

Kollektiivsed pöördumised Soomes ja Eestis: senine teekond

Maarja-Leena Saar (Eesti Koostöö Kogu), **Onni Pekonen** (Sitra),
Maarja Olesk (Balti Uuringute Instituut), **Henna Hiilamo** (Sitra)

„Citizens' initiatives in Finland and Estonia. The journey so far“:

<https://www.sitra.fi/en/publications/citizens-initiatives-in-finland-and-estonia/>

Märts, 2024

KOKKUVÕTE

Nii Eesti kui ka Soome on andnud avalikkusele poliitikas osalemiseks kollektiivsete pöördumiste esitamise õiguse, mille abil saavad kodanikud teha parlamendile ettepanekuid ning mõjutada poliitiliste otsuste tegemist ja avalikku arutelu. Kümne aastaga on kollektiivsetest pöördumistest saanud mõlemas riigis institutsionaliseeritud osalusmehhanism, mida kodanikud väärtustavad ja regulaarselt kasutavad.

See võrdlev ülevaade analüüsib Soome ja Eesti kollektiivsete pöördumiste arengut, korraldust, menetlemise korda ja digitaristut. Ülevaade antakse pöördumiste õiguslikust raamistikust ja põhiomadustest mõlemas riigis, keskendudes sarnasustele ja erinevustele pöördumiste esitamise korras, neid puudutavates parlamentaarsetes aruteludes ja järelmeetmetes. Hoolimata sellest, et Soome ja Eesti kollektiivsetel pöördumistel on sarnane eesmärk, esineb pöördumisi puudutavates seadustes, nende korraldamises, menetlemise korras, tehnilises taristus ja õigusraamistikus märkimisväärsed erinevusi.

Samuti uuritakse, kuidas on pöördumised ja nendega seotud digiplatvormid mõjutanud eri valdkondi parlamendi otsustusprotsessist avaliku arvamuseni. Rõhutatakse, et kollektiivsete pöördumiste olulisuse, mõju ja edu mõistmiseks ei piisa vaid õigusaktide muudatuste uurimisest.

Kollektiivsed pöördumised ei ole toonud kaasa ainult muudatusi seadustes, vaid on suurendanud ka teadlikkust, kaasanud poliitikakujundamisse rohkem ühiskonnarühmi ning vorminud poliitilisi eesmäärke ja avalikke arutelusid. Eesti ja Soome näidete põhjal kirjeldatakse käänulist ja esmapilgul raskesti hoomatavat teekonda kollektiivsetest pöördumistest reaalsete muutusteni.

Eesti ja Soome kollektiivsete pöördumiste mehhanism on muutumises, et tõhusamalt reageerida probleemidele, millega demokraatia silmitsi seisab, ja pidada sammu tehnoloogia arenguga. Dokumendis käsitletakse avalikes aruteludes välja pakutud ideid kõnealuse mehhanismi ümberkujundamiseks ning tehakse ettepanekuid selle arendamiseks. Andmete, uuringute ning asjaomaste asutuste ja väliste vaatlejate ekspertarvamuste põhjal püütakse kasutada mõlema riigi kogemusi vastastikuse õppimise ja edasise arengu soodustamiseks ning mõtlemisaine pakkumiseks teistele riikidele ja institutsioonidele, kes kaaluvad samalaadsete osalusmehhanismide loomist või arendamist.

SISSEJUHATUS

Nii Eestis kui ka Soomes on avalikkuse poliitikas osalemise vahendina kehtestatud kollektiivsete pöördumiste esitamise õigus, mille abil saavad kodanikud teha parlamendile ettepanekuid ning mõjutada poliitiliste otsuste tegemist ja avalikku arutelu. Mõlemas riigis oli selle vahendi loomise eesmärk edendada kodanikuaktiivsust ning anda inimestele võimalus mõjutada poliitilist otsustusprotsessi ja parlamendi tööd ka valimiste vahelisel ajal. Samuti kehtestati neis riikides kollektiivsete pöördumiste õigus üsna üheaegselt: Soomes aastal 2012 ja Eestis kaks aastat hiljem.

Hoolimata sellest, et Soome ja Eesti kollektiivsetel pöördumistel on sarnane eesmärk, esineb pöördumisi puudutavates seadustes, nende menetlemise korras, tehnilises taristus ja reguleerimises märkimisväärsed erinevusi, mistõttu oleks vaja kahe naaberriigi kollektiivsete pöördumiste korda ja tulemusi võrrelda.

