argumenteeritud, et puhas protseduuriline lähenemine ja demokraatlikus ühiskonnas seega enamuse otsustuse järgimine ohustab jätta kõrvale demokraatia põhiväärtused nagu autonoomia, võrdsus ja vastastikusus<sup>111</sup>.

### **2.3.2. Ratsionaalne protseduuriline õigus**

#### **2.3.2.1. Täielik ratsionaalne protseduuriline õigus**

Erinevalt puhtast protseduurilisest õiglusest, tuleb täieliku ja mittetäieliku protseduurilise õiguse puhul kasutusele võtta ka välised õigluskriteeriumid. Täielikul ratsionaalse protseduurilise õigluse protsessil on kaks põhitunnust. Esiteks, kasutatakse ka protseduurist eraldiseisvaid kriteeriume. Teiseks, eksisteerib iseseisev standard, mille alusel hinnatakse, milline protseduur viib garanteeritult õiglase tulemuseni, samuti kriteerium, mille alusel hinnata, kas protseduuri tulemus on õiglane<sup>112</sup>. Iseloomulikult protseduurilisele teooriale, on selle lähenemise järgi ainus demokraatlike otsuste legitiimsuse selgitamiseks vajalik tingimus see, et arutlevat otsustusprotsessi on kohaselt rakendatud<sup>113</sup>.

Habermasi diskursiivse legitiimsuse teooria järgi on seaduse alusel toimiva valitsuse otsuste diskursiivse ratsionaliseerimise viisidest kõige olulisemad kohaselt funktsioneerivad protseduurid ja kommunikatiivne demokraatlik arvamuse- ja tahtekujundus<sup>114</sup>. Sealjuures on arutlusprotsessis osalemisel ja isikute kaasamisel sisemine väärtus, sest need aitab kõrvaldada võimusuhetest tulenevaid erisusi, mis eksisteerivad nii otsusetegijate seas kui ka avalikkuse ja otsusetegijate vahel. Samas seob Habermas enda käsitlemise osalt ka tulemuste kvaliteediga<sup>115</sup>.

Demokraatlik protseduur peab toimuma läbirääkimiste kaudu, kus rakendatakse seesugust kommunikatsioonivormi, mis tagab, et kõik protseduurile vastavad otsused on mõistlikud<sup>116</sup>. Protseduuri kohaseks toimimiseks on vajalik Habermasi arvates esiteks, et arutlusprotsess

---

<sup>109</sup> *Op cit* Ceva, lk 223.

<sup>110</sup> *Op cit* Ceva, lk 223.

<sup>111</sup> Brettschneider, Corey (2005). „Balancing Procedures and Outcomes Within Democratic Theory: Core Values and Judicial Review“. – *Political Studies*, **53**, lk 430.

<sup>112</sup> *Op cit* Rawls, lk 74.

<sup>113</sup> *Op cit* Peter, p 4.2.

<sup>114</sup> *Op cit* Habermas 1998, lk 300.

<sup>115</sup> Nabatchi, Tina *et al* (2012). *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. New York: Oxford University Press lk 9.

<sup>116</sup> *Op cit* Habermas 1998, lk 304.

leiaks aset argumentatiivses vormis ja et infovahetus oleks reguleeritud. Teiseks, peavad arutlused olema kaasavad ja avalikud, kõigil on võrdsed võimalused protsessiga liituda ja osa võtta. Kolmandaks, on arutlused vabad välisest sunnist ja osalised on seotud üksnes kommunikatsiooni ja argumentatsioonireeglitega. Neljandaks, on arutlus vaba sisemisest sunnist, kõikidel on võrdne võimalus olla ära kuulatud. Lisaks toetub Habermas ka kriteeriumidele, mis on vajalik poliitilistes otsustusprotsessides, mille kohaselt peavad arutlused olema suunatud ratsionaalselt motiveeritud kokkuleppele, arutlusprotsessi rakendatakse kõikide üldistes huvides tehtavate otsuste suhtes ja protsessis analüüsitakse ka eelistuste ja suhtumise muutumist<sup>117</sup>. Nende idealiseerivate eelduste funktsioon on eelkõige reaalse diskursuse juhtimine – tulemusi võib vaadelda mõistlikena ainult juhul, kui protsessi kontrollimisel ei leidu ilmset isikute kõrvalejätmist, sundi ja manipulatsiooni argumentidele<sup>118</sup>.

### 2.3.2.2. Mittetäielik ratsionaalne protseduuriline õiglus

Mittetäielikku (*imperfect*) ratsionaalset protseduurilist õiglust selgitab Rawls kriminaalmenetluse näite kaudu, kus soovitava tulemus on see, et süüdistatav tunnistatakse süüdi siis ja üksnes siis, kui ta on toime pannud kuriteo, milles teda süüdistatakse. See tähendab, et kohtuprotsess on muidugi suunatud tõe välja selgitamisele. Hoolimata sellest, võidakse ka juhul, kui seadust järgitakse ja kui menetlus viiakse läbi kohaselt ja õiglaselt, jõuda ikkagi väära tulemuseni, sel juhul räägitakse kohtuveast. Olenemata sellest, kuidas ja kui hästi kohtuprotsess kujundatud on, on võimatu sätestada selliseid õigusnorme, mis tagaksid alati õige tulemuse. Menetlusteooria saab uurida, millised protseduurid, tõendamisreeglid ja sarnane regulatsioon soodustavad tõe välja selgitamist ja muid seaduse eesmärke<sup>119</sup>, ent absoluutset lahendust see ei saagi pakkuda. Protsessi nimetatakse mittetäielikuks seetõttu, et vaatamata asjaolule, et iseseisv kriteerium korrektse tulemuse saavutamiseks on olemas, pole reaalselt protseduuri, mis kindlasti õige tulemuseni viiks<sup>120</sup>.

Pettit ja List kritiseerivad arutlusdilemma (*discursive dilemma*) kontekstis Habermasi käsitlust väites, et alternatiivsete valikute kontekstis on oht, et avaliku arutelu tulemus pole ratsionaalne, eetõttu on Pettiti arvates protseduuriliste teooriate puhul vajalik ka otsustusprotsessi tulemuste hindamine<sup>121</sup>. Pettiti käsitlus hõlmab nii otsustusprotsessi kui ka otsuste kriteeriume. Tema käsitluses on kombineeritud tignimused, mis määravad ideaalse

<sup>117</sup> *Op cit* Habermas 1998, lk 306.

<sup>118</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.2.

<sup>119</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 75.

<sup>120</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 75.

<sup>121</sup> *Op cit* Peter, p 4.3.

tulemuse ehk ratsionaalselt põhjendatud otsuse ja tingimused mis seonduvad otsustusprotsessiga. Mittetäielikuks teeb Pettiti käsitluse asjaolu, et ta mõonab, et ükski protseduur ei saa olla ilmeksimatu<sup>122</sup>.

Brettschneider on välja pakkunud teooria, mis lähtub tasakaalu otsimisest tagajärje ja protseduuri legitiimsusele suunatud teooriate vahel. Protseduuriliste reeglite kõrval peab Brettschneider oluliseks ka demokraatia põhiväärtusi, eelkõige autonoomiat, võrdsust ja vastastikusust. Need kolm väärtust, mis esinevad nii protseduuri kui tulemuste garantiidena, hõlmavad endas demokraatlikku ideaali<sup>123</sup>.

### 2.3.2.3. Episteemiline protseduuriline õiglus

Episteemilise protseduurilise õigluse teooria põhineb kvalifitseeritud vandemeeste teoreemil (*condorcet jury theorem*), mis on alguse saanud Rousseau lausest, et iga kodanik väljendab hääletades enda arvamust antud asja suhtes, häälte lugemisega saab määratleda üldise tahte<sup>124</sup>. Goodini ja Estlundi käsitluses on teoreemi põhimõtte lühidalt see, et juhul, kui eksisteerib suurem võimalus kui 50%, et otsustajad jõuavad õige tulemuseni, on tõenäolisem, et enamus on otsustanud õigemini kui vähemus<sup>125</sup>. Sellest järeldeb Estlundi, et demokraatlik otsus on legitiimne siis, kui see on õige<sup>126</sup>. Tulemuses väljendub üldine tahe ja vähemus on ratsionaalse protseduurilise õigluse läbi viimise tõttu motiveeritud aktsepteerima enamuse otsust. Tema käsitluses on legitiimsuseks vajalik, et protseduur oleks kõikidest kvalifitseeritud vaatepunktidest episteemiliselt parim või selle lähedal, võrreldes nende teooriatega, mis on paremad kui suvalised.<sup>127</sup>

Episteemilise protseduurilise õigluse teooria kriitikana on toodud, et see toimib üksnes olukordades, kus isikud on enda otsustustes iseseisvad, samas kui esindusdemokraatia puhul tekivad tavaliselt arvamuskalitsioonid. Teiseks, toimib teooria üksnes juhul, kui otsuse langetajatel on juurdepääs kogu informatsioonile, kui osadel isikutel täielik juurdepääs puudub, ei saa ka otsustusprotsessi tulemusi vaadelda korrektsetena<sup>128</sup>.

Kokkuvõttes võib öelda, et põhirõhk peaks tänapäeva pluralistlikus ühiskonnas olema suunatud tagajärje ja protseduurilise õigluse jaotuses rohkem viimasele. See aga ei tähenda, et

<sup>122</sup> *Op cit* Peter, p 4.3.

