

**KAASATUS/RAHVAALGATUS/Seadusandlik rahvaalgatus õigusaktide muutmiseks**

<p>Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse</p>	<p>Eesmärk: seadusandliku algatuse võimaldamine üleriigilisel tasandil õigusaktide muutmise eesmärgil rahva poolt.</p> <p>Probleem: rahva vähesed võimalused seadusloomes osalemiseks, rahva vähene kaasatus poliitilistesse protsessidesse valimiste vahelistel perioodidel, rahva võõrandumine võimust, riiklikult tähtsate otsuste tegemisse otsesekkumise võimaluste puudumine, poliitika ja otsuste tegemise liigne erakondadekesksus.</p> <p>Ettepaneku realiseerimine täiendaks esindusdemokraatia-mudelit otsedemokraatia-mudeli elementidega, mida on käesoleval ajal Eestis toimivas riigiorganisatsioonis vähe.</p>
<p>Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.</p>	<p>Ettepaneku realiseerimine nõuab Põhiseaduse muutmist. Tegemist oleks mitte ainult mõne Põhiseaduse sätte muutmise või uue sätte lisamisega, vaid senise põhiseadusliku võimu teostamise kontseptsiooni põhimõttelise muutmisega.</p> <p>Põhiseadust oleks tarvilik muuta muuhulgas järgmiselt:</p> <p>§ 56, lisades sellele järgmise punkti:  <i>„3) seaduste algatamisega“;</i></p> <p>§ 103, lisades paragrahvi algusesse uue punkti:  <i>„1) rahval;“ .</i></p> <p>Põhiseaduse VII peatükki oleks tarvilik lisada uus paragrahv rahvaalgatuse korras seaduste algatamise reguleerimiseks. Muuhulgas tuleb analoogselt rahvahääletuse regulatsiooniga ette näha, et rahvaalgatuse korras ei saa algatada Põhiseaduse enda ja Põhiseaduse §-s 106 märgitud seaduste muutmist. Nimetatud uues paragrahvis tuleb analoogselt rahvahääletust reguleeriva Põhiseaduse §-ga 106 ette näha, et rahvaalgatuse korra sätestab rahvaalgatuse seadus.</p> <p>Samuti tuleb täiendada Põhiseaduse § 65, mis sätestaks Riigikogu pädevuse ja ülesande rahvaalgatuse menetlemiseks.</p>
<p>Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?</p>	<p>Põhiseaduse muudatusele tuginevalt tuleb vastu võtta „Rahvaalgatuse seadus“. Küllalt suure tõenäosusega tuleb muudatusi teha ka teistesse kehtivatesse seadustesse, mille ammendav loetlemine ei ole siinkohal võimalik.</p>
<p>Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või</p>	<p>Nimetatud küsimuses jäid eksperdid eriarvamustele.</p> <p>Jüri Raidla, Liia Hänni ja Allar Jõksi arvates ei sobi</p>

<p>tooks selle rakendamise kaasa muude põhimõteteliste muudatuste vajaduse?</p>	<p>vaadeldav ettepanek tänasesse Eesti süsteemi poliitilise kultuuri madala taseme tõttu. Ettepaneku realiseerimine tõstaks poliitilise populismi kvalitatiivselt järgmisele tasemele ning võib lõppkokkuvõttes osutada Eesti õiguskorda destabiliseerivaks faktoriks. Rahvaalgatuse sisseviimine võimu teostamise mehhanismi vääriks igakülgset toetamist küpse demokraatiaga riigis, milleks Eesti Vabariik käesoleval ajal veel kahjuks ei ole.</p> <p>Raivo Vare arvates on vaadeldav ettepanek sobiv, täites tekkinud augu rahva kui kõrgema võimukandja rollis tema täielikust väljalülitamisest tulenevalt riigivalitsemisest valimistevahelisel ajal ja aktuaalsete riigielu küsimuste õigusaktidega reguleerimise protsessist. Seda probleemi on avalikus arvamuses selgelt tunnetatud. See probleem on ilmselt olnud ka üheks rahulolematuse põhjuseks, mis on omakorda viinud nn. "Jääkeldri algatuseni" ja Rahvakoguni. Samas on seda muudatust võimalik läbi viia olemasoleva õigusliku regulatsiooni täiendamise kaudu, millest kõige keerulisemaks on Põhiseaduses vajalike muudatuste tegemine.</p>
<p>Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamise kaasa tooks (<u>vaid lisaks briifis toodud argumentidele</u>)?</p>	<p>Rahvaalgatuse kui otsedemokraatia ühe meetodi sisu seisneb selles, et teatud hulga hääleõiguslike kodanike allkirjadega algatatud seaduseelnõu tuleb kohustuslikus korras menetleda. Seejuures toimuks selle initsiatiivi realiseerimine võimalikest erakondadest suuremal või vähemal määral sõltumata.</p> <p>Kui rahvaalgatuse korras algatatud eelnõusid on palju ning need suunatakse praktiliselt muutmata kujul otse rahvahääletusele, võib õiguskord muutuda sisemiselt vastuoluliseks. Professionaalne ja süsteemne analüüs jääb sellistel puhkudel tahaplaanile, seaduste omavahelist kooskõla ega mõjusid ei kaaluta piisavalt põhjalikult.</p> <p>Poliitiliselt keeruliseks võib osutada seisukoha kaitsmine, et Põhiseaduse enda muudatusi, nagu ka Põhiseaduse §-s 106 nimetatud seadusi, rahvaalgatuse korras algatada ei saa, kuna sellised algatused võiksid kujuneda ohtlikuks mitte ainult õiguskorra üksikutele sektoritele, vaid Eesti põhiseaduslikule korrale tervikuna.</p>
<p>Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.</p>	<p>Eesti Vabariigi 1920. a. põhiseadus nägi ette rahvaalgatuse instituudi. Rahvaalgatuse võimalust sisaldas ka 1992. a Põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lg 2, mida oli võimalik rakendada kolme aasta jooksul. Rahvaalgatusel põhineva ja selle edasise arendusena käsitletavana on enim tuntud rahvahääletuse instituudi kasutamine Šveitsis. Eksisteerib see instituut ka Lätis ja Austrias.</p>
<p>Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad,</p>	<p>Rahvahääletuse instituudi täiustamine viisil, mis motiveeriks Riigikogu ja erakondasid rahvahääletust oluliselt rohkem kasutama. Kodanikuühiskonna</p>