Siinses dokumendis antakse üksikasjalik ülevaade kollektiivsete pöördumiste protsessist Eestis ja Soomes, et aidata sügavuti mõista kahe mudeli omadusi ning tuua välja huvitavad erinevused, mis annavad võimaluse teineteiselt õppida.

Dokumendis kasutatakse pöördumiste esitamise ja tulemuste kohta saada olevaid andmeid ja uuringuid ning võetakse arvesse ka asjaomastes asutustes töötavate isikute või väliste vaatlejate ekspertarvamusi. Lisaks Soome ja Eesti kogemuste võrdlemisele soovitakse dokumendiga soodustada edasist arengut ning anda mõtteainet teistele riikidele ja institutsioonidele, kes kaaluvad samalaadsete osalusmehhanismide loomist või arendamist.

Kollektiivsed pöördumised ei ole toonud kaasa mitte ainult muudatusi seadustes, vaid on suurendanud ka teadlikkust, kaasanud poliitikakujundamisse rohkemaid ühiskonnarühmi ning vorminud poliitilisi eesmärke ja avalikku arutelu. Umbes kümme aastat tagasi kehtestatud kollektiivsete pöördumiste õigus on olnud murranguline demokraatlik uuendus, mis on suurendanud huvi uute demokraatiavormide ja kodanike kaasamise vastu ning sillutanud teed nende arengule. Kollektiivsed pöördumised on osalusdemokraatiat populariseerinud ning suurendanud kodanike ja poliitika-kujundajate teadlikkust sellest, et üksikisikud saavad ja peaksid osalema poliitilises otsustusprotsessis ka valimistevahelisel ajal.

Dokumendis leitakse, et Soome ja Eesti kollektiivsete pöördumiste aluseks olevatel protsessidel, toimingutel ja õigusraamistikul on olnud märkimisväärne mõju nende arengule. Soomes töötati kollektiivse pöördumise mehhanism välja valitsuse eestvedamisel ning pöördumistele allkirjade kogumiseks kasutatav veebiplatvorm Kansalaisaloite.fi kuulub justiitsministeeriumile.

Erinevalt Soomest ei halda Eesti vastavat platvormi Rahvaalgatus.ee mitte valitsusasutus, vaid Vabariigi Presidendi asutatud sõltumatu mõttekoda Eesti Koostöö Kogu. Tavapärase juhtimisstruktuur Eestis on tõenäoliselt teinud võimalikuks uudsemate ja paindlikumate lahenduste kasutamise protsesside täiustamiseks ja platvormi funktsioonide arendamiseks, samas kui valitsuse tugevam osalus Soomes on kindlustanud piisavad vahendid töökindla, turvalise ja ligipääsetava veebiplatvormi loomiseks ning taganud integreerituse valitsuse teiste infosüsteemidega.

Samuti esineb olulisi erinevusi protsessides, mis toimuvad Eestis ja Soomes enne ja pärast kollektiivsete pöördumiste parlamendile esitamist. Eestis on kollektiivse pöördumise esitamiseks vaja vähemalt 1000 toetusallkirja (umbes 0,1% valijaskonnast). Soomes on künniseks 50 000 allkirja (umbes 1,1% valijaskonnast).

Erinevalt Soome platvormist Kansalaisaloite.fi pakub Rahvaalgatus.ee pöördumise algatajale võimalust kaasata pöördumise teksti loomesse laiem üldsus. Erinev on ka kahe riigi parlamentaarne menetlusprotsess, mis mõjutab olulisel määral seda, kui usaldusväärseks rahvas kollektiivseid pöördumisi peab, ja nende mõju. Eesti ja Soome kollektiivsed pöördumised on mittesiduvad algatused ning poliitikakujundajad saavad otsustada, kuidas neile reageerida. Ent kui parlament menetleb kollektiivseid pöördumisi pühendunult, võib see tugevdada rahva usaldust kogu protsessi vastu ja suurendada kollektiivsete pöördumiste tähtsust osalusdemokraatia vahendina. Soome kollektiivsete pöördumiste puhul on probleem selles, et rahva hinnangul on nende menetluskäik parlamendis keeruline ning süsteemis puudub automaatselt ajakohastatava teabega keskne koht, kus kogu protsessi saaks jälgida. Kodanike silmis on kollektiivsete pöördumiste käsitlemisel samuti probleemiks asjaolu, et Soomes pole ette nähtud maksimaalset pöördumiste menetlemisele kuluvat aega ning on oht, et parlamendi ametiaja lõppedes need aeguvad. Eesti Riigikogu tagab kollektiivsete pöördumiste menetlemise kuuekuulise perioodi jooksul ja avaldab veebilehel Rahvaalgatus.ee menetluskäigu kohta reaalajas automaatselt uuendatavat teavet.