<sup>123</sup> *Op cit* Brettschneider, lk 427.

<sup>124</sup> Christiano, Tom (2008) „Democracy“. – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta, p 5.1. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/democracy/> 03.04.2013.

<sup>125</sup> *Op cit* Christiano (2008), p 5.1.

<sup>126</sup> *Op cit* Peter, p 4.3.

<sup>127</sup> *Op cit* Peter, p 4.3.

<sup>128</sup> *Op cit* Christiano (2008), p 5.1.

pooldama peaks *anything goes* lähenemist, vajalikud on ka seada piirid, millised tulemused on aktsepteeritavad. Kuigi näiteks puhta protseduurilise õigluse protsess ei iseloomusta hästi reaalse otsustusprotsessi olukorda, on selle juures üks positiivne aspekt siiski asjaolu, et protseduurile endale omistatakse sisemine väärtus.

Demokraatlikku protseduuri, mis tagab otsuste legitiimsuse, kirjeldab siinkirjutaja hinnangul kõige paremini Habermasi käsitlus, kes ei piirdu üldiste alustega, vaid toob ka konkreetseid legitiimsuse kriteeriumid. Oluline on siia juurde lisada ka Habermasi kommunikatiivse teooria argumendid, mille kohaselt on otsustusprotsessi toimimine võimalik üksnes juhul, kui seal osalevad isikud on ratsionaalsed ja nendevaheline kommunikatsioon on suunatud kokkuleppele jõudmisele. Legitiimseid otsuseid tagava otsustusprotsessi kriteeriumid on Habermasi kohaselt: otsustusprotsessi argumentatiivsus, kaasamine ja avalikkus, kõigi võrdsed võimalused otsustusprotsessis osaleda ja sisemise ja välise sunni vältimine, mis hõlmab kõigi võrdset võimalust olla ära kuulatud. Sümpaatne on, et sealjuures arvestatakse käsitluses ideaalse ja reaalse diskursuse erisustega. Tulemusi võib Habermasi käsitluse kohaselt vaadelda mõistlikena juhul, kui protsessi kontrollimisel ei leidu täiesti ilmset isikute kõrvalejätmist, sundi ja manipulatsiooni.

Just Habermasi käsitlus toob kõige paremini esile Eesti probleemsituatsiooni tagamaad, kuivõrd ta teooria näitab, mis mõju avaldab kaasamata jätmine. Võim ja poliitiliste otsuste legitiimsuse kindlustamiseks ja otsuste järgimise tagamiseks, peavad valitsetavad saama end näha üheaegselt nii seadusandjate kui ka normiadressaatidena. Sellinne nägemus saab valitsetavatel tekkida just siis, kui neid otsustusprotsessi kaasatakse.

### 3. Poliitiline legitiimsus Eestis

#### 3.1. Poliitilise legitiimsuse probleemsituatsioon Eestis

Esmalt on asjakohane meelde tuletada, et poliitilise legitiimsuse analüüsimisel saab eristada kahte tihedalt seotud legitiimsust – võimu ja poliitiliste otsuste legitiimsust. Käesolevas peatükis analüüsitakse Eestis aktuaalseid probleeme seoses mõlema aspektiga

Seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu funktsioonid riigijuhtimisel erinevad, seetõttu on igal võimuharul ka eriomased legitiimsusega seotud probleemid. Poliitilisi otsuseid seevastu langetavad nad kõik: seadusandlik võim seaduste vastuvõtmise ja nende taga peituva poliitiliste argumentide kaudu, täidesaatev võim seadusi rakendades ja seaduseelnõusid välja töötades ning kohtuvõim õiguse rakendaja ja Riigikohtu tasandil ka õigusmaastiku kujundajana. Meedias on üldise probleemina välja toodud:

*./.../ Praegu on esil mitu probleemi, mis mõjutavad Eesti poliitilise süsteemi legitiimsust. Lahenduste otsimine euroala finantskriisile osutab ELi superstruktuuridest lähtuvalle survele liikmesriikide, sh Eesti poliitilistele valikutele. Reformi- ja iga muu erakonna rahastamise ümbert saladusloori kergitamine ja Eesti valijate süvenev võõrandumine parteidest peegeldavad meie demokraatia kasvuraskusi. Mõlemad tekitavad kodanikes nõutust ja nõrgendavad valitsusinstiitutsioonide legitiimsust./.../*<sup>129</sup>.

Täpsemalt, on seadusandliku võimu pikemat aega kritiseeritud seadusloome kvaliteedi pärast. Määrusena on kehtestatud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri<sup>130</sup>, mis peaks tagama regulatsiooni efektiivsuse, nõuded regulatsiooni väljatöötamisele ja mõjuanalüüsile<sup>131</sup> ja isikute kaasamise<sup>132</sup>, kuid selle rakendamine praktikas jätab soovida. Seadusloome problemaatikat puudutati ka konverentsil „Kümme aastat võlaõigusseadust Eesti kohtupraktikas ja võlaõiguse areng Euroopas<sup>133</sup>“. Õigusteadusesiseselt toodi probleemidena välja õigusaktide sagedas muutmine, välisekspertide vähene kaasamine õigusloome protsessi või nende arvamuse mitte-arvestamine, samuti ühtse kontseptsiooni puudumine õigusloome kujundamisel. Väljaspool õigusteadlaste arutelusid on peamine seadusandliku võimu legitiimsuse problemaatika leidnud kõneainet seoses rahvakogu algatusega. Protsessi kulgema

<sup>129</sup> Liivik, Ero (2012). “Usalduse kadu viib ühiskonna küünilise resigneerumiseni”. – *Sirp*, 29, 10.08.2012. Internetis: [http://www.sirp.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15462:usalduse-kadu-viib-uehiskonna-kueuenilise-resigneerumiseni&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3403](http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=15462:usalduse-kadu-viib-uehiskonna-kueuenilise-resigneerumiseni&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3403) 14.04.2013.

<sup>130</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (RT I, 29.12.2011, 228) Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228> 14.04.2013.

<sup>131</sup> Õigusaktide mõju analüüsi puudutavad põhilised juhised. Internetis: <http://www.just.ee/oma> 13.04.2013.

<sup>132</sup> Kaasamise hea tava. Internetis: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava> 14.04.2013.

<sup>133</sup> VÕS 10 konverentsi informatsioon. Internetis: <http://www.oi.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1160894/VOS+2012+teade+19++06+2012-2.pdf> 14.04.2013.



hakkamise põhjustena on ühiskondlikes aruteludes välja toodud eelkõige vähene poliitilistesse otsustusprotsessidesse kaasamise määr.

Täidesaatvat võimu kritiseeriv retoorika avaldus teravalt Silvergate afääri kontekstis ehk seoses Kristen Michalile esitatud kuriteokahtlustusega erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumise eest. Täidesaatva võimu tegevuse kriitika avaldus ka ühiskondlikes protsessides. Näiteks ACTA ehk Võltsimisvastase Kaubanduslepingu (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*)<sup>134</sup> vastastes aktsioonides, kus argumenteeriti EL tasandil kehtestada plaanitud intellektuaalse omandi rikkumiste uue regulatsiooni vastu, samuti õpetajate ja meditsiinitöötajate palkade tõstmise toetuseks korraldatud meeleavaldustele järgnenud aruteludes 2012. aasta kevadel, mille ümber näib meedias olevat nüüd ehk aasta hiljem uuesti arutelu tõusetunud<sup>135</sup>. Läbiv probleem on olnud ka ekspertide arvamustega mitte-arvestamine, mida on meedias kritiseeritud Jüri Saar märgib tabavalt:

*/.../ Teine tendents on üha väiksem arvestamine ekspertide arvamusega ja hinnangutega nii riigi (nt tasuta kõrghariduse reform) kui pealinna (nt tasuta ühistranspordi reform) tasemel. Üha enam usutakse bütsantslikult, et üks hea parteilane on paras punn iga augu ette: suuna ta ametisse ükskõik kuhu, käärrib aga käised üles ja saab kõigega hakkama. /.../*<sup>136</sup>

Kohtuvõimu legitiimsuse küsimustes on laiema probleem nii õigusteadlaste aruteludes kui ka ühiskonnas laiemalt riigilõivude kõrge määr, mis takistab juurdepääsu õigustumõistmisele<sup>137</sup>. Riigilõivude seonduva kohtupraktika analüüsis<sup>138</sup> on välja toodud Riigikohtu seisukoht, et „/.../ Riigilõivu legitiimseks eesmärgiks põhiseaduse tähenduses on ka menetlusökoonomia, et vältida põhjendamatu, pahatahtlike jms kaebuste menetlemist /.../ Legitiimseks ei saa lugeda kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile lisatulu ja finantseerida sellest riigi muid kulutusi /.../ see oleks vastuolus PS §-st 113 tuleneva lõivu olemusega. /.../”<sup>139</sup>. Analüüsis on toodud ka riigilõivu keskmiste määrade muutus<sup>140</sup>, millest on näha, et riigilõivu määrad suurenesid hüppeliselt 2009. aasta algusest. Selle põhjus peitub tõenäoliselt majanduskriisi situatsioonis, mil oli vajalik leida lisavahendeid riigitulude kasvatamiseks. Lisaks üldisele

<sup>134</sup> ACTA tekst ja seletuskiri. Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0380:ET:HTML> 13.04.2013.

