

PEATEEMA: KAASATUS

Valimiste vahelisel ajal on kodanikel ja vabaühendustel poliitika kujundamisel osalemiseks Eestis mitmeid võimalusi (nt saab igaüks teha ettepanekuid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, osaleda eelnõude avalikes konsultatsioonides jne), kuid õigusloomesse kaasamisel on sageli probleeme. Seega taandub küsimus osaleda soovija oskustele end töös olevate eelnõudega kursis hoida (nt valitsuses väljatöötatavad eelnõud avaldatakse konsulteerimiseks [eelnõude infosüsteemis](#), parlamendis arutlusel olevad eelnõud Riigikogu kodulehel), oma ideedele toetust leida ning avaliku võimu esindajate soovile ja suutlikkusele kaasata. Rahvakogu veebilehel edastati kaasatuse peateema alla 456 ettepanekut ja argumenti.

ALATEEMA 1: RAHVAALGATUS

Eestis on kodanikel õigusaktide algatamise õigus vaid kohalikul tasandil, selleks tuleb eelnõu juurde koguda vähemalt 1% hääleõiguslike valla- või linnakodanike allkirjad. Riigi tasandil põhiseadus rahvaalgatuse võimalust selle tavatähenduses ette ei näe, seaduse algatamise õigus on Eestis Riigikogu liikmel, komisjonil või fraktsioonil ja Vabariigi Valitsusel. Põhiseadusega (§ 46) on samas tagatud üldisem petitsiooniõigus, kuid seadusega on täpsustamata, millises korras peab kodanike märgukirjadele vastama Riigikogu. Rahvakogu veebilehel esitatud ettepanekuist-kommentaaridest seondus rahvaalgatusega 188 ehk 41% kaasatuse teemal esitatud ettepanekutest-argumentidest.

1. Seadusandlik rahvaalgatus õigusaktide muutmiseks (46 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: riigi õigusruumi kujundamisel peaks olema lubatud rahvaalgatus (ettepaneku realiseerimine eeldab põhiseaduse muutmist) (45 ettepanekut-argumenti, 699 toetushäält ja 181 vastuhäält).

Pooltargumendid: rahvas kui kõrgeima võimu kandja peab omama võimalust sekkuda poliitikasse; rahvaalgatus on kodanikele üks väheseid otseid osaleda riigivalitsemisprotsessis valimistevahelisel ajal.

Vastuargumendid: konkreetseid vastuargumente rahvale seadusandliku initsiatiivi võimaldamiseks ei esitatud – küll läksid nägemused lahku rahvaalgatuse funktsioonide ja toimimise tingimuste osas (vt allolevaid variatsioone), teravalt kritiseeriti ka mitmete lahenduste kohasust ja teostatavust.

Variatsioon:

Rahvaalgatuse ettepanekute menetlus Riigikogus:

- rahvaalgatuse raames esitatud ettepanekuid peaks esmalt menetlema Riigikogu ning juhul, kui parlament ettepanekut ei arvesta, tuleks see panna rahvahääletusele.
- Riigikogu menetlusfaasi ei toimuks juhul, kui rahva toetus eelnõule ületab piisava häältekünnise: ettepanek kuuluks sellisel juhul jõustamisele.
- Kindlal perioodil rahvaalgatuse raames kogutud ideedest võetakse populaarsemad Riigikogus arutlusele (näiteks toodi Reykjaviki kodanikuportaal). Sama süsteemi sooviti rakendada KOV tasandil.

Seadusandliku rahvaalgatuse häältekünnis:

- Minimaalne pakutud künnis seadusemuudatuse algatamiseks oli 1000 häält.
- Kõrgeimat künnist soovitav ja ühtlasi Rahvakogus selle teema raames enim toetushääli kogunud häälte arvu käsitlev üksikettepanek (172 toetushäält, 4 vastuhäält) soovitas võtta rahvaalgatuse künnise seadmisel aluseks Riigikogus esindatud erakondadele valimistel antud häälte arvust vähemalt enamus või kolmeviiendikuline enamus, juhul kui tahetakse algatada põhiseaduse muutmist (2011. a Riigikogu valimistel antud häälte arvu aluseks võttes peaks rahvaalgatuse korras koguma vastavat 287 567 ja 345 079 häält).