Soomes ja Eestis põhjendati kollektiivse pöördumise mehhanismi loomist algselt tolleaegsete riiklike ja rahvusvaheliste demokraatlike standarditega ning kodanike poliitikas osalemise suundumustega. Mehhanism võeti kasutusele esindusdemokraatia täiendamiseks, ühiskondliku arutelu ergutamiseks, kodanike mõju suurendamiseks otsusprotsessis ja poliitilise võõrandumise ennetamiseks. Tänapäeval ei ole need argumendid sugugi kaotanud kaalu ega asjakohasust, kuna nii pikaajased kui ka uued demokraatlikud riigid kogu maailmas seisavad silmitsi seismiste ja väliste katsumustega. Kollektiivsete pöördumiste taolisi mehhanisme võib pidada hoopis tõhusateks demokraatia tugevdajateks ja katsumuste ületajateks.

- Eestis on kollektiivse pöördumise esitamiseks vaja vähemalt 1000 toetusallkirja (umbes 0,1% valimisõiguslikust elanikkonnast). Soomes on künniseks 50 000 allkirja (umbes 1,1% hääleõiguslikust elanikkonnast).
- Nii Eestis kui ka Soomes on kollektiivsetest pöördumistest saanud institutsionaliseeritud avalikkuse poliitikas osalemise mehhanism, mida kodanikud väärtustavad ja regulaarselt kasutavad.
- Kollektiivse pöördumise süsteem loodi Eestis ja Soomes sarnastel eesmärkidel, kuid pöördumiste õiguslikus raamistikus ja protsessis on märkimisväärsed erinevusi.
- Kollektiivsed pöördumised ei ole toonud kaasa mitte ainult muudatusi seadustes, vaid on suurendanud ka teadlikkust, kaasanud poliitikakujundamisse rohkemaid ühiskonnarühmi ning vorminud poliitilisi eesmärke ja avalikku arutelu. Eesti ja Soome kollektiivsete pöördumiste mehhanism on muutumises, et reageerida probleemidele, millega demokraatia silmitsi seisab, ja pidada sammu tehnoloogia arenguga.

Loe siit raporti “Kollektiivsed pöördumise Soomes ja Eestis” põhidokumenti (inglise keeles):
<https://www.sitra.fi/en/publications/citizens-initiatives-in-finland-and-estonia/>

TULEMUSED JA MÕJU

Nii Eestis kui ka Soomes on kollektiivsetest pöördumistest saanud selgelt väljakujunenud avalikkuse poliitikas osalemise mehhanism, mida kodanikud regulaarselt kasutavad, et tõstatada parlamendis mitmesuguseid teemasid. 2023. aasta uuringu järgi on üle 60% Soome kodanikest andnud mõnele kollektiivsele pöördumisele allkirja, kusjuures 31% neist on teinud seda vähemalt kolmel korral. Aastatel 2015–2023 suurenes vähemalt ühe kollektiivse pöördumise allkirjastanud kodanike osakaal 35%-lt 61%-le. (Jäske 2023)

Kollektiivsetest pöördumistest on saanud üks populaarsemaid institutsionaliseeritud viise poliitilise otsustusprotsessi mõjutamiseks väljaspool valimisi. Eestis hakkab veebisaidil Rahvaalgatus.ee igal aastal antud allkirjade arv lähenema Riigikogu valimistel elektrooniliselt antud häälte arvule. 2023. aasta Riigikogu valimistel anti elektrooniliselt 312 181 häält.

Samal aastal andsid kodanikud veebisaidil Rahvaalgatus.ee Riigikogule mõeldud kollektiivsete pöördumiste toetuseks 289 496 digiallkirja (lisaks 25 076 allkirjale, mis anti kohalikele omavalitsustele mõeldud pöördumiste toetuseks).

Järgnevas tabelis on näha, kuidas kollektiivsetele pöördumistele antud allkirjade arv platvormidel Kansalaisaloite.fi ja Rahvaalgatus.ee on stabiilselt suurenenud. Tuleb märkida, et enne kui kollektiivne pöördumine esitatakse Riigikogule, saavad platvormi Rahvaalgatus.ee kasutajad allkirja igal ajal tagasi võtta ning seetõttu võib 2022. ja 2023. aasta allkirjade koguarvus toimuda mõningaid muutusi. Veebisaidi Rahvaalgatus.ee haldajate hinnangul jääb allkirjade muudatuste osakaal tavaliselt alla 0,1%.