<sup>135</sup> Agur, Hendrik (2013). “Võltshäbita koolijuhitöötasust”. – *Eesti Päevaleht*, 15.04.2013. Internetis: <http://www.epl.ee/news/arvamus/hendrik-agur-voltshabitakoolijuhitootasust.d?id=65970960>. 15.04.2013.

<sup>136</sup> *Op cit* Saar.

<sup>137</sup> Vutt, Margit *et al* (2011). *Kõrge riigilõivu kui õigusemõistmise juurdepääsu takistus*. Kohtupraktika analüüs. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1121/RiigiLoivud.pdf> 14.04.2013.

<sup>138</sup> *Op cit* Vutt, lk 9.

<sup>139</sup> Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10, p 45. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222533655> 14.04.2013.

<sup>140</sup> *Op cit* Vutt, lk 19.

problemaatikale on praktikas ka markantseid näiteid isikutest, kes on Eesti kohtusüsteemis pettunud<sup>141</sup>.

### 3.2. Võimu ja poliitiliste otsuste legitiimsus empiiriliste uuringute kontekstis

Alustuseks on otstarbekas vaadelda üldist poliitilise legitiimsuse käsitlust Eestis. Ülevaate andmisel võimuharude ja nende otsuste poliitilisest legitiimsusest ja rahva rollist võiksid abiks olla eri aegadel Eestis koostatud empiirilised uuringud. Weberi klassikaline deskriptiivne poliitilise legitiimsuse käsitlus eristab kolme domineerimisviisi<sup>142</sup>, mis võiksid avalduda valitsuse ja valitsetavate vahelistes võimuhetes. Eesti kontekstis – nagu pea kõikides teistes tänapäevastes riikides<sup>143</sup> – on relevantne legaals-ratsionaalne-bürokraatlik võim. Kuigi põhjuseid, miks võimu korraldustele alluda on mitmeid, on Weberi käsitluses legitiimsus neist ainsana püsiv. Eestis valitseb vaadete pluralism ja inimeste õiglustunne ja põhiuskumused võivad olla erinevad, seetõttu on ka siin legitiimsusoluline tähtsus. Poliitilised institutsioonid saavad olla legitiimsed, kui neil on võime tekitada ja hoida uskumust, et olemasolevad poliitilised institutsioonid on ühiskonnale kõige kohasemad<sup>144</sup> ja kui nad on võimelised säilitama avaliku korra<sup>145</sup>.

Demokraatliku riigivalitsemise eeldus legaalse võimu puhul on legitiimsete institutsioonide ja protseduuride olemasolu ning mehhanism, mille kaudu avalikku arvamust riigijuhtimisel ära saaks kasutada<sup>146</sup>. Legitiimsusoluliseks on Eesti kirjanduses küll teoreetiliselt äärmiselt oluliseks peetud, ent nenditud ka, et sellel on puudused, kuivõrd empiiriliste uuringute alusena on mõiste halvasti ja vastuoluliselt defineeritud<sup>147</sup>. Seega võiks järgnev analüüs lähtuda legitiimsuse komponentide – nagu usaldus, poliitiline toetus ja legitiimsusolulise – kompaktselt hindamisest, mis võiks Kääriku käsitluse kohaselt väljendada poliitilise süsteemi B-legitiimsust (vt p 1.3.3), kus A-legitiimsusel on kohustuslik ja normatiivne tähendus, B-legitiimsus püsib inimeste tegelikul tunnustusel. A-legitiimsus väljendab põhimõtte: “Ise nad valisid, mida nad veel tahavad?”. B-legitiimsus on kodanike tegelikul, teadlikul ja püsival tunnustusel põhinev legitiimsus<sup>148</sup>.

<sup>141</sup> Vaata nt <http://kohtupooltkotitud.wordpress.com/> 14.04.2013.

<sup>142</sup> *Op cit* Weber, lk 91.

<sup>143</sup> *Op cit*, Hawkesworth, Kogan, lk 112.

<sup>144</sup> *Op cit* Beetham, lk 9.

<sup>145</sup> *Op cit* Hart, lk 240.

<sup>146</sup> Kirsipuu, Liina (2000). “Poliitiline toetus ja võimu legitiimsus”. – *Riigikogu Toimetised*, 2. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11652> 13.04.2013.

<sup>147</sup> *Op cit* Kirsipuu.

<sup>148</sup> *Op cit* Käärik; vt ka *op cit* Liivik (2010).

Legitiimsuse komponentide – nagu usaldus, poliitiline toetus ja legitiimsususk – hindamiseks võetakse aluseks seda väljendavad faktorid. Usalduse koostisosadena on välja toodud kompetentsus, pühendumus, vastutustunne, järjepidevus<sup>149</sup>. Poliitiline toetus baseerub reeglina ühiskonna liikmete enamuse aktsepteerival, usalduslikul ja positiivsel suhtumisel süsteemi kehtestatud normidesse<sup>150</sup>. Sealjuures saab eristada spetsiifilist ja üldist toetust, kus esimene viitab rahulolule valitsuse aktiivse tegevus suhtes ja teine rahulolule poliitilise autoriteediga<sup>151</sup>. Kokkuvõtvalt hinnatakse tavaliselt toetust ja usaldust koos erinevatel dimensioonidel, mis liiguvad hajusamatest spetsiifilisemate suunas. Välja on pakutud viietasandiline süsteem, kus hinnatakse: toetust kogukonnale, toetus režiimi põhimõtetele, rahulolu režiimi toimimisega, usaldust poliitiliste institutsioonide vastu ja usaldust konkreetsete poliitiliste tegutsejate vastu<sup>152</sup>. Inimeste legitiimsususk seondub teiste komponentidega, lisafaktorina on uuringutes välja toodud, et seda mõjutab ka poliitilise süsteemi toimimise efektiivsus<sup>153</sup>. Seoses legitiimsusega on Eestis alates 2012. aastast teravalt üleval olnud rahva kaasamise küsimus. Seetõttu tundub, et poliitilise legitiimsuse olulise komponendina võiks välja tuua ka valitsetavate kaasamise.

Võimu legitiimsuse küsimus oli teravalt üleval ka 2000. aasta paiku, mil samuti räägiti rahva võõrandumisest riigivõimust. 2000. aasta paiku tellis valitsus mitmeid uuringuid rahva toetuse ja usalduse uurimiseks. Esiteks, viidi 1999. aastal läbi uuring<sup>154</sup>, mille tulemustest, võib teatavate reservatsioonidega välja lugeda rahva usaldus riigivõimu vastu ning legitiimsuse taset<sup>155</sup>. 63% küsitletutest pooldas nn kõva-käe-poliitikat, seega võib eeldada, et sinne poliitilise süsteemi legitiimsus rajaneb sarnaselt teiste postkommunistlike riikidega pigem kompetentsete liidrite usaldamisel kui poliitiliste institutsioonide tegevuse tunnustamisel<sup>156</sup>. Eesti poliitilise süsteemiga polnud rahul 51% küsitletutest, samas kui pooled rahuldusid siiski demokraatia arenguga ja sama suur hulk inimesi eeldas, et asjad arenevad paremuse suunas.

---

<sup>149</sup> Pettai, Vello; Reiljan, Andres (2012) “Rahva usaldus Riigikogu vastu aastatel 1995–2012”. – ettekanne konverentsil „*Quo vadis, Riigikogu?*“, 12. oktoobril 2012. Internetis kättesaadav Riigikogu kodulehel [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee). Vt ka Pettai, Vello; Reiljan, Andres (2012) “Rahva usaldus Riigikogu vastu aastatel 1995–2012”. *Riigikogu Toimetised*, 26. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16253> 14.04.2013.

<sup>150</sup> *Op cit* Kirsipuu.

<sup>151</sup> *Op cit* Kirsipuu.

<sup>152</sup> *Op cit* Reiljan, Pettai (2012), artikkel.

<sup>153</sup> *Op cit*, Hawkesworth, Kogan, lk 115–118.

<sup>154</sup> Sotsiaal- ja Turu-uuringu firma Saar Poll arvamusuuring „Riik ja rahvas“

<sup>155</sup> *Op cit* Kirsipuu.

<sup>156</sup> *Op cit* Kirsipuu.

2001. aasta uuringu<sup>157</sup> tulemusi mõjutab üldine madal sotsiaalse usalduse tase. Kolmandik küsitletutest usaldas parlamenti ja valitsust, ka inimeste hulk, kes neid ei usaldanud, oli nii valitsuse kui parlamendi suhtes sama, 2/3 küsitletutest. Usalduse indeks oli aga võimuharudest üksnes kohtute ja presidendi vastu positiivne, samas kui negatiivne oli see valitsuse ja parlamendi suhtes, kus kõige vähem usaldust pälvisid erakonnad. Isikuid, kes olid riigi arengu suhtes positiivselt meelestatud, veidi rohkem kui negatiivselt meelestatud isikuid ehk umbes kolmandik. Pea pooled küsitletutest olid rahul demokraatia arenguga Eestis. Eestlaste seas usaldas poliitilist süsteemi umbes 2/3 küsitletutest ning pea 80% oli poliitilise süsteemi suhtes positiivselt meelestatud, eeldades, et tulevikus on asjad paremad Samas kui venelaste osas oli usaldus 50% ja positiivne meelestatus 2/3 küsitletutest.