2. Rahvakogu rahva võimustamise kanalina (114 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: kasutada rahva võimustamisel (edaspidigi) rahvakogu-laadset ideedekorjet ja tehnilist rakendust.

Kuigi erinevaid kaasamise meetodeid ja keskkondi puudutavaid ettepanekuid tuli mitmeid ja neid on ka erinevates kaasamise alateema kokkuvõtetes analüüsitud, siis suur hulk ettepanekuid ja argumente andsid tagasisidet Rahvakogu ideele ja veebikeskkonnale endale (sh tehnilised ja korralduslikud küsimused-ettepanekud). Nende peamised variatsioonid olid:

- Rahvakogus esitatud ettepanekud otse seaduseks (35 toetushäält, 13 vastuhäält) / rohkem vastukaja leidnud ettepanekud esitada rahvahääletusele (34 toetushäält, 5 vastuhäält).
- Rahvakogu järgmises voorus võiks võtta uue valiku teemasid (nt lapsed, tervishoid, töötajad ja pensionärid, regionaalpoliitika, transport ja teed, streikimine).
- Rahvakogu muuta eeltöövahendiks allkirjade kogumisel seadustloova rahvahääletuse algatamiseks (*ilmselt on mõeldud seda, et Rahvakogu.ee vahendusel koguda teatud arv allkirju selleks, et panna mingi küsimus rahvahääletusele (toimetaja märkus)*).
- Rahvakogul tuleks lasta hinnata erinevate valdkondade tähtsust riigi ja ühiskonna seisukohalt ning võtta see aluseks projektide rahastamise ja eelarve koostamise juures.
- Arendada rahvakogu edasi alternatiivseks institutsiooniks (mille loomist nägi ette ka Harta12), mille kaudu rahvas saaks edaspidi otse osaleda seadusloomes ja seaduste vastuvõtmisel.
- Muuta rahvakogu Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse järelevalveorganiks.

3. Märgukirjadele õigusliku väljundi loomine (17 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: seadustada avaliku märgukirja esitamise võimalus Riigikogule (108 toetushäält, 0 vastuhäält).

Pooltargumendid: kõrvaldab lünga põhiseaduse § 46 rakendamisel (*Igaühel on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus.*); petitsiooniõiguse seadustamine loob võimaluse rahvakogu platvormil esitatud ideid arendada edasi seaduseelnõudeks ja need teatud arvu toetusallkirjade olemasolul märgukirjadena Riigikogule esitada; mehhanismi olemasolu distsiplineeriks ja motiveeriks saadikuid/ametnikke tegema paremaid otsuseid;

Variatsioon: luua rahvaalgatuslik mehhanism rahvasaadikute / kõrgete riigiametnike tagasikutsumiseks.

Vastuargumente ei esitatud.

KOKKUVÕTE

Rahvaalgatuse ettepanekuid saatvates kommentaarides on tajutav inimeste soov osaleda senisest rohkem valimiste vahelisel perioodil riigi poliitika kujundamisel. Rahvaalgatuse seadustamise poolt argumenteerimisel viidati Põhiseaduse §-le 1, mille kohaselt on Eestis kõrgeima võimu kandja rahvas, mistõttu peab rahvas omama võimalust sekkuda poliitikasse ja õigusloomesse. Mitmete arvamuseavaldajate hinnangul tooks rahvaalgatust soosiv riigivalitsemine elanikkonda kaasa mõtlema ja kaasa otsustama. Teisalt sooviti rahvaalgatuse-rahvahääletuse ettepanekutes luua võimalust rahval osaleda riigijuhtimises olukorras, kus esindusdemokraatia on lakanud soovitud kujul töötamast. Kui rahvale seadusandliku algatuse õiguse andmise puhul oldi üksmeelselt toetavad, siis arvamuse avaldajate nägemus rahvaalgatuse toimimisest ja täpsest korraldusest varieerus märkimisväärselt. Toetust leidsid nii ettepanekud, milles nõuti põhiseaduse täiendamist rahvaalgatust käsitleva sättega, rahvakogu ideega jätkamist kui ka Riigikogule märgukirjade esitamise täpsemat reguleerimist seaduses põhiseadust muutmata.