Tabel 3. Eesti ja Soome kasutusdünaamika (allkirjade arv aastas)

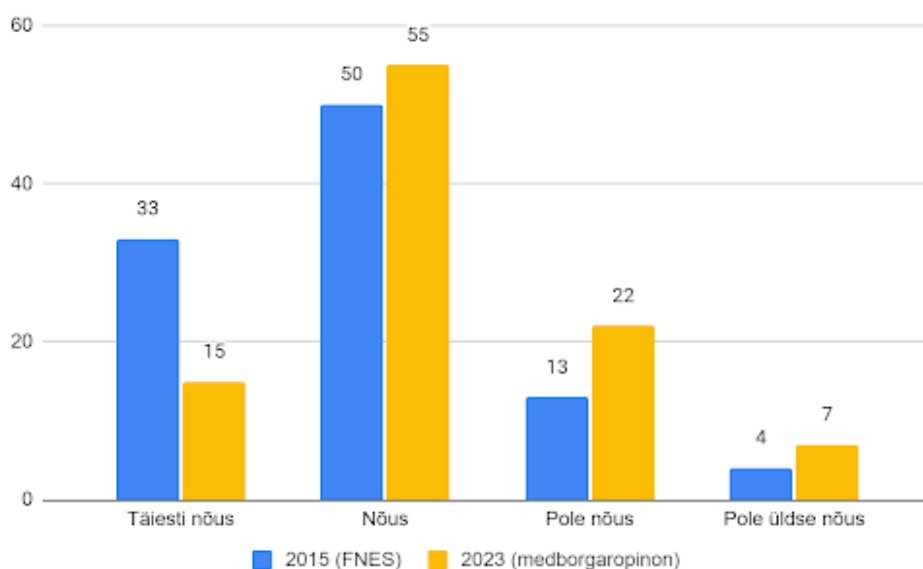
Aasta	Kansalaisaloite.fi allkirjad	Rahvaalgatus.ee allkirjad
2013	344 352	-
2014	253 551	-
2015	370 037	-
2016	411 829	11 573
2017	314 882	20 816
2018	1 079 693	12 141
2019	962 434	19 844
2020	1 062 942	102 869
2021	1 488 935	100 228
2022	1 073 088	99 724
2023	694 995	289 496

Soomes on tehtud kõige rohkem kollektiivseid pöördumisi mõne kriminaalkaristuse, parlamendi ja valitsuse tegevuse ning loomade tõttu. Märkimisväärne arv kollektiivseid pöördumisi puudutab ka saadikute hüvesid, liikluseeskirju, valimisi ja mõnuaineid. Kollektiivsete pöördumiste teemades on olnud kattumisi: näiteks on esitatud mitu pöördumist hundijahi, kanepi legaliseerimise, suveajast loobumise, teleturunduse keelustamise ja konstitutsioonikohtu loomise kohta. (Martikainen 2022) Eestis on levinuimad teemad sotsiaalküsimused ja keskkond.

Nii Soomes kui ka Eestis on peaaegu kõik parlamendi komisjonid vastutanud vähemalt ühe kollektiivse pöördumise menetlemise eest, mis tähendab, et rohkem kui kümne aasta jooksul on parlamentidel tulnud pöördumiste tõttu päevakorda võtta mitmesuguseid teemasid. Mõlemas riigis on enim pöördumisi (Soomes 12 ja Eestis 26) esitatud parlamendi sotsiaalkomisjonidele. Mitut algatust on nii Soomes kui ka Eestis arutanud ka majandus- ja finantsküsimustega tegelevad komisjonid. Siiski esineb riikide vahel märkimisväärsed erinevusi. Näiteks on Eestis erinevalt Soomest üks kollektiivsete pöördumiste sagedasemaid adressaate kultuurikomisjon. Soomes on aga Eestiga võrreldes rohkem välispoliitikaga seotud pöördumisi.