Poliitiliste otsuste legitiimsuse ja rahva kaasamise kontekstis toodi juba 1999. aasta uuringus välja, et kodanike kaasamine – eelkõige just seadusloome protsessi – on väga vähene ja nii jäävad teostamata kolmanda sektori funktsioonid, nagu informeerimine, järelevalve ja koostöö riigiasutustega, mis mõjutavad inimeste usaldust poliitilise süsteemi vastu<sup>158</sup>. Kaasamise määr oli väike ka 2001. aasta uuringu tulemuste põhjal, samas oli inimeste endi tahe olla kaasatud samuti ebamäärane. Aktiivselt kaasatud kodanike osa oli väga väike, üksnes umbes kümnendik. Viiendik küsitletutest kavatses tulevikus osaleda, samas kui viiendik oli ebaleval seisukohal oma tulevase osaluse suhtes. Peamiseks takistuseks oli suhtlemisvõimaluse piiratuse tajumine ja vähene võimudega suhtlemise efektiivsus. 87% küsitletutest arvas, et Riigikogusse valitud inimesed kaotavad väga kiiresti kontakti rahvaga ja 85% arvas, et valitud võimukandjad ei hooli eriti palju sellest, mida minusugused inimesed arvavad.

Poliitiliste otsuste legitiimsuse kontekstis on USA-s 1980. aastatel läbiviidud suuremahuliste uuringute kontekstis kokkuvõtvalt välja toodud, et usaldus institutsioonide vastu olnud tihedalt seotud otsustusprotsessi läbipaistvusega, võimalustega avalikkuse järelevalveks ja institutsionaalseks kontrolliks ning isiklik rahulolu otsustusprotsessi toimimise põhimõtetega<sup>159</sup>. Usalduse kaotus seevastu on seotud institutsioonide ebakompetentsusega, halva sooritusvõimega, ebatäpse või ebaausa informatsiooni andmisega,

---

<sup>157</sup> Kasemets (2001) ECPRD võrdlev uuring (*Regulatory impact analysis for Parliament and Civil Society*). Eesti avaliku võimu institutsioonide usaldusväarsuse, seadusloome legitimeerimise ja kodanikeühiskonna ning poliitika suhete probleeme käsitlev avaliku arvamuse uuring. [http://www.riigikogu.ee/msi\\_arhiiv/uurimused/usaldusuuring\\_2001.html](http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/uurimused/usaldusuuring_2001.html) 14.04.2013.

<sup>158</sup> *Op cit* Kirsipuu.

<sup>159</sup> Kasperson, Roger E.; Stallen, Pieter Jan M. (1990). *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*. Dordrecht: Kluwer, lk 198.

informatsiooni varjamisega, hāmara ja varjatud otsustusprotsessiga, ilmsete probleemide eitamise ja pōhjudatud huvide mitte-arvestamisega<sup>160</sup>.

Poliitilise legitiimsuse eri vormides esinevate komponentide – nagu usaldus, poliitiline toetus ja legitiimsususk – funktsioon on küll tagada poliitilise sūsteemi pūsvus. Poliitiline usaldus on nagu liim, mis hoiab sūsteemi koos<sup>161</sup>. Rasketes olukordades sõltub poliitilise sūsteemi pūsimine suures osas sūsteemile omistatavast legitiimsuse mēärast, mis koondab inimeste head tahet, millega valitsus saab sūsteemi efektiivsuse puudujāāgid korvata<sup>162</sup>. Samas on kirjanduses ōeldud, et teatav „eluterve” usaldamatus ja skeptilisus on tēiesti normaalne ja demokraatlikus ūhiskonnas isegi vajalik. Pūsv usaldamatus on ohtlik, ent usaldamatus vōib kāsitleda ka kui ajendit, et muuta sūsteem efektiivsemaks ja kodanikukeskemaks<sup>163</sup>.

2012. aastal koostatud uuringute analūis<sup>164</sup> annab aktuaalse ūlevaate seadusandliku ja tēidesaatva vōimu legitiimsusest. Vōrreldes teiste Euroopa Liidu (edaspidi EL) liikmesriikidega, ūletab Eestis usaldus parlamendi vastu 2012. aastal (38%) EL keskmist nēitajat, mis oli 28%. Vaadeldes ajavahemikku 2004–2012 on Eesti keskmine usaldusnēit Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seas kindlalt kōrgeim. Kaheksa-aastase ajavahemiku keskmise nēidu puhul edestab Eesti napilt ka Saksamaad ja Prantsusmaad, olles keskmiselt Euroopa Liidus 8. kohal. Eestist tagapoole jāāvad riigid vōib jagada kahte rūhma: Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ning majanduskriisi kāēs vaevlevad Lōuna-Euroopa liikmesriigid.

Usaldus Riigikogu vastu on perioodil 1995–2012 kōikunud vahemikus 32–57 protsenti, olles kōige madalam 2001. aasta viimases kvartalis (32%) pea sama madal ka 2009. teises kvartalis (33%). Vaadeldes 17 aasta dūnaamikat, hakkab kōigepealt silma tsūklilisus. Usaldus suureneb alati pērast valimisi, kui uus koosseis on ametisse astunud. Sellele jārgneb langus ja ametiaja lōpus taas tōus. Seesugune tsūklilisus pole ebatavaline, vōib jāreldada, et demokraatlikud valimised on Eestis rahvale positiivne kogemus, mis suurendab usaldust poliitiliste institutsioonide ja tegutsejate vastu<sup>165</sup>. Usaldus seadusandliku vōimu vastu on tihedas korrelatsioonis (0,86) tēidesaatva vōimu usalduse mēäraga. Sealjuures on valitsuse usaldusnēit pidevalt 2–4 protsendi vōrra kōrgem. Tugevat korrelatsiooni vōib nāha ka

<sup>160</sup> *Op cit* Kasperson, Stallen, lk 198.

<sup>161</sup> *Op cit* Reiljan, Pettai (2012), artikkel.

<sup>162</sup> *Op cit* Hawkesworth, Kogan, lk 116.

<sup>163</sup> *Op cit* Reiljan, Pettai (2012), artikkel.

<sup>164</sup> *Op cit* Reiljan, Pettai (2012) artikkel; *op cit* Reiljan, Pettai (2012), ettekanne. Kokkuvōte pōhineb peamiselt OŪ Saar Polli ja Turu-uuringute AS-i kūsitlusandmetel Riigikogu, presidendi, valitsuse ja erakondade usaldusvāarsuse kohta elanikkonnas ūldiselt ning sotsiaaldemograafiliste rūhmade lōikes. 1995.–1999. aasta andmed pārinevad Saar Polli uuringutest, ajavahemik 2000–2012 on kaetud Turu-uuringute AS-i andmetega.

<sup>165</sup> *Op cit* Reiljan, Pettai (2012) artikkel.

Riigikogu ja erakondade usalduse vahel (0,74), erakondade usaldatavus on aga Riigikogu ja valitsuse omast madalam. Märkimisväärne on, et usaldus erakondade vastu oli 2012. aasta viimases kvartalis jõudnud viimase 10 aasta madalaimale tasemele (22%).

Meedias on argumenteeritud ka valimiste kaudu võimu legitimeerimise vastu, mis seondub Kääriku toodud A ja B-legitiimsuse eristusega (vt p 1.3.3). Kuigi võimule tullakse ja võimult lahkutakse valimistega, on põhimõtteliselt väär valitsejate uskumus, nagu annaks valimiste kaudu võimuletulek legitiimsuse, millest piisab järgmiste valimisteni. Valimised on vaid tehnika, protseduur, mis ei anna kellelegi automaatselt õigustust võimul olla. Legitiimsus on midagi laiemat, põhinedes suurel määral usul, veendumusel, et see, mida tehakse, on põhimõtteliselt õige<sup>166</sup>. Meedias leidis palju kõneainet ka Mari-Liis Lille kõne, mis näis viitavat suuresti just sellele, et Eestis on valitsev A-legitiimsusel põhinev poliitiline kord. Ette heideti poliitilist suhtumist, et meil on selline riik, ise ju tahtsite, siin ta on, meie midagi muutma ei hakka, kellele ei meeldi, mingi ära<sup>167</sup>, mis võtab selgelt kokku A-legitiimsusele viitava hoiaku: “Ise nad valisid, mida nad veel tahavad?”.

Kohtuvõimu legitiimsusest annavad ülevaate Eestis läbiviidud õigusteadvuse uuringud. Olgu öeldud, et kui seadusandliku ja täidesaatva võimu usalduse tase on madal, püsib usaldus kohtuvõimu – eriti Riigikohtu – vastu kõrgel. 2007. aastal läbi viidud õigusteadvuse uuringu<sup>168</sup> kohaselt usaldab Riigikohust 73% küsitletutest. Hinnangu kohaselt kohtusüsteemile tervikuna<sup>169</sup> on usalduse määr 66% vastandina viimase aja 38%-lisele usalduse määrale valitsuse ja parlamendi suhtes ja 17 aasta keskmisele Riigikogu usaldamise määrale, mis oli 45%, samas kui mitteusaldajaid oli 48 %<sup>170</sup>. Peamised omadussõnad, mis nii kohtupidamise kui kohtunikega seostuvad on haritud, õiglane ning usaldusväärne<sup>171</sup>. Samas jääb oodata, kuidas 2009. aastal alguse saanud riigilõivumäärade tõus ja järjestikune põhiseadusvastaseks tunnistamine olla mõjutanud seda, kuidas isikud juurdepääsu kohtusüsteemile hindavad.