PEATEEMA: KAASATUS

Valimiste vahelisel ajal on kodanikel ja vabaühendustel poliitika kujundamisel osalemiseks Eestis mitmeid võimalusi (nt saab igaüks teha ettepanekuid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, osaleda eelnõude avalikes konsultatsioonides jne), kuid õigusloomesse kaasamisel on sageli probleeme. Seega taandub küsimus osaleda soovija oskustele end töös olevate eelnõudega kursis hoida (nt valitsuses väljatöötatavad eelnõud avaldatakse konsulteerimiseks [eelnõude infosüsteemis](#), parlamendis arutlusel olevad eelnõud Riigikogu kodulehel), oma ideedele toetust leida ning avaliku võimu esindajate soovile ja suutlikkusele kaasata. Rahvakogu veebilehel edastati kaasatuse peateema alla 456 ettepanekut ja argumenti.

ALATEEMA 2: RAHVA KAASAMINE OTSUSTAMISSE

Kodanikel on valimistevahelisel perioodil võimalik osaleda riigi elu puudutavate küsimuste üle otsustamisel üksnes juhul, kui Riigikogu on pidanud seda vajalikuks. [Põhiseaduse](#) järgi on Riigikogul võimalik seaduseelnõusid ja muid riigielu küsimusi panna rahvahääletusele (välja arvatud eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste ja riigikaitse küsimusi, välislepingute kinnitamist ja tühistamist ning erakorralise seisukorra kehtestamist ja lõpetamist). Seni on Eestis 1992. aasta põhiseaduse kehtivuse ajal toimunud üks rahvahääletus, 2003. aastal seoses Euroopa Liitu astumisega. Rahvakogu veebilehel käsitles rahva kaasamist otsustamisse 125 ettepanekut-argumenti, mis on 27% kõigist kaasatuse teemal tehtud ettepanekutest ja argumentidest

1. Referendumite kasutamine riigielu puudutavates küsimustes (119 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: kasutada riigielu küsimuste üle otsustamisel senisest enam rahvahääletusi, mille tulemus on Riigikogule ja Valitsusele siduv (poolt oli 82 ettepanekut-kommentaari, vastu 7, neutraalseid 30; pooldavad ettepanekud said kokku toetushääli 1512, vastuhääli anti 263).

Kuigi rahvahääletuste korraldamise võimalus on põhiseaduses olemas, teeb referendumite sagedase korraldamise keeruliseks põhiseaduse § 105, mille kohaselt kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised juhul, kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust. Seega ei pruugi Riigikogu olla eriti aldis küsima referendumil rahva arvamust, sest võib riskida laialisaatmisega.

Variatsioon:

- Korraldada rahvahääletus üksnes „oluliste“ või „tähtsate“ küsimuste korral (nt ESM-ga liitumine).
- Kasutada rahvahääletust Riigikogu valimiste, erakondade ja rahvahääletustega seotud seadusloome puhul (mida võiks koordineerida presidendi institutsiooni juurde kuuluv või loodav juriidiline üksus) (17 toetushäält ja 2 vastuhäält);
- Siduda referendumid kohalike ja Riigikogu valimiste toimumise ajaga (32 toetushäält, 5 vastuhäält) või korraldada igal aastal referendum 20. augustil (6 toetushäält, 0 vastuhäält);
- Viia rahvahääletus läbi järgmistel teemadel: presidendi otsevalimine, kaitseväge välismissioonidel osalemine, Euroopa Liidu föderaliseerumise korral Eesti föderatsiooni kuulumine, Venemaale viisavabaduse andmine, välislepingutega võetavate kohustuste ja astmelise tulumaksu teemadel (NB! viimased kaks ei ole kooskõlast kehtiva põhiseaduse § 106).

Pooltargumendid: rahvas saaks kõrgeima võimu kandjana realiseerida oma õigust ka valimistevahelisel ajal; riigi kõrgeima võimu kandja väärib osalust demokraatlike otsuste tegemisel ning suurema kaasatuse tunnet ühiskondlike asjade ajamisel; rahvahääletus on kodanikuühiskonna tunnus; rahvas saaks „valitsuse kliki ebademokraatlikele ja rahvavaenulikele otsustele demokraatlikult vee peale tõmmata või võtta vastu seaduse[d], mida erakondade tagatubade diktatuur ei tahaks kuidagi läbi lasta“.