<p>süsteemsuselt sobivamad variandid.</p>	<p>institutsioonide ja meedia senisest oluliselt jõulisem tegutsemine poliitilise kultuuri muutmiseks selliselt, et rahva kaasamine aktiivsesse poliitilisse otsustusprotsessi valimiste vahelistel perioodidel kujuneks enesestmõistetavaks tavaks, mitte ei jääks eriskummaliseks erandiks. Sellele saab kaasa aidata ka õiguslike meetmetega, mida käsitleb KAASATUSE 3. alateema „Avatud poliitika kujundamine“.</p>
<p>Nõ. varia lahter - muud huvitavad aspektid või järeldused - mille väljatoomine või hinnangud ei mahu eelnevatesse "lahtritesse".</p>	<p>Analüüsi variatsiooni c) puhul ei ole tegemist rahvaalgatusega seadusandliku initsiatiivi tähenduses. Pigem on tegemist rahvaküsitluse käigus või kodanikuühiskonna institutsioonide (näiteks, Rahvakogu) kaudu kogutud ideede ja seisukohtade parlamentaarse analüüsiga ning sellele järgnevalt õigusaktide algatamise või mitte algatamise otsustamisega.</p> <p>Häältekännise osas võiks kasutada analoogia Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduses sätestatud 25 000 kodaniku hääle põhimõtet või 1992. Põhiseaduse rakendamise seaduses kasutatud 10 000 hääle põhimõtet.</p> <p>Analüüsi punktis a) toodud 1000 häält on ekspertide arvates liiga väike, samas kui punktis b) toodud hääle arv (287 567 või 345 079) on ekspertide arvates liiga suur. Samuti on eksperdid arvamusel, et vajalike hääle arv peaks olem fikseeritud konstantsena, mitte varieeruma sõltuvalt Riigikogu valimistel antud hääle arvust.</p> <p>Eksperdid jäid eriarvamusele rahvaalgatuse instituudi sisseviimise soovitatavuse suhtes.</p> <p>Jüri Raidla, Liia Hänni ja Allar Jõksi arvates on rahvaalgatuse instituudi üleriigilisel tasandil sisseviimine ebasoovitav ülalkirjeldatud kaalutlustel. Põhiseaduse Assamblee tegi 1992. aastal teadliku valiku, kui jättis rahvaalgatuse Põhiseaduse eelnõusse lülitamata. Tollased kaalutlused ei ole oma aktuaalsust kaotanud.</p> <p>Raivo Vare arvates on rahvaalgatuse instituudi üleriigilisel tasandil sisseviimine soovitatav ülalkirjeldatud kaalutlustel. Rahvaalgatuse instituut võimaldaks kodanikkonda kvalitatiivselt paremal viisil kaasata võimu teostamise ja riigi pidamise valimiste vahelisel perioodil.</p>

**KAASATUS/RAHVA KAASAMINE OTSUSTAMISSE/Referendumite kasutamine riigielu puudutavates küsimustes**

<p>Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse</p>	<p>Eesmärk: rahva otsustusõiguse reaalne laiendamine otsedemokraatia kõrgeimas vormis – rahvahääletuse teel, mille tulemus oleks esindusdemokraatia institutsioonidele siduv.</p> <p>Probleem: tänases esindusdemokraatia-põhises valitsemismudelis on rahvahääletuse võimalus küll olemas, kuid selle kasutamine on sisuliselt piiratud. Rahvahääletuse esilekutsumise mehhanism on keeruline, erakondade motivatsioon rahvahääletuste korraldamisteks on kesine, Riigikogu tunnetab rahvahääletuste kontekstis laialisaatmise riski (Põhiseaduse § 105 lg 4) ja valib ettevaatliku käitumismudeli. Poliitiline kultuur ei toeta valitsuse ja parlamendi pöördumist rahva poole otsuste tegemiseks. Rahvas on võõrandunud võimust, kuid paraku on ka võim võõrandunud rahvast, mistõttu rahvahääletus on seni olnud „magav instituut“.</p>
<p>Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.</p>	<p>Rahvahääletuse ulatuslikumaks kasutamiseks põhiseaduslikud takistused puuduvad. Seega, möödapääsmatut vajadust Põhiseaduse muutmiseks ei ole.</p> <p>Selleks, et motiveerida erakondasid ja Riigikogu rahvahääletust senisest enam kasutama, tuleks siiski kaaluda mõningate muudatuste tegemist Põhiseadusesse.</p> <p><b>§ 105 lg 4</b> tuleks kas tühistada või muuta selliselt, et Riigikogu laialimine ja uute valimiste korraldamine oleks seotud oluliselt halvemate rahvahääletuse tulemustega kui poolthäälte enamuse puudumine.</p> <p>Juhul, kui viiakse sisse rahvaalgatuse instituut, tuleb Põhiseaduse §-s 105 ette näha regulatsioon teatavatel juhtudel rahvahääletuse korraldamiseks seoses rahvaalgatusega.</p> <p>Juhul, kui rahvahääletusi püütakse siduda valimistega, vajavad ka asjakohased valimisseadused täiendamist.</p>
<p>Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?</p>	<p>Rahvahääletuse seadus ja Riigikogu kodu- ja töökorra seadus.</p> <p>Variatsioon c) eeldab muudatusi valimisseadustes ja rahvahääletuse seaduses.</p>
<p>Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõtteliste</p>	<p>On sobiv.</p>

muudatuste vajaduse?	
Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamine kaasa tooks ( <u>vaid lisaks briaifis toodud argumentidele</u> )?	Rahva ja võimu sidustatus paraneks, rahva ja võimu vastastikune võõrandumine väheneks. Eelnimetatud kahe tagajärje saavutamiseks on tarvilik vältida teise äärmusse langemist: rahvahääletus ei tohi muutuda poliitiliseks mänguasjaks, mida hakatakse kergekäeliselt kasutama varjatud valimiskampaaniate korraldamiseks.
Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.	Rahvahääletus on demokraatlikes riikides laialt levinud võimu teostamise instrument.
Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid.	Tõsiseltvõetavad alternatiivsed variandid rahvahääletusega taotletavate eesmärkide saavutamiseks puuduvad. Rahvahääletuse näol on tegemist unikaalse instituudiga, mis ei ole asendatav. Rahvaalgatus, juhul kui selline instituut sisse viiakse, ei asenda rahvahääletust ega vähenda tema tähtsust.
Nõ. varia lahter - muud huvitavad aspektid või järeldused - mille väljatoomine või hinnangud ei mahu eelnevasse "lahtritesse".	<p>Variatsioonide punktide a) ja c) realiseerimiseks pole märkimisväärseid takistusi.</p> <p>Variatsioon b) puhul ei tundu seal kirjeldatud seadusloome valdkonnapiirangud olevat põhjendatud. Samuti ei sobitu tänasesse riigiorganisatsiooni koordineeriva üksuse loomine Vabariigi Presidendi juurde. Pigem võiks selliseks koordineerivaks üksuseks olla Riigikogu Kantselei. Viimatinimetatud lahendus aitaks koordineeritult käidelda nii seadusandlikku rahvaalgatust kui ka rahvahääletust ning hoida neid pidevalt Riigikogu vaateväljas ja töölaual.</p> <p>Variatsioon d) puudutab võimalike rahvahääletuste üksikküsimusi, mis ei ole praeguse analüüsi esemeks. Vaid ääremärkusena märgime, et mitmed variatsioonis d) märgitud küsimused ei saa olla rahvahääletuse esemeks või on nende rahvahääletusele panek väga küsitav. Olgu lisatud, et Eesti Vabariigi kuulumine föderaliseerunud Euroopa Liitu ei vaja mitte ainult rahvahääletusel tehtavat otsust kuuluvuse küsimuses, vaid ka Põhiseaduse muutmist, sealhulgas Põhiseaduse §-i 1 muutmist.</p> <p>Analüüsi vastuargumentides toodud ohud on olemas. Nende välistamiseks või minimeerimiseks tuleb luua ratsionaalne ja töökindel süsteem. Vältida on vaja liigset kulukust. Võimalik ühiskonda lõhestav mõju ei ole ekspertide arvates oluline. Pikemas plaanis võib pigem loota konsolideerivale toimele.</p>