---

<sup>166</sup> *Op cit* Saar.

<sup>167</sup> Lill, Mari-Liis (2013). Loomeliitude pleenumi 25. aastapäeva tähistamisel riigikogus peetud kõne. Eesti Päevaleht, 02.04.2013. Internetis: <http://arvamus.postimees.ee/1188694/mari-liis-lill-mis-on-sellel-pildil-valesti/> 14.04.2013.

<sup>168</sup> Faktum&Ariko uuring (2007) Õigusteadvus. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/vfs/600/> 14.04.2013.

<sup>169</sup> Uurimus hõlmab hinnangut Riigikohtu, ringkonnakohtute, maakohtute, halduskohtute, prokuratuuri, politsei ja õiguskantsleri tegevusele.

<sup>170</sup> *Op cit* Reiljan, Pettai (2012), artikkel.

<sup>171</sup> *Op cit* Faktum&Ariko uuring.

### 3.3. Võimu ja poliitiliste otsuste legitiimsuse teoreetiline analüüs

Eeltoodud probleemsituatsioonis (vt p 3.1) on institutsioonide legitiimsuse kontekstis oluline eelkõige legitimeerimise võimalused. Seadusandliku ja täidesaatva võimuga seoses on esile kerkinud üldiselt erakondade rahastamise küsimus ja rahastamiskandaalide mõju. Vähem probleemne on kohtuvõimu legitiimsus, mille suhtes on inimestel võrreldes teiste võimuharudega märksa kõrgem usalduse määr. Poliitiliste otsuste legitiimsuse kontekstis näib põhiprobleem peituvat tendentsis, et poliitiline süsteem pole avatud või vähemalt seda ei nähta avatuna. Seadusandliku ja täidesaatva võimu harud peavad paremaks eneseregulatsiooni ja vähem kiputakse kaasama isikuid, kes asuvad süsteemist väljaspool. Seadusandlikule võimule on ette heidetud, et otsustusprotsessi ei kaasata ei eksperte ega kolmandat sektorit. Nii seadusandlikul kui ka täidesaatval võimul on ühine tendents, et ka juhul kui eksperdid on arutelusse kaasatud, siis ei võeta nende seisukohti arvesse.

Valitsejate ja valitsetavate vaheline suhe põhineb allumisel, seetõttu ei saa mööda vaadata allumise õigustamisest. Näib, et puhtalt deskriptiivsed ega normatiivsed teooriat reaalselt kirjut elusituatsiooni edasi ei anna, samas võimaldavad segamudelid üsna hästi just Eesti situatsiooni analüüsida. Kääriku teoorias A-legitiimsust iseloomustav lause: „Ise nad valisid, mida nad veel tahavad?“ võtab kokku tendentsi, mis Eestis alates 2012. aastast eriti nähtavaks on muutunud iseloomustab võimu ja otsustusprotsessi suletust, mis näib praegu valitsev olevat. Teoreetilises plaanis järgneks lahendusena B-legitiimsuse määra tõstmise vajalikkus, kus juhiseid saab võtta nii Habermasi kui ka Beethami teooriast.

Institutsioonide legitiimsuse kontekstis on oluline eristada inimeste usaldust – kui legitiimsuse komponenti – konkreetsete institutsioonide ja poliitilise süsteemi vastu tervikuna. Tendents on, et inimesed kaotavad usu juhtidesse palju kergemini kui usalduse poliitilise süsteemi vastu. Seega võib ka küsida, kas usalduskriisi või poliitilise süsteemi ebaefektiivsel toimimisel saab rääkida legitiimsuskriisist. Kohtuvõimu legitiimsuse kontekstis jääb oodata empiirilisi uuringuid, mil määral mõjutab riigilõivude põhiseadusvastasus inimeste usaldust kohtusüsteemi vastu<sup>172</sup>. Seadusandliku ja täidesaatva võimuga seoses on küsimus, näiteks kas *Silvergate* juhtum võiks laiemas plaanis poliitiliste institutsioonide legitiimsust mõjutada. USA-s 1980. aastatel läbiviidud suuremahuliste uuringute põhjal on öeldud näiteks, et kuigi indikaatorid näitasid, et kriitiline suhtumine institutsioonide toimimisse oli järjest kasvanud,

<sup>172</sup> Perioodil 01.01.2009–01.07.2012 kehtestatud mitmed riigilõivu määrad tunnustatud põhiseadusevastaseks. Vaata ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuseid näiteks asjades: 3-4-1-31-12; 3-4-1-30-12; 3-4-1-27-12; 3-4-1-14-12; 3-4-1-13-12; 3-2-1-62-10; 3-4-1-25-09 ja *op cit* üldkogu otsust nr 3-2-1-62-10.

polnud toimunud märkimisväärset legitiimsuse langust poliitiliste institutsioonide ja majandussüsteemi suhtes<sup>173</sup>. Kuigi Eestis pole enam ilmselt mõtet – erinevalt 2000. aastate paiku läbi viidud küsitlustest – uurida, kas inimesed pooldavad demokraatiat, tundub rahastamiskandaalide valguses olevat erakondade rahastamise küsimus üldisem probleem.

Erakondade rahastamise küsimus on institutsioonide legitiimsusega seoses seda olulisem, et nii empiiriliste uuringute kui ka teooria kontekstis on valimised üks peamisi võimu legitimeerimise vahend. Beethami käsitluse kohaselt on võimu legitiimsuseks vajalik kolme tasandi kriteeriumid, kus esimesel on võimu teke ja teostamine kehtivate reeglite alusel, teisel valitsemisreeglite õigustamine valitseja ja valitsetavate jagatud uskumused ja kolmandal valitsetavate nõusolek<sup>174</sup>. Valimiste läbiviimine puudutab seega kõige põhilisemat alustasandit, millela ei saa võimu legitiimsusest rääkida. Legitiimsuse tootmine peaks toimuma demokraatliku valimissüsteemi kaudu<sup>175</sup>. Ent juba Platoni riigivalitsemise laevajuhtimise metafoorist alates on läbi aegade demokraatia efektiivsust ja valimisi kritiseeritud väitega, et demokraatia puudus seisneb selles, et võimule ei saa mitte need, kes on eksperdid riigijuhtimises, vaid need, kes on eksperdid valimiste võitmisel. Eestis näib lisafaktorina süvendavat probleemi veelgi, et valimiste võitmine on erakondade rahastamise aluste tõttu seotud peamiselt rahastusega. Meedias on kirjutatud, et võimu ja mandaadi taotlemiseks korraldatakse kampaaniad ja nagu teada, pole kampaania sisuks mitte suhtlemine, vaid ostu-müügitehing. Kes rohkem kulutab, saab rohkem hääli<sup>176</sup>. Probleemi teine aspekt on, et avalikkus näib olevat meelestatud sellele, et koalitsioon on võimul olnud liiga pikka aega ja võibolla oleks seetõttu aeg võimuvahetuseks. Süsteem on muutunud mõneti suletuks, mida väljendab eelkõige meie-teame-paremini-suhtumine. Erakondlikku maastiku ilmestab nelja partei süsteem ja uute erakondade loomine on rangete nõuete tõttu raskendatud. Näiteks peab erakonnaseaduse<sup>177</sup> § 6 lg 2 mõttes erakonna registreerimiseks vajalik tuhande liikme olemasolu.

Erakondade rahastamise küsimus on aktuaalne olnud pikemat aega, ent siiani puudusid isikud ja institutsioonid, kes oleks olnud riigikogu eneseregulatsiooni kõrval võimelised küsimust püstitama. Majanduskriisi järel hoogu kogunud meeleavalduste entusiasmi vaimus

<sup>173</sup> *Op cit*, Hawkesworth, Kogan, lk 116.

<sup>174</sup> *Op cit* Beetham, lk 16–19.

<sup>175</sup> *Op cit* Liivik (2010).

<sup>176</sup> Tarand, Kaarel (2012). “Jutu jätkuks“. – *Sirp*, 34, 13.09.2012. Internetis: [http://www.sirp.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15797:jutu-jaetkuks&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3408](http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=15797:jutu-jaetkuks&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3408)  
14.04.2013.

<sup>177</sup> Erakonnaseadus (RT I 1994, 40, 654; RT I, 19.03.2013, 8). Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/EKS>  
14.04.2013



alguse saanud ühiskondliku aktiivsuse tõus, mis tipnes rahvakogu ettepanekute esitamisega riigikogule<sup>178</sup>, andis võimaluse erakondade rahastamise küsimust süsteemiväliselt arutada. Üle jääb küsimus, kas ettepanekute riigikogule esitamine jääb ka rahvaalgatuse tipuks või võimaldab see teha muudatusi, mis näivad ühiskonnas oodatud olevat. Samuti see, kas võimu legitiimsuse määra suurendamiseks on vajalik konkreetsete seadusemuudatuste vastuvõtmine või aitab legitiimsuse määra mõneti tõsta juba see, et inimesed tunnetasid võimalust valitsemises osaleda.