Vastuargumendid: võimalik ühiskonda lõhestav mõju (must-valge vastandamise kasutamine, mis välistab täielikult vastaspoole huvid); hästitoimivas esindusdemokraatias segaks pidev referendumite tegemine ühiskonnaelu otstarbekat korraldamist; rahvahääletus on kulukas; eksisteerib oht, et referendumil osalejad ei teadvusta otsustamisele esitatud ettepanekute tegelikku sisu ja lähtuvad pinnapealseist kirjeldustest; rahvahääletus on olemasolevate struktuuride autoriteedi ignoreerimine ja õõnestamine.

2. Anda kodanikele koos Riigikoguga kaasotsustamise võimalus (21 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: võimaldada kodanikel osaleda ID kaardi abil Riigikogu istungitel ning hääletada menetluses olevate eelnõude üle (NB! Eeldab põhiseaduse muutmist).

Variatsioon:

- a) Selliste rahvahääletuse tulemused oleksid nõuandvad, mitte siduvad (1 ettepanek, 30 toetushäält, 3 vastuhäält)

Pooltargumendid: saadikud saavad hea ülevaade sellest, millistel seisukohtadel konkreetsetes küsimustes rahvas on ning kui suurt avalikkuse huvi iga menetluses olev teema äratav; on informatiivne võrrelda saadikute ja rahva hääletustulemusi.

Vastuargumendid: niisugusel kujul saadava hääletuse tulemused ei ole rahva hää, kuigi seadusandjale jäetaks selline mulje (hoopis piisavalt hea tehnilise oskusega, st põhiliselt noorema põlvkonna ja piisavalt vaba aega omava seltskonna hää).

- b) Sellised rahvahääletused oleksid siduvad, kodanike hääled lisanduvad Riigikogu liikmete häälele. Selle rakendamiseks pakuti välja kolm erinevat võimalust:
- rahva otsuse kaal oleks 50% ja Riigikogul samuti 50% (22 toetushäält, 3 vastuhäält);
 - iga 5000 e-hääletaja kohta lisandub riigikogu häälele üks hää;
 - kodanike hääli käsitletakse nn virtuaalsete riigikoguliikmetena, nt kombinatsioonis 101+10 või 91+10.

Pooltargumendid: võimaldab kodanikel lüüa kaasa ühiskondliku elu neis valdkondades, milles tuntakse end pädevana; infoühiskonnas on võimalik tehnoloogiliste lahenduste kaudu kaasata kodanikke senisest rohkem.

Vastuargumendid: pidev osalemine otsustamisprotsessis on võimalik vaid elektroonilises keskkonnas – see jätab otsustusprotsessist eemale kodanikerühmad, kel puuduvad tehnilised oskused ja/või napib piisavalt vaba aega.

KOKKUVÕTE

Rahvahääletust käsitlevais ettepanekutes tõsteti esile soovi osaleda valimiste vahelisel ajal sagedamini oluliste otsuste tegemisel. Peamiselt puudutasid ettepanekud siduvate rahvahääletuste (referendumite) korraldamist, mille eesmärk on kaasata rahvast sagedamini riigielu otsuste langetamisse. Konservatiivsemates käsitluses peeti piisavaks, et rahvahääletusele läheksid kõige olulisemad seadused ja otsused. Teisalt leidis ka palju ettepanekuid, milles nähti rahvahääletust keskse vahendina riigi elu korraldamisel. Uudse ideena pakuti välja, et rahvast saaks otsustamisse igapäevaselt kaasata andes neile koos Riigikogu liikmetega kaasotsustamise õiguse.