## KAASATUS/RAHVAALGATUS/Märgukirjadele õigusliku väljundi loomine

<p>Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse</p>	<p>Eesmärk: Riigikogu informeerituse tõstmine rahva soovidest, ootustest ja lootustest. Võimu ja rahva lähendamine, otsuste ettevalmistamise ja/või otsustamise toomine rahvale lähemale.</p> <p>Variatsiooni eesmärgiks on rahvaalgatusliku mehhanismi loomine Riigikogu liikmete ja kõrgete riigiametnike tagasikutsumiseks.</p> <p>Probleem: alaliselt toimiv tagasiside ja poliitilise surve süsteem on olnud tagasihoidlik. Otsustajate ja ühiskonna sidustatus on nõrk, dialoog valitsuse ja rahva vahel on vähene. Seni on seaduse tasandil täpsustamata, kuidas peab kodanike kirjadele vastama Riigikogu, millised on kodanike Riigikogu poole pöördumise järelmid jms. Nn petitsiooniõigus on korrastamata. Põhiseaduse §-s 46 viidatud seadus Riigikogu poolt kirjadele vastamiseks on seni vastu võtmata.</p>
<p>Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.</p>	<p>Märgukirjadele õigusliku väljundi loomiseks ei ole Põhiseaduse muutmise vajalik.</p> <p>Variatsiooni realiseerimiseks on vaja muuta Põhiseadust ning sätestada esmalt rahvaalgatus ning seejärel rahvaalgatuse korras tagasikutsumise õigus ja selle realiseerimise kord. Põhiseadust tuleks sellisel juhul lisaks rahvaalgatuse instituudi sisseviimisele muuhulgas muuta järgmiselt:</p> <p>§ 62, tühistada säte, mille kohaselt Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga;</p> <p>§ 64, lisades uue punkti 5 ja muutes punktide järjekorda selliselt, et olemasolev punkt 5 muutub punktiks 6:  <i>„5) tema tagasikutsumisega“.</i></p>
<p>Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?</p>	<p>Tuleb vastu võtta Põhiseaduse §-s 46 nimetatud seadus, mis reguleeriks Riigikogule kirjade esitamist ja Riigikogu tegevust kirjade käsitlemisel ja menetlemisel.</p>
<p>Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõtteliste muudatuste vajaduse?</p>	<p>On sobiv Eesti süsteemi.</p> <p>Samas ei ole selle ettepaneku variatsiooni realiseerimine sobiv, kuna tooks kaasa põhjendamatute ja ebavajalike muudatuste tegemise riigi toimimise mehhanismi. Põhiseaduse Assamblee lähtus põhjendatult printsipiist, mille kohaselt Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga. Põhiseaduse Assamblee sellekohased kaalutlused on jätkuvalt adekvaatsed.</p>
<p>Milliseid tagajärgi ettepaneku</p>	<p>Paraneb sidusus võimu ja rahva vahel, paraneb seadusandja informeeritus, väheneb rahva võõrandumine võimust,</p>

rakendamine kaasa tooks (vaid lisaks <u>briifis toodud argumentidele</u> )?	suureneb rahva kaasatus poliitikasse valimiste vahelistel perioodidel.  Eksperdid on seisukohal, et variatsiooni realiseerimine tooks eelnimetatud tagajärgi kaasa vaid näiliselt. Riigikogu liikmed muutuksid väikeste valijate gruppide poolt liigselt mõjutatavateks, välistatud poleks nende manipuleeritavus. Kõrgete ametnike rahvaalgatuse korras tagasikutsumise instituut vähendaks riigivõimu stabiilsust ning suurendaks oluliselt populismi.
Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.	Petitsiooniõigus on laialdaselt kasutusel demokraatlikes riikides.
Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid.	Riigikogule märgukirjade esitamise ja nende märgukirjade käsitlemise ja menetlemise reguleerimine seaduse tasandil on taotletava eesmärgi saavutamise parim variant.
Nõ. varia lahter - muud huvitavad aspektid või järeldused - mille väljatoomine või hinnangud ei mahu eelnevatesse "lahtritesse".	Eksperdid peavad variatsiooni realiseerimist ebasoovitavaks.

### **KAASATUS/RAHVA KAASAMINE OTSUSTAMISSE / Anda kodanikele koos Riigikoguga kaasotsustamise õigus**

Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse	Eesmärk: rahva otsustusõiguse laiendamine ja otsedemokraatia sidumine esindusdemokraatiaga.  Probleem: rahva vähene kaasatus võimu teostamisse ja poliitilisse otsustusprotsessi.
Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.	Variatsioon a) ei eelda Põhiseaduse muutmist.  Variatsioon b) eeldab Põhiseaduse muutmist.  Variatsioon b) puhul oleks Põhiseadust vaja muuta muuhulgas järgmiselt:  § 56, lisades sellele järgmise punkti: „3) Riigikoguga kaasotsustamisega“.  <b>IV peatükk</b> , täiendades ja muutes nimetatud peatükki selliselt, et nn kaasotsustamisest osavõtavad mitte Riigikogu liikmed oleksid inkorporeeritud otsustuskogusse ja otsustusprotsessi.

Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?	Riigikogu kodu- ja töökorrased
Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõteteliste muudatuste vajaduse?	Variatsioon a) on teatavate oluliste mööndustega sobiv, kuid raskesti teostatav. Ettepaneku realiseerimine võimaldaks asjast huvitatud kodanikel osaleda vahetult neid huvitavates küsimustes tehtavate otsuste arutamisel, andes teatud tagasisidet parlamendile. Samas pole see tagasiside ammendav ja representatiivne, samuti on selle ettepaneku teostatavus piiratud tehniliste võimaluste ning oskuste tasemega. Variatsioon b) ei ole sobiv, sest eeldab sisulist riigivalitsemise esindusdemokraatia-mudeli muutmist ja massiivset riigivalitsemispraktika korrigeerimist, mis pole täna realistlik ega ka sellisel viisil soovitatav.
Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamine kaasa tooks ( <u>vaid lisaks brieffis toodud argumentidele</u> )?	Rahva ja võimu sidustus paraneks, rahva ja võimu vastastikune võõrandumine väheneks. Paraku oleksid eeltoodud positiivsed tagajärjed tõenäoliselt vaid näilikud. Eksisteerib tõsiseltvõetav risk, et ettepaneku rakendamine muudaks Riigikogus küsimuste arutelu oluliselt populistlikumaks. Toimuks parlamentarismi häägustumine ja lahustumine. Lõppkokkuvõttes rahva kaasatus ei tarvitse paraneda, küll võib aga süveneda rahva pettumus.
Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.	Informatsioon puudub. Pole välistatud, et tegemist on absoluutselt originaalse ja unikaalse ettepanekuga.
Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid.	Rahvahääletuse instituudi edasiarendamine ja tegelik kasutusele võtmine. Raivo Vare arvamuse kohaselt oleks ka rahvaalgatuse instituudi sisseseadmine realistlikum ja süsteemsuselt sobivam variant. Jüri Raidla, Liia Hänni ja Allar Jõks seda seisukohta ei toeta, kuna peavad rahvaalgatuse instituudi sisseseadmist käesoleval ajal veel ennatlikuks. Juhul, kui rahvaalgatuse instituut siiski sisse seatakse, on nimetatud instituudi näol tegemist sobivama instrumendiga kui kodanike Riigikoguga kaasotsustamine.
Nõ. varia lahter - muud huvitavad aspektid või järeldused - mille väljatoomine või hinnangud ei mahu eelnevasse "lahtritesse".	



## **KAASATUS/Avatud poliitikakujundamine/Läbipaistev ja infobarjäärideta poliitikakujundamine/ Kaasamise hea tava järgiv kaasamine õigusloomes/ Seadusloomes osalemise võimaldamine kõikidele huvilistele**

### **1. Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse**

Kõik teemal KAASATUS esitatud ettepanekud on suunatud senisest paremate tingimuste loomisele avalikkuse sh. huvigruppide osalemiseks poliitikakujunduses ja õigusloomes, mille praegune tase ei vasta inimeste ootusele. Kuigi eelnevas Praxise teostatud analüüsis on ettepanekud jagatud 3 alateema vahel, ei ole tegemist alternatiividega, vaid üksteist täiendavate ettepanekutega. Seetõttu on põhjendatud nende järgnev analüüs tervikuna, tuues punktis 9 välja need ettepanekud, mis vajavad eraldi tähelepanu.

### **2. Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.**

Avatud poliitikakujundus ja õigusloome ei eelda põhiseaduse muutmist. Põhiseaduse § 1 lg 1 sätestab Eesti demokraatliku vabariigina, kus kõrgeima võimu kandja on rahvas. Põhiseaduse § 46 annab igähele õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole, kusjuures vastamise kord tuleb sätestada seadusega. Seega näeb põhiseadus ette toimiva dialoogi rahva ja avaliku võimu vahel, kusjuures on rõhutatud vajadust reguleerida seadusega avaliku võimu kui dialoogipartneri tegevus kodanike pöördumistele vastamisel. Osalemise eelduseks on õigeaegne informatsioon avaliku võimu tasandil toimuvate otsustusprotsesside kohta, mille tagamisel on võimalik toetuda põhiseaduse §-le 44. Selle sätte kohaselt on igähel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni, mida avaliku võimu asutused on kohustatud andma seadusega sätestatud korras.

### **3. Ettepanekuga seonduv poliitilis-õiguslik raamistik**

Avatud poliitikakujundamine ei ole Eestis uus teema. Juba 10 aastat tagasi kiitis Riigikogu heaks strateegilise dokumendi [Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon](#) (EKAK), mis seab üheks oluliseks eesmärgiks osalusdemokraatia edendamise. Konkreetsemalt näeb kontseptsioon ette kodanike ja nende ühenduste laialdase kaasamise poliitikate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsiprotsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamise. Kontseptsioonist tulenevalt kinnitab vabariigi valitsus tegevuskava, mis kuulub perioodilisele uuendamisele. Praegu kehtiv dokument „[Kodanikuühiskonna arengukava 2011 – 2014](#)“ sisaldab muuhulgas kaasamist kui olulist tegevusvaldkonda, mille eesmärgiks on saavutada olukord, kus: „Avaliku sektori otsuste kujundamisel arvestatakse valitsusväliste osapoolte panusega ning osapooled on rahul kaasamise protsessi läbiviimisega.“

Teine oluline Riigikogu tasandil 2011. a. veebruaris heaks kiidetud strateegiline dokument „[Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018](#)“. Selle dokumendi kohaselt peab õigusloomeprotsess olema avatud ja ettenähtav ning kaasamise efektiivsuse

saavutamiseks peab see toimuma selgete formaliseeritud menetlusreeglite alusel. Valitsuse ülesandeks oli vajalikud regulatsioonid kehtestada 2012. aasta lõpuks. Seega peaks meil juba praegu kehtima õiguslik raamistik avatud ja kodanikke kaasavaks poliitikakujunduseks.

Eelnõude ettevalmistamist täitevvõimu tasandil reguleerib valitsuse määrusega kinnitatud [Vabariigi Valitsuse reglement](#), mis näeb ette huvigruppide kaasamise ja õigusaktide mõjude hindamise vastavalt valitsuse poolt kinnitatud juhenditele ning ametkondadevahelise eelnõude kooskõlastamise. Täiendavalt reguleerib eelnõude menetlusprotsessi valitsuse määrus „[Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#)“, mis sätestab nõuded seaduseelnõude ettevalmistamisele alates seaduseelnõu väljatöötamise kavatsusest kuni seaduse mõju hindamiseni.