Juba valimiste temaatika tekitab legitiimsuse tasandil probleeme, ent igal juhul poleks ka valimistega saavutatud A-legitiimsus ehk Beethami esimese tasandi legitiimsus piisav. Rõhutada tuleb just Beethami toodud legitiimsuse mitmetasandilisusest. Suhtumise isevalisite-mis-te-veel-tahate peaks asendama habermasliku kommunikatiivse lähenemisega. Vajalik on poliitilise süsteemi avatus ja suhtlus riigi ja kodanike vahel, millest nähtub, et mõlemad osapooled, mitte üksnes kodanikud, saavad kommunikatsioonis osaleda ja see arutelu on suunatud kokkuleppe saavutamisele

Poliitiliste otsuste legitiimsusega seondub eelkõige küsimus poliitilise süsteemi avatusest ja süsteemiväliste inimeste kaasamisest. Seadusandliku võimu puhul puudutab see eelkõige seadusloome protsessi ja täidesaatva võimu puhul poliitilise tahte ja avaliku arvamuse kokkulangemist. Kodanikuühiskonna kaasamise vajadus toodi välja juba 2000. aastate paiku läbi viidud uuringutes, vajadusega tagada informatsioonivahetus, järelevalve võimu tegevuse üle. Ekspertide kaasamisega – õigusloome protsessis – oleks võimalik saavutada ka seadusloome läbimõeldud reformimine. Mitte üksnes ühiskonnas tervikuna, vaid ka õigusteadlaste siseriingis on kritiseeritud seadusemuudatuste arvukust ja nõutud põhjalikumat analüüsi, et tagada õigussüsteemi terviklikkus. Täidesaatva võimu otsustes ekspertide hinnangute ja avaliku arvamusega arvestamine aitaks tagada, et reformiplaanid on läbi mõeldud ja poliitiline tahte kõrval eksisteerib antud küsimuses ka rahva tahe. Näiteks on tasuta kõrgharidusreformi ja tasuta ühistranspordi näitel kritiseeritud, et üha vähem arvestatakse ekspertide arvamuste ja hinnangutega<sup>179</sup>. Seega oleks kolmanda sektori ja ekspertide kaasamisega oleks võimalik ühtlasi suurendada rahva usaldust ja poliitilist toetust võimu institutsioonide kui ka nende langetatavate poliitiliste otsuste suhtes ehk tervikuna tõsta nii institutsionaalset kui ka protseduurilist legitiimsust.

---

<sup>178</sup> Ettepanekud ja lähem tutvustus rahvakogu kodulehel [www.rahvakogu.ee](http://www.rahvakogu.ee) 14.04.2013.

<sup>179</sup> *Op cit* Saar.

Eelkõige peaks demokraatlik seadusloome ja valitsuse otsuste langetamise protseduur nihkuma Habermasi diskursiivse legitiimsuse käsitluse poole, et tagada hea õigusloome ja kaasamise hea tava realiseerimine ka praktikas. Habermas toob eelkõige esile, et legitiimsuse tagamiseks on vajalik, et subjektidele oleks tagatud privaatautonomia ja selle hulgas õigused poliitikas osalemiseks ehk arutlussituatsioonis osa võtmiseks<sup>180</sup>. Vajalik on ratsionaalse diskursuse situatsioon, kuhu on kaasatud kõik puudutatud isikud, kuivõrd ainult nende nõusoleku saanud ratsionaalse diskursuse tulemusel tekkinud tegutsemisnormid on kehtivad<sup>181</sup>. Habermasi käsitluses on arutlusprotsessis osalemisel ja kaasamisel ka sisemine väärtus, see aitab kõrvaldada võimusuhetest tulenevaid erisusi, mis eksisteerivad otsusetegijate seas ning avalikkuse ja otsusetegijate vahel<sup>182</sup>.

Habermas on seadnud ratsionaalsetele kokkulepetele suunatud arutlusprotsessidele ideaalse diskursuse eeldused, mille kaudu on tagatud otsuste legitiimsus ja tulemuste vastavus mõistlikkuse kriteeriumile. Kuivõrd tegelikkuses ideaalne diskursus realiseeruda ei pruugi, on Habermas välja pakkunud, et tulemusi võib vaadelda mõistlikena ainult juhul, kui protsessi kontrollimisel ei leidu ilmset isikute kõrvalejätmist, sundi ja manipulatsiooni argumentidele<sup>183</sup>. Ka õigusteadlaste aruteludes on välja toodud, et lahenduste leidmisel tuleb panustada ratsionaalsele diskursusele ja argumenteerivale protseduurile, mis põhineb Alexy teoorial<sup>184</sup>. Ideaalse diskursusega oleks tegemist siis, kui kasutada oleks piiramatult aega ja vahendeid, reaalses otsustusprotsessis tegutsetakse aga piiratud vahenditega olukorras, mis kitsendab kaasamise võimalikkust. Diskursuse probleemid on seotud küsimustega, kas meil on üldse vaja ideaalse diskursuse käsitlust, kuidas põhjendada diskursuse enda reegleid ja asjaoluga, et ka diskursus ei paku kindlat meetodit, milline on efektiivne tasakaal.

Igal juhul on kaasamine vajalik sel määral, et tagada seadusloome protsessis valminud seaduste järgimine. Kaasamine on küll ressursi- ja ajakulukas, ent see aitab vähendada poliitiliste otsuste põhjendamise kohustust. Seaduste kui õigusloome protsessi tulemusena sündinud poliitiliste otsuste legitiimsust ei mõjuta mitte niivõrd kujutlus abstraktsetest normide ja printsiipide kogumist, vaid see on pigem seotud suhtumisega nendesse

<sup>180</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.4.

<sup>181</sup> *Op cit* Habermas 1998, lk 107.

<sup>182</sup> *Op cit* Nabatchi *et al*, lk 9.

<sup>183</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.2.

<sup>184</sup> Narits, Raul (2009). "Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest". – *Riigikogu Toimetised*, 20. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14022> 14.04.2013. Lähemalt vt Alexy, Robert (1991). *Theorie der juristischen Argumentation : die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*. Frankfurt am Main : Suhrkamp.

institutsioonidesse, mis on otseselt seotud õiguse loomise või rakendamisega<sup>185</sup>. Täidesaatev võim peaks arvestama avaliku arvamusega, mis küll ei valitse, kuid suunab valitsust kindlate sihtide poole<sup>186</sup>. Ka Eesti kirjanduses on rõhutatud, et poliitiline legitiimsus peab olema eelkõige nn massilegitiimsus, s.t tahtekujunduses saavad osaleda kõik hääleõiguslikud isikud<sup>187</sup>. Vajalikuks on peetud osalusdemokraatia (*participatory democracy*) ja Habermasi arutleval demokraatial põhinevat poliitilist süsteemi. Selleks peab olema võrdne võimalus osaleda arutlusprotsessis; indiviididele ja rühmadele garanteeritud võimalused kujundada ja väljendada poliitilisi eelistusi, neid eelistusi tuleks kuulata samuti peaks olema osalejatele tagatud võrdne võimalus võtta osa lõpphääletusest<sup>188</sup>. Rõhutada võib veelkord Eesti kontekstis vast kõige olulisemat tõdemust, et vajalik on ratsionaalne diskursus, sest üksnes selle toimumisel normiaddressaadid vaadelda end samal ajal ka seadusandjatena.

Arutatud on ka otsedemokraatia rakendamise võimalust ehk eelkõige rahvahääletuste korraldamise kasvu, ent nende efektiivsust on teoorias vaidlustatud. Referendumite legitiimsuse puhul on probleem, et nende algatamine on jäänud eelkõige valitseva poliitilise eliidi otsustada. Vaatamata intuitiivsele eeldusele, on referendumid seetõttu enamasti poliitilised relvad valitsuste käes ja mitte relvad valitsuste vastu<sup>189</sup>. Referendumite kasutamine võiks Eesti kirjanduse kohaselt olla Lijpharti käsitlust järgides õigustatud põhiseaduse muutmiseks ja rahvaalgatuse korras vähemuse võimalusena vaidlustada enamuse vastu võetud seadusi. Eriti aktuaalseks on referendumite temaatika saanud rahvakogu protsessi käivitumisel, kus avaldus, et Eesti Vabariigi põhiseaduses<sup>190</sup> (edaspidi PS) ei ole võimalust rahvahääletust rahvaalgatuse korras algatada. Rahvas peaks kõrgemat riigivõimu teostama riigikogu valimise ja rahvahääletusega PS § 56 p-de 1, 2 mõttes. Samas otsustab PS § 65 p 2 kohaselt rahvahääletuse algatamise riigikogu. Riigikogu vähest entusiasmi rahvahääletusi korralda selgitab PS §-s 105 sätestatud klausel, et kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthälte enamust, kuulutab president välja riigikogu erakorralised valimised. Seega on siiani olnud isikutel vähe võimalusi üldse valitsemises osaleda. Valimised legitiimsuse tagajana kannatavad erakonna rahastamise põhimõtetest tulenevate puuduste all ja rahvahääletus on praktikas korraldatud üksnes seoses Eesti liitumisega EL-ga. Seetõttu on kodanikuühiskonna aktiivsuse tõus ning sellest välja arenenud rahvakogu idee igati tervitatav.

<sup>185</sup> Järvik, Jürgen (2009). *Õiglus Eesti õiguse legitiimsuse alusena*. Bakalaureusetöö, juhendaja Anna Markina. Tallinn: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, lk 53.

<sup>186</sup> *Op cit* Bohman, Rehg, p 3.2.

<sup>187</sup> *Op cit* Liivik (2010).

<sup>188</sup> *Op cit* Liivik (2010).

<sup>189</sup> *Op cit* Liivik (2010).