PEATEEMA: KAASATUS

Valimiste vahelisel ajal on kodanikel ja vabaühendustel poliitika kujundamisel osalemiseks Eestis mitmeid võimalusi (nt saab igaüks teha ettepanekuid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, osaleda eelnõude avalikes konsultatsioonides jne), kuid õigusloomesse kaasamisel on sageli probleeme. Seega taandub küsimus osaleda soovija oskustele end töös olevate eelnõudega kursis hoida (nt valitsuses väljatöötatavad eelnõud avaldatakse konsulteerimiseks [eelnõude infosüsteemis](#), parlamendis arutlusel olevad eelnõud Riigikogu kodulehel), oma ideedele toetust leida ning avaliku võimu esindajate soovile ja suutlikkusele kaasata. Rahvakogu veebilehel edastati kaasatuse peateema alla 456 ettepanekut ja argumenti.

ALATEEMA 3: AVATUD POLIITIKAKUJUNDAMINE

Valitsuse poolt 2011. a lõpus kinnitatud *Kaasamise hea tava* näeb ette, et valitsusasutus peab huvirühmi ning avalikkust kaasama neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus. Kaasamist kohaldatakse nii Riigikogu, Vabariigi Valitsuse kui ka ministri tasandil antava õigusakti või otsustatava küsimuse ettevalmistamise käigus (ka Euroopa Liidu asjades seisukohtade kujundamisel). Avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia kahes menetlusetapis: siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse heakskiitu, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud. 2012. aastal valmis ka Teenusmajanduse Koja eestvedamisel [Hea õigusloome tava](#), mis sätestab 8 põhimõtet, mille järgimine aitab tagada igaühe põhiseaduslikud õigused ja vabadused ning suurendada õigusloome läbipaistvust.

Rahvakogu veebilehel käsitles avatud poliitikakujundamist 111 ettepanekut ja argumenti, moodustades kaasatuse teema all 24% kõigist ettepanekutest ja argumentidest.

1. Läbipaistev ja infobarjäärideta poliitikakujundamine (41 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv seisukoht: poliitikakujundamise protsessi tuleb muuta läbipaistvamaks tehes sellekohase info varem ja paremini kättesaadavaks (39 ettepanekut ja argumenti, mis kogusid kokku 720 poolthäält ja 17 vastuhäält).

Variatsioon:

- Kui eelnõust on olemas kasvõi kavand (väljatöötamiskavatsus, kontseptsioon), see avaldatakse ja muudetakse veebis kergesti leitavaks; põhimõttelised muudatused või kavandamisel oleva eelnõu teesid arutatakse kontseptuaalsel tasandil huvilistega läbi enne eelnõu koostamist;
- Riigikogu komisjonide protokollid muudetakse sisulist infot andvateks (nagu see oli 2003-2004) (55 toetushäält, 0 vastuhäält);
- Luuakse võimalus jälgida interneti vahendusel (ka järelvaadata) Riigikogu komisjonide koosolekuid;
- Kõik õigusakti väljatöötamiseks laekunud ettepanekud ja toimunud kohtumiste kokkuvõtted avalikustatakse konsultatsiooniprotsessi jälgitavuse huvides;
- Eelnõudele lisatakse põhjalikumaid seaduse rakendamise mõjuanalüüse (sh kaasates ülikoolide õppejõude ning oma ala professionaale) (226 toetushäält, 4 vastuhäält), seejuures püütakse tagada eesootavast arusaamine nii tavainimesele, rahvaesindajale kui ka juristile;
- Sõnastatakse üldtunnustatud ja aktsepteeritud lobireeglid, et seda tegevust oleks lihtne eristada mõjuvõimuga kauplemisest (11 toetushäält, 0 vastuhäält);
- Õigusaktide seletuskirjad uuendatakse käsikäes muutuva õigusakti eelnõuga; õigusakti jõustudes muudetakse avalikult kättesaadavaks seletuskirja aktuaalne tekst (72 toetushäält, 1 vastuhäält);

- h) Internetis avalikustatakse kõik ettepanekud, mida huvigrupid, eksperdid ja vabaühendused on teinud kohalikele ja riiklikele võimuorganitele (ka ajakirjandusele), kuid mis on kõrvale lükatud ilma piisava põhjendusega (112 toetushäält, 2 vastuhäält);
- i) Seadustatakse avatud poliitikakujunduse ja õigusloome põhimõtted (84 toetushäält, 1 vastuhäält).