#### A. Läbipaistev ja infobarjäärideta poliitikakujundamine

Eelnõude avalikustamist reguleerib seaduse tasemel [Avaliku teabe seaduse](#) § 28, mille kohaselt tuleb veebis avaldada ministriumides valminud seaduste ja Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud koos seletuskirjadega nende kooskõlastamiseks saatmisel ja Vabariigi Valitsusele esitamisel, samuti ministri ja kohaliku omavalitsuse organite määruste eelnõud koos seletuskirjadega enne nende vastuvõtmiseks esitamist. See on ilmselgelt liiga hiline etapp, et asjahuvilised, keda pole muid kanaleid kasutades eelnõude ettevalmistamisse kaasatud, saaks sisuliselt kaasa rääkida. Just eelnõude menetlusprotsessi läbipaistmatus on oluline põhjus, miks kaasamise suhtes valitseb rahulolematuse, mida kajastavad ka rahvakogu ettepanekud.

Eelnõude menetlusprotsessi suuremat avalikustamist võimaldavad Eestis laialt käibivad e-riigi lahendused, sealhulgas [eelnõude infosüsteem](#) EIS ja [osalusveeb](#), mis oleks vaja üheselt siduda eelnõude menetlusprotsessi eri etappidega alustades eelnõu väljatöötamise kavatsusest kuni eelnõu suhtes otsuse langetamiseni valitsuse istungil. Selle teostamiseks on vaja selget õiguslikku regulatsiooni vastavalt põhiseaduse § 44 1. lõikele, mis näeb ette vastava korra sätestamist seadusega. Kui e-teenuste arendamisel on taotluseks koondada informatsioon ühte portaali eesti.ee, siis sarnase eesmärgi võiks seada eelnõude menetlusprotsessi info avalikustamisele ühe keskse „infoakna“ kaudu. See oleks palju kasutajakesksem lähenemine, kui info otsimine erinevate ministriumide veebilehtedelt ja dokumendiregistritest.

#### B. Kaasamise hea tava järgiv kaasamine õigusloomesse

Vabariigi valitsuse poolt 29.12.2011 kinnitatud „Kaasamise hea tava“ annab juhised valitsusasutustele kaasamise korraldamiseks. See dokument näeb ette, et eelnõude väljatöötamise käigus tuleb valitsusasutusel huvirühmade ja avalikkusega konsulteerida võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel. Avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia kahes menetlusetapis: siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse mandaati, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud. Kuigi avaliku halduse arendamisel on heade tavade kujundamisel positiivne roll, ei piisa üksnes „pehmest“ lähenemisest, et edu saavutada. Praktika näitab, et järelevalve kaasamise hea tava täitmise üle on nõrk ning ministriumidel napib oskusi ja vahendeid, et eelnõude ettevalmistamist nõuetekohaselt teostada. Kokkuvõttes, kodanike kaasamine riigivalitsemisse ei ole valitsuse jaoks seni olnud piisavalt oluline teema.

Üheks oluliseks tühimikuks eelnõude menetlusprotsessi reguleerimisel on avaliku konsultatsiooni mõiste ebamäärasus. Selle tõttu pole selge, keda ja mil viisil konsultatsiooni toimumisest teavitatakse ja mil moel on tagatud protsessi ja tulemuste läbipaistvus. Praegu küll ripuvad avalikku konsultatsiooni suunatud eelnõud infosüsteemis EIS ja osalusveebis, kuid konsultatsiooniprotsessi käigus laekunud ettepanekud ja kohtumiste kokkuvõtted jäävad enamasti ametnike teada või jõuavad heal juhul ülevaatlikul kujul eelnõu seletuskirja. Vaid siis, kui ettepanekud sisestatakse osalusveebi, on avalikkusel võimalik neid näha, kuid terviklikku ülevaadet kõigi laekunud ettepanekute ja nende mõju kohta eelnõu kujunemisele osalusveebi ei jõua. Seetõttu ei täida osalusveeb ka oma ülesannet avaliku konsultatsiooni platvormina. Olukorra parandamiseks tuleks õiguslikult sisustada avaliku konsultatsiooni mõiste, näha ette konsultatsioonist teavitamise kanalid ning konsultatsiooniprotsessis laekuva informatsiooni avalikustamine.

Selgemat piiritlemist vajavad ka huvigruppide eelnõude ettevalmistamisse kaasamise põhimõtted. On mõistetav, et ulatuslikku avalikku konsultatsiooni, kus kasutusel on erinevad kaasamisviisid (avalik koosolek, ümarlauad, kirjalik tagasiside jne) ei ole võimalik ega ka põhjendatud kõigi eelnõude puhul läbi viia, küll aga tuleb osalusvõimalus kindlustada neile valitsusvälistele osapooltele, keda kavandatav regulatsioon otseselt puudutab ja/või kes on valdkonna eksperdid. Informatsioon selle kohta, kellega on tehtud koostööd eelnõu ettevalmistamisel, peab peegelduma eelnõu seletuskirjas vastavalt valitsuse määrusele „[Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#)“. Siiski ei saa avaliku konsultatsiooni puhul eelnõu seletuskirja lugeda piisavaks tagasisideks ettepanekute esitajatele, vaid vastav informatsioon tuleks kättesaadavaks teha ka osalusveebis kui avaliku konsultatsiooni e-platvormis.

Asjasse puutuvate osapoolte ja ekspertide kaasamist õigusloomesse soodustab ka valitsuse poolt detsembris 2012 kinnitatud „[Mõjude hindamise meetodika](#)“, mida kavatakse rakendada järk-järgult: aastal 2013 vähemalt poolte eelnõude puhul ja alates 2014. aastast kõigi õigustloovate aktide puhul täies mahus. Loomulikult eeldab selle kava teostamine ka vastavate vahendite olemasolu. Ideaalis peaks mõju analüüs muutuma seaduse seletuskirja lahutamatuks osaks. Ka Riigikogu, kelle pädevuses on eelnõude algatamine ja valitsuse esitatud eelnõude muutmise, peaks oma õigusloome tegevuses rohkem tähelepanu pöörama mõjude hindamisele ja kajastama neid eelnõuga kaasnevas seletuskirjas enne eelnõu vastuvõtmist. Praegu näeb [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus](#) juhtivkomisjonile üksnes võimaluse koostada kolmandaks lugemiseks seletuskiri, mis kajastab 2. ja 3. lugemise vahel toimunud muudatusi. Kuna elektrooniline [Riigi Teataja](#) täiendatud platvorm annab võimaluse kajastada lisaks seaduse tekstile ka eelnõu menetluse käiku, siis tähtsustub oluliselt menetlusinfo põhjalikkus ja ülevaatlikkus.