Küsitluste andmete järgi on kollektiivsetel pöördumistel Soomes laialdane toetus. Ligikaudu 19% kodanikest väidab, et on toetanud kampaaniaid allkirju kogudes, raha annetades või neid sotsiaalmeedias jagades. Umbes 70% inimestest arvab, et see on demokraatiat parandanud. (Jäske 2023) Selline arvamus on populaarsem nende seas, kes on ise kollektiivseid pöördumisi allkirjastanud (Laitinen ja Setälä 2016, lk 4). Esialgne innustumine kollektiivsetest pöördumistest on aga osalt vaibunud, kuna kriitiliselt suhtujate osakaal on suurenenud 17%-lt 2015. aastal 29%-ni 2023. aastal. Samas ei ole Soome inimesed kollektiivsete pöördumiste üksikasjadega kuigi hästi kursis. Näiteks teadis vaid 28%, et valimisperioodi lõpus pöördumised aeguvad. (Jäske 2023)

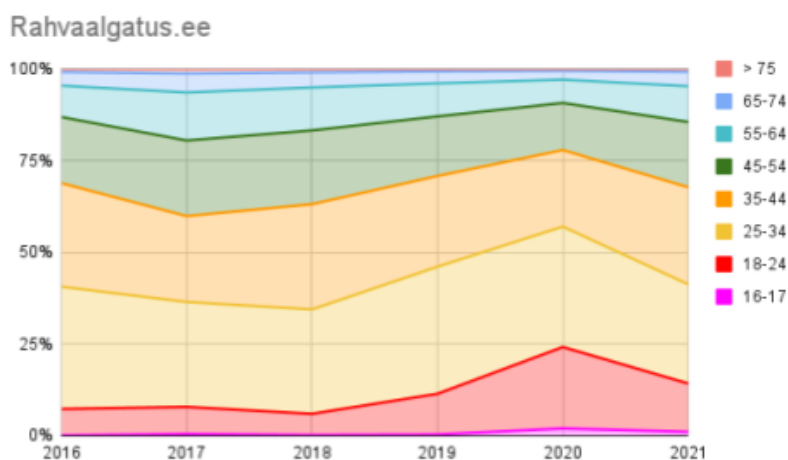
Joonis 8. Rahulolu kollektiivsete pöördumistega Soomes %. Nõustumine väitega „Kollektiivne pöördumine on parandanud Soome demokraatia toimimist“



Küsitluse andmetel on kollektiivsed pöördumised olnud tõhus vahend eelkõige nooremate põlvkondade kaasamiseks (Christensen jt. 2017; Jäske 2023). Kõige aktiivsemad on olnud vanuserühma 25–34 kuuluvad Soome kodanikud, kellest tervelt 87% on kirjutanud alla vähemalt ühele pöördumisele. Seevastu vanimas vanuserühmas (65-aastased ja vanemad) on kollektiivseid pöördumisi allkirjastanud vähem kui pool ja 10% neist väidab, et ei kavatse seda ka teha. Kõrgemalt haritud kodanikud on kollektiivsete pöördumiste kasutajatena veidi aktiivsemad, kuid erinevus haridustaseme järgi on väike. Varasematest uuringutest ilmneb kõverjooneline suhe, mis tähendab, et kollektiivseid pöördumisi kipuvad poliitika mõjutamiseks kasutama eelkõige need, kes on madalama haridustasemega ja rahulolematud, ning need, kes on kõrgema haridustasemega ja ühiskondlikult aktiivsed.

Allkirjastamine on veidi rohkem levinud linnades kui maapiirkondades. (Jäske 2023) Kollektiivsed pöördumised jõuavad ka selliste rühmadeni, kes on muidu poliitika-kujundamisest kõrvale jäetud, nagu töötud ja töövõimetud (Laitinen ja Setälä 2016; Mattila jt 2016, lk 426–429). Kollektiivse pöördumise allkirjastamine internetis ei võta palju aega. Nii on võimalik ületada üks soomlaste peamisi takistusi: elutempoga kaasnev ajapuudus (Hantula jt 2024, lk 22). *Online*-süsteemi olemasolu mõjutab ka kollektiivse pöördumise algatamist, nii et see on muutunud minimaalset pingutust nõudvaks tegevuseks.