<sup>190</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2). Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002> 14.04.2013.

Kohtuvõimu otsuste legitiimsust tagab empiirilistes uuringutes toodud inimeste usaldus kohtusüsteemi vastu B-legitiimsuse vormis (vt p 3.2). Protseduurilise õigluse kaudu realiseeritakse legitiimsust, mille juurde käib põhikomponentidena inimeste põhiõiguste tagamine nii materiaalses mõttes kui ka menetluslike põhiõigustena, mille olulisust on rõhutanud just Habermasi täieliku protseduurilise õigluse teooria. Samas jääb alati küsimus, kas legitiimse kohtuvõimu langetatud otsused on legitiimsed ja kas nad ka sellisena näivad. Rawlsi mittetäieliku protseduurilise õigluse rakendamise näitena on kohtumenetluste olemuslik tunnus, et kuigi on määratud iseseisev kriteerium korrektse tulemuse saavutamiseks, pole reaalselt protseduuri, mis kindlasti selleni viiks. Võimalus on üksnes menetlusteooria raames uurida, millised protseduurid, tõendamisreeglid soodustavad õiglase tulemuse saavutamist ja muid seaduse eesmärke<sup>191</sup>.

Kohtusüsteemi eelised erinevalt seadusandlikust ja täidesaatvast võimust on esiteks, et vajalik pole kohtusüsteemi avatus inimeste kaasamisel otsustusprotsessi. Piisav on inimeste õigusteadvuse tõstmine ja juurdepääsu tagamine kohtusüsteemile. Ühe isikute kaasamise näitena võib tuua rahvakohtuniku instituudi kriminaalmenetluse seadustiku<sup>192</sup> § 18 mõttes, mille vajalikkuses on õigusteadlased kahelnud, ent mille säilitamist Helve Särğava kirjast alguses saanud arutelus MTÜ Rahvakohtunike Liit tugevalt kaitses<sup>193</sup>. Teine eelis on, et Riigikohus saab kõrgeima instantsi ja põhiseaduskohtuna esiteks, tagada kehtiva õiguskorra raames mõistuspäraselt põhistatud lahendite n-ö salvestatud kogude<sup>194</sup> ehk õigusdogmaatika kaudu õiguskorra püsivuse ja kohtusüsteemi legitiimsuse. Teiseks, korrigeerida protseduurilise õigluse tagajärjel ilmnenu ebaõiglust nii heuristilise funktsiooni kaudu õiguse printsiipide eksplitseerides<sup>195</sup> kui ka lähtudes otsustusprotsessis põhimõtetest, kus normi tõlgendamise aluseks võetakse normi eesmärk ja seda tõlgendatakse ühiskonnas valitsevate väärtuste valguses – ehk väärtusjurisprudentsist<sup>196</sup>.

<sup>191</sup> *Op cit* Rawls 1996, lk 75.

<sup>192</sup> Kriminaalmenetluse seadustik (RT I 2003, 27, 166; RT I, 22.03.2013, 17). Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032013017> 14.04.2013.

<sup>193</sup> Helve Särğava kiri Marko Pomerantsile ja järgnev arutelu, vt Filippov, Janar “Kodusõda kohtumajas”. – *Eesti Ekspress*, 22.03.2013. Internetis: <http://www.ekspress.ee/news/paevauudised/eesti uudised/kodusoda-kohtumajas.d?id=65851272> 14.04.2013.

<sup>194</sup> Narits, Raul (2008). “Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandrieuroopaliku õiguskultuuri ja common law kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes”. – *Riigikogu Toimetised*, 17. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12542> 14.04.2013.

<sup>195</sup> *Op cit* Narits 2008.

<sup>196</sup> Narits, Raul (1998). “Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudentsist”. – *Juridica*, 1, lk 2–6.

## Kokkuvõte

Legitiimsus laiemas tähenduses on sotsiaalsete süsteemide – kordade, korralduste – tunnustatus. Poliitiline legitiimsus eristub legitiimsuse mõistest laias tähenduses seetõttu, et see on omadus, mis seondub valitsuse ja valitsetavate vahelise suhtega. Eristada tuleb seega kahte tihedalt seotud legitiimsust – poliitiliste institutsioonide ja poliitiliste otsuste legitiimsust. Käesolevas töös on käsitletud poliitilise legitiimsuse olemust deskriptiivsete, normatiivsete ja nende segamudeli alusel. Eesti kontekstis on segamudelitest olulised Habermasi käsitlus ja Käärik teooria, kes eristab A-legitiimsust ehk formaalset õigustust ja B-legitiimsust, mis põhineb kodanike tegelikul, teadlikul ja püsival tunnustusel. Poliitiliste otsuste legitiimsust on analüüsitud peamiselt protseduurilise õigluse teooriate alusel, mis on tänapäeva demokraatlikele ühiskondadele omasemad.

Eestis poliitilise legitiimsuse probleemid seonduvad peamiselt seadusandliku- ja täidesaatva võimu tegevusega. Poliitiline legitiimsus komponendina vaadeldakse uuringutes usaldust poliitiliste institutsioonide vastu, poliitilist toetust ja legitiimsususkku. Peamised probleemid seonduvad võimu ja poliitiliste otsustusprotsesside suletusega ja rahva kaasamata jätmisega.

Legitiimsuse mõiste on mitmetasandiline ja üksnes deskriptiivsest või normatiivsest lähenemisest legitiimsuse analüüsimiseks ei piisa, seevastu võimaldavad segamudelid anda tegelikest otsustusprotsessidest üsna hea ülevaate. Eestis peaks võimu legitiimsuse kontekstis olema tähelepanu suunatud enam poliitilise süsteemi avamisele, ekspertide arvamustega arvestamisele, mis aitaks suurendada B-legitiimsuse taset Kääriku teooria kontekstis, kus olulisel kohal on isikute tegelik tunnustus võimule.

Otsustusprotsessides oleks vajalik protseduuride õigluse kõrval pöörata tähelepanu habermaslikule diskursiivsele protsessile ehk kaasata isikuid otsustusprotsessi. See võimaldab läbipaistvuse ja kaasamise kaudu suurendada võimu ja otsustuse legitiimsust ning tagada, et isikud saavad end näha nii seadusandja kui ka normiadressaadina. Otsedemokraatia samas probleemidele ilmselt lahendust ei paku.

## **Resümee**

### **The legitimacy of political decisions**

The concept of legitimacy refers in broader sense to the justification of some orders or systems. Political legitimacy refers to the subordinate relations between the government and governed to the legitimacy of political decisions.

Political legitimacy can be analyzed using three different concepts: descriptive, normative or combined versions of the first two of them. In the descriptive sense, political legitimacy is based on the belief of people, in normative sense, moral justification of authority is required for the legitimacy and in combined versions two first concepts are mixed. There are two approaches to the the legitimacy of political decisions. The first is the substantive view that focuses on the legitimacy and justice of the results and the other – that is more commonly in usage in democratic societies – is procedural view that focuses on fair procedure rules.

In Estonia the problematics of political legitimacy appear especially related to legislative and executive power and are not so much connected to the judiciary that enjoys almost twice as high support rate as the first two branches of authority. In details, the problems concerning the institutional legitimacy of legislative and executive power are related to the low support and trust rate of the institutions. One of the most topical questions is the financing of political parties and the possibility for the citizens to participate in the decision making process.

The notion of legitimacy is multi-level and descriptive or normative concepts by themselves, do not suffice to analyze the legitimacy in real life. The mixed concepts, though, can give a good overview of the decision-making process. In Estonia, concerning institutional legitimacy, the focus should be on the openness of political system, taking into account the expert opinions that could help to raise the B-level of legitimacy in the context of Käärik's theory that places emphasis on the real recognition to power.

In decision-making progress a shift from assuring fair procedure should be made towards deliberative democracy – in Habermas's sense – and participatory democracy. This makes possible to raise the level of legitimacy through transparency and involving citizens to the decision-making process. That means that people are able to see themselves as the legislators and addressees at the same time. Besides that the possibility of organising more referendums has been discussed, but it suffers from some important disadvantages and does not offer a suitable solution

## Kasutatud allikad

### Kasutatud kirjandus

1. Barker, Rodney (1990). *Political Legitimacy and the State*. Oxford: Oxford University Press.
2. Barnard, Frederick M. (1991). *Pluralism, Socialism, and Political Legitimacy: Reflections on Opening up Communism*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Beetham, David (1991). *The Legitimation of Power*. New York: Macmillan.
4. Bohman, James; Rehg, William (2011). „Jürgen Habermas“. – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta, Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/win2011/entries/habermas/>.
5. Brettschneider, Corey (2005). „Balancing Procedures and Outcomes Within Democratic Theory: Core Values and Judicial Review“. – *Political Studies*, **53**, lk 423–441.
6. Ceva, Emanuela (2009). „Just Procedures with Controversial outcomes: on the grounds for substantive disputation within a procedural theory of justice“. – *Res Publica*, **15**, lk 219–235.
7. Christiano, Tom (2008) „Democracy“. – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/democracy/>.
8. Christiano, Tom (2013). "Authority". – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2013/entries/authority/>.
9. Coicaud, Jean-Marc (2002). *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press.
10. Collignon, Stefan (2007). „The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy“. – *International Political Science Review*, **28**:2. Internetis: <http://www.jstor.org/stable/20445086>.
11. Dworkin, Ronald (1991). *Law's Empire*. London: Fontana Press.
12. Eriksen, Erik O. (2009). *The Unfinished Democratization of Europe*. New York: Oxford University Press.
13. Habermas, Jürgen (1988). *Legitimation crisis*. Cambridge: Polity Press, lk 98.
14. Habermas, Jürgen (1998). *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT.
15. Hart, Herbert L.A. (1994). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press, 2. väljaanne.
16. Hawkesworth, Mary E; Kogan, Maurice (2004). *Encyclopedia of government and politics: Vol. 1*. London: Routledge, 2. väljaanne.