### C. Seadusloomes osalemise võimaldamine kõikidele huvilistele

Selleks, et iga asjahuviline saaks osaleda seadusloomes, peab avalikkusel olema võimalik saada õigeaegselt informatsiooni ministriumides toimuvast eelnõude väljatöötamisest. Juhul, kui seaduseelnõu väljatöötamine algab väljatöötamise kavatsuse avalikustamisega eelnõude infosüsteemis ja edasist menetluse kulgu on võimalik samuti veebis jälgida ning toimuva kohta teavitust tellida, saab paberiajalust võimatuna tundunud eesmärgi põhimõtteliselt teoks teha. Juba praegu on kõigil huvilistel võimalik anda tagasisidet ja esitada ettepanekuid osalusveebis avalikul

konsultatsioonil olevate eelnõude kohta. Osalusveebi kasutamist piirab hetkel kodanike vähene teadlikkus selle kanali olemasolus, aga ka asjaolu, et puudub tagasiside ja terviklik informatsioon avaliku konsultatsiooni käigus toimuvast ja selle tulemustest.

\*\*\*

Kokkuvõttes, ühtset ja terviklikku õiguslikku raamistikku avatud õigusloome ja poliitikakujunduse elluviimiseks Eestis praegu veel olemas ei ole, kuid juba on rakendatud terve rida olulisi initsiatiive, kaasa arvatud e-platvormid, mis loovad hea aluse avatud riigijuhtimisele üleminekuks.

#### **4. Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?**

Avatud ja kodanikke kaasava poliitikakujunduse jaoks on oluline kõigepealt määratleda eelnõude ettevalmistamise menetluse etapid, reguleerida nende sisu ja veebis informatsiooni avalikustamise nõuded. Kokku tuleb leppida nii avalikkuse kui kitsamalt huvigruppide otsustusprotsessidesse kaasamise põhimõtted ning protsessi läbipaistvuse tagatised. Seda on kõige ülevaatlikum ja selgem teha **eraldi seadusega**, sest erinevates õigusaktides laiali paisatuna ei teki valitsusvälistel osapooltel õigusselgust ja –kindlust oma võimalustes ühiskonnaelu oluliste otsustuste ettevalmistamisel kaasa rääkida.

#### **5. Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõtteliste muudatuste vajaduse?**

Seni on Eesti õigussüsteemis eelnõude ettevalmistamist täitevvõimu tasandil käsitletud valitsuse otsustusprotsessi ettevalmistava sammuna, mitte iseseisva tähendusega haldusmenetlusena, mis on seaduse reguleerimisala. Põhimõtteline muudatus peaks toimuma arusaamises õigusloome korraldusest, millele andis küll tõuke Riigikogus heaks kiidetud „[Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018](#)“, kuid mille elluviimine täitevvõimu tasandil ei edene piisava kiirusega.

#### **6. Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamine kaasa tooks?**

Eelnõude menetlusprotsessi etappide sidumine informatsiooni avalikustamisega veebis ühe „akna“ kaudu ja võimalus teavitust tellida looks kodanikele võimaluse kursis olla neile huvipakkuvate avaliku poliitika valdkondadega. Ühtlasi korrastaks see eelnõude ettevalmistamist ministeeriumides, sest eelnõu ettevalmistamise algatamise kohta on vaja langetada otsus, mis avalikustatakse ja millele teised asjast huvitatud asutused saavad reageerida. Huvigruppidele sihitud konsultatsiooni ja avaliku konsultatsiooni korraldamise põhimõtete ja erisuste kokku leppimine seaduse tasandil annaks ametnikele selgema juhise kaasamise korraldamiseks ja tagaks avalikkusele ning huvigruppidele selguse nende võimalustes otsustusprotsessides kaasa rääkida. Sealjuures peab konsultatsiooni korraldamise ulatuse suhtes säilima vastutavate ametnike diskretsiooniõigus arvestades nii aja-, inim- kui ka raharessursse, mida ulatuslik kaasamisprotsess eeldab.

#### **7. Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.**

Avaliku võimu otsustusprotsesside läbipaistvuse suurendamine on aktuaalne paljudes riikides seonduvalt 2011. aasta sügisel alguse saanud rahvusvahelise Avatud

Valitsemise Partnerluse initsiatiiviga. Eesti on selles initsiatiivis osaline, kusjuures Eesti tegevuskava näeb ette avatud ja kodanikke kaasava poliitikakujunduse edendamise.

## **8. Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid**

Seni, kuni avatud õigusloome ja poliitikakujunduse õiguslikku regulatsiooni täiustatakse, tuleb jätkata senist suunda ametnike oskuste arendamisel ja „Kaasamise hea tava“ rakendamisel, eriti aga tõhustada avalikkuse teavitamist juba olemasolevatest osalusvõimalustest.

## **9. Spetsiifilist valdkonda puudutavad ettepanekud**

### **A. Riigikogu komisjonide töö avalikustamine**

Eelmisel aastal kerkis avalikkuses päevakorda Riigikogu komisjonide tööd kajastavate materjalide kättesaadavus ning teema päevakajalisust ilmestavad ka rahvakogu protsessi raames tehtud ettepanekud.

Riigikogu komisjonide töö on reguleeritud [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse](#) neljandas jaos „Riigikogu komisjoni töökorraldus“. Põhimõtteliselt on komisjonide istungite korraldamine olnud ühesuguselt reguleeritud kogu taasiseseisvumisest möödunud aja jooksul. Komisjoni istungid on reeglina kinnised, külaliste kutsumise õigus on komisjoni esimehel, kuid komisjon võib otsustada kuulutada istungi avatuks, kui selle poolt on üle poole komisjoni koosseisust.

Erinevus komisjoni töökorralduses, mis toodi sisse 2004 aastal, puudutab komisjoni istungite protokolle. Siis kaotati varem kehtinud nõue, et „protokoll peab kajastama komisjoni istungi käiku ja komisjoni istungil vastuvõetud otsuste ning seisukohtade kujunemist“. Tänapäevane riigikogu komisjoni protokoll kajastab vaid koosoleku toimumise fakti ning seal osalenud ning esinenud inimeste nimesid ja vastuvõetud otsuseid, aga otsuste tekkimise käiku ainult sedavõrd, kui komisjoni liikmed seda oma sõnavõttus eraldi nõuavad.

Kuna komisjon on Riigikogu tööorgan, siis on komisjoni töö kujundamisel avatuse imperatiivi kõrval tähtis ka see, et komisjon saaks täita oma sisulist funktsiooni Riigikogu täiskogu otsustusprotsessi ettevalmistamisel. Komisjonis toimuvad esialgsed arutelud ja informatsiooni vahetus ning püüdlused erinevate huvide vahel kompromisse leida. Komisjoni töö tulemus kajastub suure saali aruteludes, kus tuuakse reljeefselt välja erakondlikud erisused ja rahvaesindajate eriarvamused.