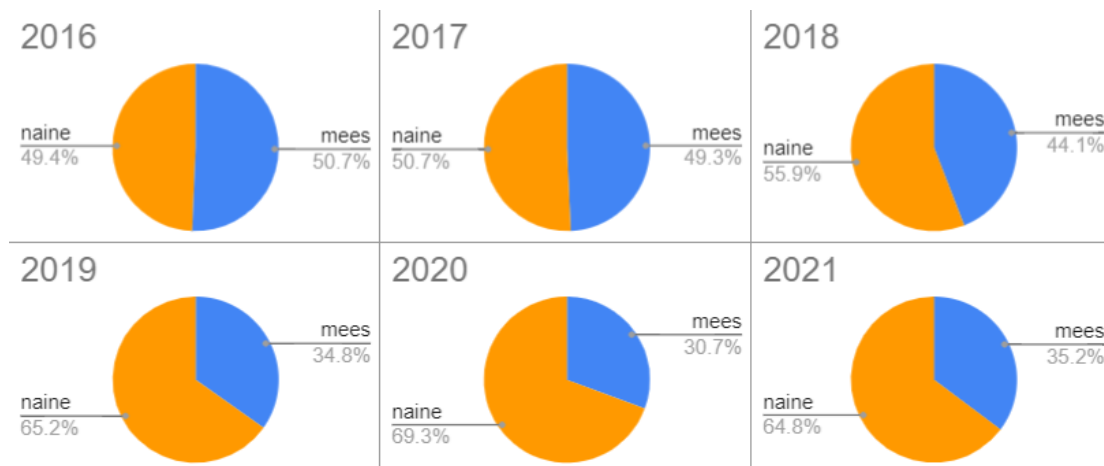
Eestis ei ole korraldatud selliseid rahvastiku-uuringuid, mis võimaldaksid kollektiivseid pöördumisi tervikuna uurida. [Platvormi Rahvaalgatus.ee andmed](https://platvormi.rahvaalgatus.ee) viitavad aga sellele, et sarnaselt Soomega kirjutab Eestis kollektiivsetele pöördumistele kõige aktiivsemalt alla 25–34-aastaste vanuserühm, samas kui 65-aastased ja vanemad moodustavad kasutajatest vaid murdosa.



Joonis 9. Platvormil Rahvaalgatus.ee antud allkirjad vanuserühmade kaupa. Märkus: Rahvaalgatus.ee vanuse- ja sooandmed ei kajasta eraldi isikuid, vaid platvormil Rahvaalgatus.ee antud allkirjade arvu (üks inimene võib allkirjastada mitu pöördumist).

Samas võib soolises dünaamikas märgata huvitavat tendentsi. Kuni 2019. aastani oli platvormi Rahvaalgatus.ee kasutajaskond sooliselt suhteliselt tasakaalus. Alates 2019. aastast on aga naised olnud oluliselt aktiivsemad kasutajad kui mehed: 2019. aastal andsid naised 65,2% ja mehed 34,8% allkirjadest ning sarnane jaotus on jäänud püsima ka järgnevatel aastatel. Soomes seevastu pole kollektiivsete pöördumiste esitamisel soolist erinevust täheldatud. Põhjust, miks Eestis naiste huvi kollektiivsete pöördumiste vastu suurenes, tuleks põhjalikumalt uurida.

Joonis 10. Platvormi Rahvaalgatus.ee kasutajate sugu aastatel 2016–2021



Sellesse, kuidas Soome parlamendis kollektiivseid pöördumisi menetletakse, suhtuvad algatajad küsitlusuuringu järgi erinevalt (Anomaa 2023). Üldjoontes on rahulolevamad need, kelle pöördumised on saanud parlamendis heakskiidu ja toonud kaasa muudatusi õigusaktides.

Rahulolu puhul on määrava tähtsusega teabe saamine kollektiivse pöördumise menetluskäigu kohta, teema asjakohane ja põhjalik käsitlemine komisjonis, arutelu kvaliteet täiskogus ja komisjonis ning menetlusaegade pikkus. Eriti rahulolematud oldi pika menetlusajaga, pöördumise aegumisega parlamendi ametiaja lõpus ja mingil määral ka saadikute ükskõikse suhtumisega.

Ometi ei anna kollektiivsete pöördumiste edu parlamendis täielikku aimdust nende mõjust või sellest, kuidas on saavutatud eesmärk. Soome kollektiivsete pöördumiste algatajad näevad neid eelkõige vahendina mõne teema tõstatamiseks parlamendi päevakorda, kuid mitte kõigi eesmärk ei ole muuta õigusnorme. Soome parlamendile esitatud kollektiivsete pöördumiste algatajate seas tehtud küsitluse (Anomaa 2023) järgi oli suurema osa (92%) pöördumiste eesmärk õigusnormide muutmine, ligi poolega neist (47%) aga taotleti pöördumise teema arutusele võttu parlamendis. Paljud algatajad püüdsid mõjutada avalikku arutelu pöördumises käsitletaval teemal (63%) ja suurendada sellekohaseid teadmisi (45%). See näitab, et kollektiivsete pöördumiste olulisuse, mõju ja edu mõistmiseks ei piisa vaid õigusaktide muudatuste uurimisest.