Pooltargumendid: paraneb vastuvõetavate otsuste kvaliteet; väheneb korruptsioonioht: avalikkusele kättesaadav seaduse rakendamise mõjude analüüs on preventiivne mõju seaduste ostmisele ja mustale rahastamisele, samuti toetab see planeerimist üle valimistsükli.

Vastuargumente ei esitatud.

2. Kaasamise hea tava järgiv kaasamine õigusloomesse (17 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv seisukoht: õigusloome eest vastutavad asutused peaks huvigruppide kaasamisel poliitikakujundamisse järgima senisest paremini kaasamise hea tava (15 ettepanekut ja argumenti, 266 toetushäält ja 15 vastuhäält).

Variatsioon:

- a) kaasata õigusloomesse kõik seotud huvirühmad;
- b) seaduseelnõu menetlemisel teostada kohustuslik analüüs huvigruppide ettepanekute osas (27 toetushäält, 1 vastuhäält);
- c) pikendada kooskõlastuse ja arvamuste esitamise tähtaega;
- d) vältida näilist ja sisutühja kaasamist (nt olukorras, kus ministeeriumi tasemel on otsused juba tehtud);
- e) kaasamise ajal loodavad meediatekstid peavad olema põhjalikult läbi mõeldud ning erinevate huvigruppide nimel sõna võttes tuleb nende sisu kooskõlastada;
- f) püüelda õigusloomes huvide tasakaalustatuse poole, vältida ühe või teise huvigrupi eelistamist.

Pooltargumendid: paraneb vastuvõetavate otsuste kvaliteet; seadused (ka kohaliku omavalitsuse otsused) ei tule sihtrühmadele ootamatuna; enam kaasatust (sh vabaühenduste kaasamist) seadusloomesse kasvatab vabaühenduste vastutust esindatava sihtgrupi /avalikkuse ees.

Vastuargument: rahvasaadikutel ja ametnikel kulub palju tööaega kodanike informeerimiseks ja tagasiside esitamiseks.

3. Seadusloomes osalemise võimaldamine kõikidele huvilistele (17 ettepanekut ja argumenti)

Domineeriv ettepanek: võimaldada kõigil huvitatud kodanikel panustada vahetult seadusloomesse* (14 ettepanekut ja argumenti, 255 toetushäält ja 25 vastuhäält).

Variatsioonid: võimaldada kodanikel vahetult osaleda seaduse (ka kohaliku omavalitsuse volikogu otsuse või muu avaliku tähendusega dokumendi, nt arengukava vms) teksti väljatöötamises, s.o võimaldada teha teksti selle väljatöötamise faasis parandus- ja täiendusettepanekuid; võimaldada kommenteerida ja hinnata loodavat teksti ning selle väljatöötamise protsessi.

Pooltargumendid: kodanike otsene kaasamine seadusandlike tekstide väljatöötamisse suurendab riigivõimu legitiimsust ning lähendab üksikisikuid riigile; tehnoloogiline areng on loonud eeldused kodanike paremaks kaasamiseks seadusloomesse; võimaldab inimestel lüüa kaasa ühiskondliku elu neis valdkondades, milles tuntakse end pädevana; kui rahval on olnud võimalus osaleda seaduse välja töötamises, on ta ka seaduskuulekam.

* Rahvaalgatuse temaatikat käsitleb põhjalikult eraldiseisev temaatiline kokkuvõte.

Vastuargumendid: sisukas osalemine eeldab tõsist eeltööd, mis võib takistada inimestel täita nende igapäevaseid tööülesandeid; võimaldab vaenulikult meelestatud inimestel segada pidevalt seadusloomet; tuhandete inimeste osalemine teksti redigeerimisel võib muuta seadusloome protsessi hallatamatuks; seadusloomega tegelemine eeldab üldiselt teatud erialaseid teadmisi, mida enamikul kodanikest ei ole.