Riigikogu komisjonide istungite kohustuslikus korras avalikuks muutmine võib kahjustada komisjonide töövõimet ning viia sisulised arutelud ja kompromisside otsimise reguleerimata pinnale (nn. tagatuppa). Seepärast ei ole komisjonide senise töökorralduse muutmine väljastpoolt tuleva surve tõttu põhjendatud, avaliku istungi korraldamine tuleks jätta komisjoni enda otsustada. Küll aga võiks Riigikogu komisjonid olla palju aktiivsemad avalike istungite korraldamisel nendel teemadel, mis pakuvad üldist huvi. Ka täitevvõimu järelevalve küsimused võiksid leida käsitlust

avalikel istungitel. Avaliku istungi ülekanne internetis peaks olema loomulik asjade käik.

Küll aga on ekspertide soovitus taastada varem kehtinud nõue komisjonide protokollidele, et need sisaldaksid üldiste faktide kõrval ka ülevaadet arutelu käigust.

Ekspert Andres Ergma jäi seisukohale, et Riigikogu komisjonide istungid peaksid olema avalikud.

## B. Lobby õiguslik reguleerimine

Lobby tegemine ehk võimukandjate mõjutamine majandusliku kasu saamiseks ilma kaasnevate poliitiliste ambitsioonideta on levinud kõikides liberaalse demokraatia režiimides. Anglo-ameerika riikides on lobby'stamine reguleeritud juba alates teise maailmasõja järgsest ajast, aga kontinentaal-Euroopa riikide praktikasse on see jõudnud alles XXI sajandi alguses, eelkõige seoses Euroopa tasandil regulatsioonidega. Põhjala riikides ametlikku lobby regulatsiooni veel ei ole, selle asemel rõhutatakse poliitika tegemise ja avaliku võimu toimimise avatusele. Kesk- ja Ida Euroopa riikidest on lobby reguleeritud Poolas ja Sloveenias.

Lobby reeglite formaliseerimisel tuleb leida ühiskondlik arusaamine küsimuses, kuidas selline regulatsioon mõjutab erinevate huvigruppide esindatust versus nende inimeste huvide esindatust, kes ei ole organiseerunud. Uuringud on näidanud, et valdav enamus lobbiste töötab kasumit taotlemaid ettevõtteid ja valdkondi esindades ning ainult ca 20% esindavad sellist ühishuvi, millel puudub otsene majanduslik väljund, tekitades kartust, et majanduslik huvi leiab veelgi parema tee regulatsioonide eest vastutavate inimesteni. Teine otsuse koht on lobby reeglite reguleerimise iseloom, siin on rahvusvaheline kogemus näidanud, et seadusandlusse kinnistatud regulatsioon on efektiivsem, kui vabatahtlikult järgitavad käitumisjuhised.

Ekspertid soovivad lobby reguleerimise küsimuse Riigikogu tasandil päevakorda võtta ning Eesti jaoks sobilikku lobby regulatsiooni välja töötada.

## C. Kaasamine kohalikul tasandil sh. kaasav eelarvemenetlus.

Inimene puutub avaliku võimuga kohalikul tasandil palju tihedamalt kokku, kui valitsuse tasandi küsimustega, seega on kaasamisest rääkides vajalik vaadelda seda mitte ainult riigi, vaid ka KOV tasandil. Tõenäoliselt on inimese esmaseks kokkupuutepunktiks erinevate teenuste tasandil just KOV ja enamasti inimene ei teegi vahet, kas tema probleemid on puutumuses kesktasandi või kohaliku tasandi regulatsioonidega.

Mitmed Euroopa riigid on kohaliku omavalitsuse tähtsust kaasamisel toonitanud riiklike seadustega, kus on kirjeldatud minimaalsed standardid kohaliku tasandi kaasamise sisseviimiseks. Näiteks Suurbritannias on KOV seadusandlusesse sisse viidud nõuded kohaliku eelarve formuleerimisel kaasamisprotsesse arvestada. Üldse on kaasava eelarve protsess üks viimasel ajal rahvusvaheliselt tunnustust võitnud võimalusi inimeste kaasamiseks kohaliku elu juhtimisse ja seda oleks otstarbekas sisse viia ka Eestis.

Protsess annab võimaluse väljaspool tavalist otsustusprotsessi omavalitsuse teatud kulutusi anda inimestele otse otsustada. Sellise protsessi sisseviimine annab inimestele võimaluse iga-aastaselt kohaliku elu korraldamises kaasas olla.

### KAASATUS/RAHVAALGATUS/Rahvakogu rahva võimustamise kanalina

<p>Ettepaneku esitaja poolt taotletav eesmärk / probleem(id), millele lahendust pakutakse</p>	<p>Eesmärk: võimu ja rahva lähendamine, otsuste ettevalmistamise ja/või otsustamise toomine rahvale lähemale. Alalise ideede korjamise ja seadusandjani viimise süsteemi loomine, mis mitte ühekordselt, nagu seadusandliku rahvaalgatuse puhul, vaid süsteemselt ja üldistatud ideede tasandil annaks ühiskonna tagasisidet ja soove esindusdemokraatiale nende ideede kasutamiseks ja elluviimiseks.</p> <p>Variatsioon e) puhul on eesmärgiks alternatiivse võimustruktuuri kujundamine, variatsioon f) puhul on tegemist alternatiivse (poliitilise) kontrollstruktuuri loomisega.</p> <p>Probleem: senises traditsioonilises esindusdemokraatiamudelis on alaliselt toimiv tagasiside ja poliitilise surve süsteem olnud puudulik. Kodanikuühiskonna institutsioonid on küll olemas, kuid nende tegevus valitsuse ja parlamendi poliitika kujundamisel on olnud kaootiline. Otsustajate ja ühiskonna sidustatus on nõrk, dialoog valitsuse ja rahva vahel on vähene.</p>
<p>Ettepaneku suhe kehtivasse põhiseadusesse. Kui ettepanek eeldaks eelnevat põhiseaduse muutmist, siis näidatakse ära, millise põhiseaduse koha millist muutmist oleks vaja.</p>	<p>Variatsioon a) eeldab Põhiseaduse muutmist sarnaselt rahvaalgatuse korras seadusandliku initsiatiivi sisseviimisega.</p> <p>Variatsioon b) ei eelda Põhiseaduse muutmist.</p> <p>Variatsioon c) puhul on Põhiseaduse muutmise vajadus ebaselge, kuna nimetatud variatsioon võib realiseeruda kahel erineval viisil. Kui on tegemist vaid rahvahääletust kodanikuinitsiatiivi korras ettevalmistava tegevusega, ei ole vaja Põhiseadust muuta. Kui sellele tegevusele soovitakse aga anda juriidiliselt siduv iseloom, siis kehtib ülalpool variatsioon a) kohta öeldu.</p> <p>Variatsioon d) puhul on Põhiseaduse muutmise vajadus ebaselge, kuna nimetatud variatsioon võib realiseeruda kahel erineval viisil. Kui on tegemist vaid Riigikogu ja Vabariigi Valitsust kodanikuinitsiatiivi korras abistava tegevusega, ei ole vaja Põhiseadust muuta. Kui sellele tegevusele soovitakse aga anda juriidiliselt siduv iseloom, kehtib ülalpool variatsioon a) kohta öeldu.</p>