17. Hobbes, Thomas (1651). *Leviathan*. Kogumikus: *The English Works of Thomas Hobbes of Malmesbury*. Ed. Sir William Molesworth. London: Bohn, 3. Internetis: [http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=585&Itemid=99999999](http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=585&Itemid=99999999).
18. Horton, John (1992). *Political obligation issues in political theory*. Ed. Peter Jones, Albert Weale. London: Macmillan.
19. Järvik, Jürgen (2009). *Õigus Eesti õiguse legitiimsuse alusena*. Bakalaureusetöö, juhendaja Anna Markina. Tallinn: Tartu Ülikool, õigusteaduskond.
20. Kasperson, Roger E.; Stallen, Pieter Jan M. (1990). *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*. Dordrecht: Kluwer.
21. Kirsipuu, Liina (2000). "Poliitiline toetus ja võimu legitiimsus" *Riigikogu Toimetised*, 2. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11652>.
22. Liivik, Ero (2010). "Otsedemokraatia mõju õigusloome legitiimsusele". – *Riigikogu Toimetised*, 21. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14181&op=archive2>
23. Liivik, Ero (2012). "Usalduse kadu viib ühiskonna küünilise resigneerumiseni". – *Sirp*, 29, 10.08.2012. Internetis: [http://www.sirp.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15462:usalduse-kadu-viib-uehiskonna-kueuenilise-resigneerumiseni&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3403](http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=15462:usalduse-kadu-viib-uehiskonna-kueuenilise-resigneerumiseni&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3403).
24. Luts, Marju (1997). *Õigusfilosoofia. 1, Sissejuhatus õigusfilosoofiasse : õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele*. Tallinn : Juura.
25. Nabatchi, Tina et al (2012). *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*. New York: Oxford University Press.
26. Narits, Raul (1998). "Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents". – *Juridica*, 1, lk 2–6.
27. Narits, Raul (2008). "Konstitutsioonikohtute tänapäevastest töömeetoditest mandrieuroopaliku õiguskultuuri ja common law kui mõtlemisviiside lähenemise tingimustes". – *Riigikogu Toimetised*, 17. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12542>.
28. Narits, Raul (2009). "Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest". – *Riigikogu Toimetised*, 20. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14022>.
29. Peter, Fabienne (2010). „Political Legitimacy“ *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/legitimacy/>.



30. Pettai, Vello; Reiljan, Andres (2012) "Rahva usaldus Riigikogu vastu aastatel 1995–2012". *Riigikogu Toimetised*, **26**. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16253>.
31. Raz, Joseph (1988). *The morality of freedom*. Oxford : Oxford University Press.
32. Rawls, John (1996). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
33. Rawls, John (2005) [1971]. *A Theory of Justice*. USA: Harvard University Press.
34. Rousseau, Jean-Jacques (1762). *The Social Contract or principles of political right*. Internetis: <http://www.constitution.org/jjr/socon.htm>.
35. Saar, Jüri "Võimu legitiimsusest". – *Sirp*, **29**, 09.08.2012. Internetis: [http://www.sirp.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15461:voimulegitiimsusest&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3403](http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=15461:voimulegitiimsusest&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3403).
36. Steinhoff, Uwe (2009). *The Philosophy of Jürgen Habermas: A Critical Introduction*. New York: Oxford University Press.
37. Tarand, Kaarel (2012). "Jutu jätkuks". – *Sirp*, **34**, 13.09.2012. Internetis: [http://www.sirp.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15797:jutu-jaetkuks&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3408](http://www.sirp.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=15797:jutu-jaetkuks&catid=9:sotsiaalia&Itemid=13&issue=3408).
38. Weber, Max (2002). *Võimu ja religiooni sotsioloogias*. Tallinn: Vagabund.
39. Weithman, Paul J. (2010). *Why Political Liberalism: On John Rawls's Political Turn*. New York: Oxford University Press.
40. Wenar, Leif (2012). „John Rawls“. – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Ed. Edward N. Zalta. Internetis: <http://plato.stanford.edu/archives/win2012/entries/rawls/>.
41. Vinx, Lars (2007). *Hans Kelsen's Pure Theory of Law: Legality and Legitimacy*. New York: Oxford University Press.
42. Wolff, Robert P. (1976). *In Defence of Anarchism*. New York: Harper&Row, 2. väljaanne.

### **Kasutatud muud allikad**

43. Agur, Hendrik (2013). "Võltshäbita koolijuhhi töötasust". – *Eesti Päevaleht*, 15.04.2013. Internetis: <http://www.epl.ee/news/arvamus/hendrik-agur-voltshabitakoolijuhhitootasust.d?id=65970960>.
44. Eesti Keele Instituut (2009). *Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu 2., täiendatud ja parandatud trükk*. Tallinn: AS Pakett. Internetis: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi>.

45. Eesti Vabariigi Põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2). Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>.
46. Erakonnaseadus (RT I 1994, 40, 654; RT I, 19.03.2013, 8). Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/EKS>.
47. Ettepanek: NÕUKOGU OTSUS võltsimisvastase kaubanduslepingu (ACTA – *Anti Counterfeiting Trade Agreement*) sõlmimise kohta Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning Ameerika Ühendriikide, Austraalia, Jaapani, Kanada, Korea Vabariigi, Maroko Kuningriigi, Mehhiko Ühendriikide, Singapuri Vabariigi, Šveitsi Konföderatsiooni ja Uus-Meremaa vahel (KOM/2011/0380 lõplik - 2011/0167 (NLE)). Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0380:ET:HTML>.
48. Faktum&Ariko uuring (2007) Õigusteadvus. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/vfs/600/>.
49. Filippov, Janar “Kodusõda kohtumajas“. – *Eesti Ekspress*, 22.03.2013. Internetis: <http://www.ekspress.ee/news/paevauudised/eestiudised/kodusodakohtumajas.d?id=65851272>.
50. *Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri* (RT I, 29.12.2011, 228). Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.
51. *Kaasamise hea tava*. Internetis: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava>.
52. Kasemets (2001) ECPRD võrdlev uuring (*Regulatory impact analysis for Parliament and Civil Society*). Eesti avaliku võimu intitutsioonide usaldusvääruse, seadusloome legitimeerimise ja kodanikeühiskonna ning poliitika suhete probleeme käsitlev avaliku arvamuse uuring. Internetis: [http://www.riigikogu.ee/msi\\_arhiiv/uurimused/usaldusuuring\\_2001.html](http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/uurimused/usaldusuuring_2001.html).
53. Kriminaalmenetluse seadustik (RT I 2003, 27, 166; RT I, 22.03.2013, 17). Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032013017>.
54. Käärrik, Henn (1998). *Sotsioloogilise informatsiooni õigusloomes kasutamiseiga seaonduvate sotsiaalõiguslike teooriate ning vastavate empiiriliste uurimuste üldistav analüüs*. Tartu. Internetis: [http://www.riigikogu.ee/msi\\_arhiiv/kaarik.html](http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/kaarik.html).
55. Lill, Mari-Liis (2013). Loomeliitude pleenumi 25. aastapäeva tähistamisel riigikogus peetud kõne. Eesti Päevaleht, 02.04.2013. Internetis: <http://arvamus.postimees.ee/1188694/mari-liis-lill-mis-on-sellel-pildil-valesti/>.
56. Pettai, Vello; Reiljan, Andres (2012) “Rahva usaldus Riigikogu vastu aastatel 1995–2012”. – ettekanne konverentsil „*Quo vadis, Riigikogu?*“, 12. oktoobril 2012. Internetis kättesaadav Riigikogu kodulehel [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

57. Piirimäe, Eva. Vaste mõistele „authority“. *Käitumis- sotsiaal- ja terviseteaduste doktorikooli terminoloogiaveeb*. Internetis: <http://www.doktorikool.ut.ee/ksst/term/ET/tahestik/authority/>.
58. Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222533655>.
59. Sotsiaal- ja Turu-uuringu firma Saar Poll (1999) arvamusuuring „Riik ja rahvas“.
60. Teder, Indrek “Õiguskantsleri ettekanne Riigikogule riigilõivude suurusel” Internetis: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/old/File/NORMIKONTROLLI\\_MENETLUSED/Ettekanded\\_Riigikogule/2011/Riigil\\_ivude\\_ettekanne\\_nr\\_3.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/old/File/NORMIKONTROLLI_MENETLUSED/Ettekanded_Riigikogule/2011/Riigil_ivude_ettekanne_nr_3.pdf)
61. Vutt, Margit *et al* (2011). *Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmise juurdepääsu takistus*. Kohtupraktika analüüs. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1121/RiigiLoivud.pdf>.

## **Lihtlitsents**

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Susann Mikli (sünnikuupäev: 09.09.1988)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Poliitiliste otsuste legitiimsus“,

mille juhendaja on Kadri Simm,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 30.04.2013