KOLLEKTIIVSETE PÖÖRDUMISTE MÕJU

Järgmises jaotises vaadeldakse Soome ja Eesti kollektiivsete pöördumiste tulemusi, mis ilmestavad nendega seni saavutatud poliitiliste ja ühiskondlike tulemuste mitmekesisust. Kuigi mõju nõuab põhjalikumat ja süsteemsemat uurimist, viitavad valitud juhtumid sellele, et kollektiivsed pöördumised võivad mõjutada:

- õigusnormide muutmist;
- teema tõstatamist parlamendi päevakorda (isegi kui sellega ei kaasne otsest õigusnormide muutmist);
- avaliku arutelu kujundamist.

Lisaks pöördumistest tingitud muudatustele võib juba ainuüksi asjaolu, et osalusdemokraatia vahendina on kasutusel kollektiivsed pöördumised, avaldada ühiskonnale ja poliitikakujundamisele pikaegset mõju, eelkõige tänu veebiplatvormidele, mis on loodud selleks, et hõlbustada pöördumiste ettevalmistamist või esitamist. Soome ja Eesti kogemuse põhjal võib sellise mõjuga kaasneda:

- rohkemate ühiskonnarühmade kaasamine poliitikakujundamisse;
- rahva suurem usaldus demokraatia ja poliitilise süsteemi vastu;
- läbipaistvam parlamendi töö.

Õigusnormide muutmine

Näib, et kummagi riigi kogemusel ei vii kollektiivsed pöördumised just sageli otsese seadusemuudatuseni, mis aga on kollektiivse pöördumise üks põhieesmärke. Sellegipoolest saab tuua mõne näite.

Eestis puudutab enamik õigusnormide muutmise kaasa toonud kollektiivseid pöördumisi keskkonda ja loomade heaolu, sealhulgas [karusloomakasvatuse keeld](#), [linnujaht](#) ja [petitsioon 33 ettepanekuga](#), millest paljud võttis Riigikogu vastu. Hiljutise huvitava juhtumina võib välja tuua pöördumise „[Palume aidata üliõpilastel Eestisse jääda!](#)”, milles paluti teha erand Venemaa-vastastest sanktsioonidest Eesti ülikoolides õppivatele Venemaa kodanikele, et nende elamislube saaks pikendada. Väliskomisjon toetas kitsalt piiritletud erandi tegemist nendele tingimustele vastavatele isikutele ning pidas vajalikuks see olukord viivitamatult lahendada. Oma seisukoha edastas komisjon ka valitsusele, kes kiitis sanktsioonierandi heaks.

Soomes [oli 2023. aasta lõpuks heaks kiidetud seitse kollektiivset pöördumist, neist osa parlamendi muudetud kujul](#). Neljas heakskiidu saanud pöördumises paluti seaduseelnõude koostamist naiste suguelundite moonutamise keelustamiseks, veevarustuse erastamise tõkestamiseks, huntide arvukust reguleeriva küttimise võimaldamiseks ja psühhoteraapia õppe tasuta kättesaadavaks tegemiseks.

Kolmes muudetud kujul heakskiidetud pöördumises tehti ettepanek samasooliste paaride abielu seadustamiseks, uue emadusseaduse loomiseks ja abordiseaduse muutmiseks. Parlamendi heakskiit kollektiivsele pöördumisele, mis teeb ettepaneku koostada seaduseelnõu, ei taga loomulikult ühegi seadusemuudatuse tegemist. Näiteks kiideti naiste suguelundite moonutamise keelustamist puudutav pöördumine heaks 2020. aastal, kuid sellel põhinevaid seaduseettepanekuid pole veel parlamenti jõudnud.

31. jaanuaril 2020 algatatud kollektiivne pöördumine „Vesi on meie: rahvaalgatus veevarustuse erastamise tõkestamiseks” kogus 89 345 toetusavaldust, millest 166 koguti väljaspool platvormi Kansalaisaloite.fi. Kollektiivses pöördumises tehti ettepanek alustada ettevalmistusi õigusakti loomiseks, mis takistaks riigi omandis oleva veevarustuse müüki eraettevõtjatele ja tagaks selle püsimise avaliku sektori kätes.

Kollektiivne pöördumine esitati parlamendile 23. märtsil 2020 ja kiideti heaks 8. septembril 2021. Parlament palus valitsusel viivitamatult ette valmistada õigusaktid, mis tagaksid avalikule sektorile kuuluva ja kohalike omavalitsuste vastutusel oleva veevarustuse jäämise munitsipaalomandisse.

Lisaks kiitis parlament heaks põllumajandus- ja metsanduskomisjoni raportis sisalduva resolutsiooni ettepaneku. See kohustas valitsust põhjalikult uurima reguleerimisvõimalusi ning pöörama veeteenuste õigusakti koostamisel erilist tähelepanu omavalitsuste autonoomiale ja põhiõigustele. Samuti nõuti resolutsioonis, et valitsus annaks 2022. aasta lõpuks põllumajandus- ja metsanduskomisjonile aru reformi edenemisest.