	<p>Variatsioon e) eeldab Põhiseaduse massiivset muutmist. Alltoodud mõned muudatused ei peegelda ei vajalike muudatuste hulka ega kvalitatiivset sügavust. Põhiseadust oleks tarvilik muuta muuhulgas järgmiselt:</p> <p>§ 4, lisades sõna „Riigikogu“ järel sõna „Rahvakogu“;</p> <p>§ 56, lisades sellele paragrahvile järgmise punkti: „3) rahvakogu valimisega;</p> <p>§ 103, lisades uue punkti 5 ja muutes punktide järjekorda selliselt, et olemasolev punkt 5 muutub punktiks 6: „5) rahvakogul;“ või alternatiivselt teatud hulgal rahvakogu liikmetel.</p> <p>Põhiseadusesse tuleb lisada uus peatükk „Rahvakogu“.</p> <p><b>IV peatükk</b> tuleb läbivalt muuta vastavalt sellele, milliseks kujundatakse Rahvakogu ja Riigikogu omavaheline suhe.</p> <p>Põhiseaduse mõte eeldab ka variatsiooni f) realiseerimisel Põhiseaduse muutmist, kuna tegemist oleks olemasoleva põhiseadusliku institutsiooni – Riigikontrolliga konkureeriva institutsiooniga.</p> <p>Põhiseadusesse tuleks sel juhul lisada uus peatükk „Rahvakogu“.</p>
<p>Milliste seaduste muudatusi ettepaneku rakendamine eeldaks?</p>	<p>Kui tahetakse luua alaliselt tegutsev ideede korjamise ja seadusandjani viimise süsteem, võiks kaaluda selle loomist eraldiseisva info-analüüsi üksusena Riigikogu ja selle kantselei juures, muutes Riigikogu kodu- ja töökorra seadust.</p> <p>Kui tahetakse luua uut võimu- või kontrolliorganit, tuleb läbi viia olemasolevate seaduste ulatuslik muutmine, samuti on tarvilik Rahvakogu kui uue institutsiooni tegevuse aluseks oleva seaduse ettevalmistamine, kui ei osutu võimalikuks lahendada kõiki vajalike küsimusi Põhiseaduse muudatuste kaudu.</p>
<p>Kas vaadeldav ettepanek on Eesti süsteemi sobiv või tooks selle rakendamine kaasa muude põhimõtteliste muudatuste vajaduse?</p>	<p>On sobiv, kui tahetakse luua alaliselt tegutsev ideede korjamise ja seadusandjani viimise süsteem.</p> <p>Ei ole sobiv, kui tahetakse luua uut võimu- või kontrolliorganit.</p>
<p>Milliseid tagajärgi ettepaneku rakendamine kaasa tooks <u>(vaid lisaks briaifis toodud</u></p>	<p>Kui luuakse alaliselt tegutsev ideede korjamise ja seadusandjani viimise süsteem, toob see kaasa oluliselt parema sidustatuse võimu ja rahva vahel, paraneb seadusandja informeeritus, väheneb rahva võõrandumine võimust, suureneb rahva kaasatus poliitikasse valimiste</p>



<p>argumentidele)?</p>	<p>vahelistel perioodidel.</p> <p>Kui luuakse uus parlamendi sarnane võimuorgan, toob see kaasa võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibi hägustumise, seadusandliku võimu pädevusjaotust on tõenäoliselt võimatu kvaliteetselt reguleerida, ilma et viidaks sisse kahekojalise parlamendi kontseptsioon, väheneks parlamentaarne stabiilsus, riigi pidamine muutus tunduvalt kallimaks. Märkimisväärselt suureneks põhiseaduslike kriiside tekke võimalikkus.</p>
<p>Rahvusvahelised analoogid - mida on neist teada.</p>	<p>Võimu- või kontrolliorganitena tegutsevad analoogid tõenäoliselt puuduvad.</p>
<p>Taotletava eesmärgi saavutamise teised, realistlikumad, süsteemsuselt sobivamad variandid.</p>	<p>Kui tahetakse luua alaliselt tegutsev ideede korjamise ja seadusandjani viimise süsteem, siis on Rahvakogu tõenäoliselt parim võimalik lahendus.</p> <p>Kui tahetakse luua uut võimu- või kontrolliorganit, on kõik muud KAASATUSE alateema 1 RAHVAALGATUS all käsitletud variandid, samuti rahvahääletuse instituut, sobivamad ja realistlikumad (enesestmõistetavalt on nende variantide endi hulgas rohkem ja vähem sobivamad variandid).</p>
<p>Nõ. varia lahter - muud huvitavad aspektid või järeldused - mille väljatoomine või hinnangud ei mahu eelnevatesse "lahtritesse".</p>	<p>Eksperdid peavad üksmeelselt soovitatavaks Rahvakogu baasil või näol alaliselt tegutseva ideede korjamise ja seadusandjani viimise süsteemi loomist. See on vajalik ühiskondliku frustratsiooni vähendamiseks ja esindusdemokraatia toimimise parendamiseks.</p> <p>Eksperdid märgivad, et ka praegu jõuavad <a href="https://www.osale.ee/ideed/">https://www.osale.ee/ideed/</a> vahendusel Riigikoguni ettepanekud, mille käsitlemine on Riigikogu pädevuses. Probleemiks on protsessi ebaselgus ja avalikkuse vähene teadlikkus selle kanali olemasolust. IKT platvorm on samuti vananenud.</p> <p>Kui seaduse tasandil saab olema reguleeritud petitsioonide esitamine ja käsitlemine, võiks sarnane platvorm olla kodanikele abiks omavahelise koostöö korraldamiseks. Olgu märgitud, et veebikeskkond <a href="http://www.petitsioon.ee">www.petitsioon.ee</a> on juba olemas.</p> <p>Eksperdid peavad üksmeelselt äärmiselt ebasoovitavaks Rahvakogu baasil või näol uue võimu- või kontrolliorgani loomist.</p>