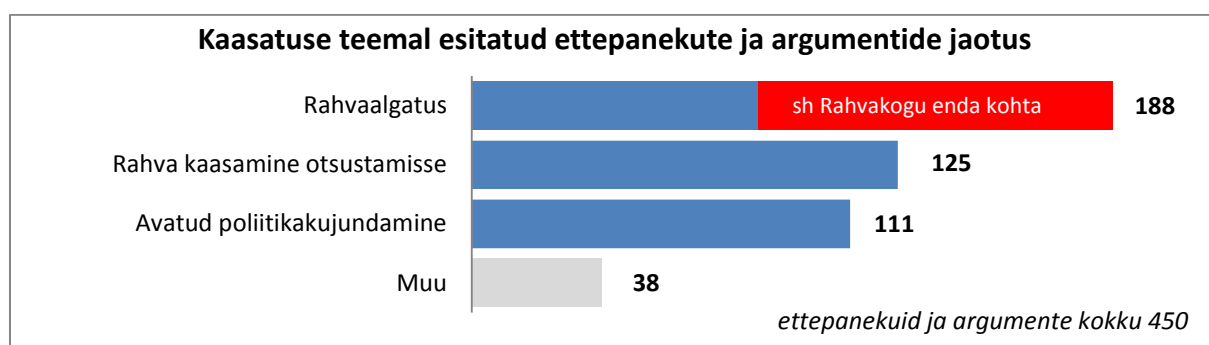
KOKKUVÕTE

Avatud poliitikakujundamise alateema hõlmab käsitlusi, mis puudutavad kodanike informeerimist poliitikakujundamisest ja selle tagamaadest ning kodanike ja huvigruppide kaasamist seadusloomesse. Alateema alla liigitatud ettepanekuis-kommentaaries väljendati mitmel juhul muret, et tänane kaasamispraktika on sageli formaalne (s.t näiline, sisutühi), toimub viimasel hetkel, huvigruppide tehtud ettepanekuid ei arvestata ega põhjendata sisuliselt nende mitteamistamisest. Kõik see võib vähendada oluliselt huvigruppide motivatsiooni protsessides osaleda. Samuti juhiti tähelepanu, et õigusloome pole alati läbipaistev. Märkimisväärne hulk ettepanekuid lähtuski kiitlikast tänasele olukorrale. Avatud poliitikakujundamise alla hõlmati ka ettepanekuid, mis käsitlevad kodanike kaasaraäkimist õigust õigusaktide ja nende eelnõude väljatöötamisel.

KOKKUVÕTE: KAASATUS

Valimiste vahelisel ajal on kodanikel ja vabaühendustel poliitika kujundamisel osalemiseks Eestis mitmeid võimalusi. Igaüks võib teha ettepanekuid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, osaleda eelnõude avalikes konsultatsioonides jne, kuid kaasamine õigusloomesse ei ole kohustuslik. Seega taandub küsimus osaleda soovija oskustele end töös olevate eelnõudega kursis hoida (nt valitsuses välja töötatavad eelnõud avaldatakse konsulteerimiseks [eelnõude infosüsteemis](#), parlamendis arutlusel olevad eelnõud Riigikogu kodulehel) ja oma ideedele toetust leida ning avaliku võimu esindajate soovile ja suutlikkusele kaasata.

Kaasatuse teemal esitati kokku 450 ettepanekut ja kommentaari, mis moodustavad **9,35%** kõigist Rahvakogu.ee-s esitatud ettepanekutest ja kommentaaridest. Neid analüüsid eristus kolm keskset alateemat (vt allolev joonis).



Peamised ettepanekud kaasatuse teemal

Kaasatuse teema all esitatud ettepanekute ühiseks nimetajaks oli soov tagada valimistevahelisel perioodil rahva suurem kaasatus poliitikakujundamisse. Lähtudes ettepanekutega seotud kirjade ning neid toetavate häälte arvudest saab esile tõsta järgmised dominantsed ettepanekud:

1. Anda rahvale seadusandliku algatuse õigus.
2. Kasutada rahva võimustamisel (edaspidigi) rahvakogu-laadset ideedekorjet ja tehnilist rakendust.
3. Seadustada avaliku märgukirja esitamise võimalus Riigikogule.
4. Kasutada riigielu küsimuste üle otsustamisel senisest enam rahvahääletusi, mille tulemus on Riigikogule ja Valitsusele siduv.
5. Võimaldada kodanikel osaleda ID-kaardi abil Riigikogu istungitel ning hääletada menetluses olevate eelnõude üle.
6. Parandada poliitikakujundamise protsessi läbipaistvust.
7. Arvestada huvigruppide kaasamisel poliitikakujundamisse enam kaasamise hea tavaga.
8. Võimaldada kodanikel osaleda seadusloomes.

Lisaks ülal kirjeldatud ettepanekuile käsitlesid rahvakogus sõnavõtnud kaasatuse teema all kodanike kaasamise võimalusi kohalike omavalitsuste tasandil, kaasatavate harimist edukama kaasamise võimaldamiseks ning valija ja valitava suhet valimistevahelisel perioodil. Neist viimast teemat analüüsitakse üldist riigi toimimist käsitlevates kokkuvõtetes.

Peamised sõnumid alateemade lõikes

1. Rahvaalgatusele tuleks luua õiguslikult siduv väljund

Oluline hulk Rahvakogu veebilehel kaasatuse teemal arvamust avaldanuist (tehes ettepanekuid, kommenteerides või toetades häälega tehtud ettepanekuid) leidsid, et riigi õigusruumi kujundamisel tuleks arvestada rahvaalgatust. Idee ühe variatsiooni kohaselt oleks kohane samm Riigikogule avaliku märgukirja esitamise võimaluse seadustamine. Olulist toetust kogus idee jätkata rahva võimustamiseks rahvakogu laadse ideedekorre ja ettepanekute parlamendile esitamise mehhanismiga. Olulisimat muutust, s.o põhiseaduse muutmist, eeldab ettepanek seadustada seadusandlik rahvaalgatus.

2. Kasutada rohkem siduvaid rahvahääletusi, et kaasata rahvast otsustamisse

Kodanikel on valimistevahelisel ajal võimalik osaleda riigielu puudutavate küsimuste üle otsustamisel üksnes juhul, kui Riigikogu on pidanud seda vajalikuks. Kuigi [Põhiseaduse](#) järgi on Riigikogul võimalik seaduseelnõusid ja muid riigielu küsimusi panna rahvahääletusele, on Eestis 1992. aastast alates (s.o põhiseaduse kehtivuse ajal) toimunud vaid üks rahvahääletus – 2003. aastal seoses Euroopa Liitu astumisega. Rahvakogu veebilehel sel teemal esitatud ettepanekutes sooviti, et riigielu küsimuste üle otsustamisel rakendataks (senisest enam) siduvaid rahvahääletusi ehk referendumeid. Konservatiivsemad käsitlused pidasid rahvahääletust aga kohaseks vaid kõige olulisemate seaduste ja otsuste puhul. Paljuski olid nii rahvahääletuse kui rahvaalgatuse teemalised ettepanekud ajendatud hinnangust, et esindusdemokraatia ei tööta eesmärgipäraselt. Teisalt leidis ka arvestatava toetusega ettepanekuid, milles nähti referendumeid otsedemokraatia kontekstis peamise vahendina, mille abil riigielu korraldada. Uudse ideena pakuti välja, et rahvast saaks otsustamisse igapäevaselt kaasata seades sisse rahva ja Riigikogu liikmetega kaasotsustamise õiguse (eeldab põhiseaduse muutmist).

3. Kaasamine peaks toimuma kaasamise head tava ja head õigusloome tava arvestades

Kaasamist käsitlevates ettepanekutes ja argumentides väljendati muret, et senine kaasamise praktika on sageli formaalne (st näiline, sisutühi), toimub viimasel hetkel ja huvigruppide tehtud ettepanekuid ei arvestata ega ka põhjendata nende mitteamvestamist sisuliselt. Kõik see võib vähendada oluliselt huvigruppide motivatsiooni poliitikakujundamisel aktiivselt osaleda. Samuti juhiti tähelepanu, et õigusloome pole alati läbipaistev. Märkimisväärne hulk ettepanekuid lähtuski kriitikast tänasele olukorrale, enamik kaasamise teemalistest ettepanekuist soovisid poliitikakujundamist viisil, mida eeldatakse *Kaasamise heas tavas* või *Hea õigusloome tavas*. Enim arutelu pärvinud aspektideks olid seejuures poliitikakujundamise läbipaistvus ja kodanike informeerimine otsuste taustast ning huvirühmade ja partnerite sisuline kaasamine õigusloomese.