Kollektiivne pöördumine, millega tehti ettepanek muuta emadusseadust, tõi samas kaasa õigusnormide muudatused, mille valitsus oli juba tegelikult välja töötanud, kuid mida ei olnud veel parlamendile esitatud (vt tekstikasti allpool).

Kollektiivne pöördumine emadusseaduse kohta: kuidas kollektiivne pöördumine aitas valitsuse ettepaneku eelnõudel parlamenti jõuda?

Pöördumine kogus 55 707 toetusallkirja, millest 4593 koguti väljaspool platvormi Kansalaisaloite.fi. Pöördumine võeti parlamendis menetlusse 13. septembril 2016. See sisaldas ettepanekut emadusseaduse ja mõne sellega seotud seaduse kohta. Emadusseaduse ettepanek puudutas sätteid emaduse määratlemise kohta. Eelnõu järgi oli lapse ema lapse sünnitanud naine. Seadus sisaldas ka sätteid lapse sünnitanud naise naissoost partneri emaduse kinnitamise kohta, kui laps saadakse ühiselt kunstliku viljastamise tulemusena. Lisaks tehti pöördumises ettepanek muuta viljatusravi seadust, et naispaaridel oleks võimalik saada viljatusravi.

Selle kollektiivse pöördumise tegi eriliseks asjaolu, et pöördumine tõi parlamenti seadusandlikud ettepanekud, mis olid ette valmistatud valitsuse tavapärase õigusloome protsessis, kuid jäid kinnitamata ja seega ka parlamendile esitamata. Pöördumisega tehti ettepanek kehtestada sünnitusseadus ja sellega seotud seadused, mis vastaksid justiitsministeeriumis koostatud ettepaneku eelnõule.

Pöördumises märgiti, et nii ettepanekud kui ka nende põhjendused vastasid sõna-sõnalt justiitsministeeriumi 2. veebruari 2015. aasta ettepaneku eelnõule. Õiguskomisjon tegi aruandes ettepaneku võtta osaliselt muudatustega vastu pöördumises tehtud seadusandlikud ettepanekud ja muuta ka kodakondsusseadust. Parlament kiitis ettepanekud heaks kooskõlas aruandega 28. veebruaril 2018. (Hidén 2019, lk 179)

Isegi kui otsest seadusemuudatust kohe ei tehta, viivad paljud kollektiivsed pöördumised lõpuks siiski kehtivate õigusnormide muutmiseni, kujundavad avalikke ja poliitilisi arutelusid ning näitavad, et muudatused on vajalikud. Eestis lükkas Riigikogu ametlikult tagasi 2017. aasta [kollektiivse pöördumise, millega taotleti ravikanepi kasvatamise ja tarvitamise legaliseerimist](#), ning palus hoopis sotsiaalministeeriumil analüüsida ravikanepile juurdepääsu lihtsustamise võimalusi ja tagajärgi. Selle tulemusena võttis valitsus 2018. aastal vastu määruse, millega võrdsustati kanepipõhiste ravimite väljakirjutamine teiste ravimite väljakirjutamisega ning neile kehtestati samasugune müügiõigus.

Soome 2013. aasta kollektiivne pöördumine, millega taotleti samasooliste paaride abielu seadustamist, on huvitav näide pöördumisest, mis kiideti heaks muudetud kujul paar aastat hiljem (vt järgnevat tekstikasti).

Kollektiivne pöördumine abieluseaduse asjus: käänuline tee seadusemuudatuseni

Kollektiivne pöördumine abieluseaduse, registreeritud kooselu seaduse ja transseksuaalse soo kinnitamise seaduse muutmise kohta (KAA 3/2013 vp) sisaldas seadusandlikke ettepanekuid nimetatud seaduste muutmiseks, et võimaldada samasoolistel paaridel abielluda. Pöördumine kogus 166 851 toetusallkirja, millest 10 617 koguti väljaspool platvormi Kansalaisaloite.fi. Kollektiivne pöördumine kiideti muudetud kujul heaks. See esitati 13. detsembril 2013 ja saadeti õiguskomisjonile. Pärast põhjalikku arutamist esitas komisjon sellel teemal üksikasjaliku raporti, milles tehti ettepanek lükata pöördumises sisalduvad seadusandlikud ettepanekud tagasi.

Peamised põhjused olid seotud pöördumise eesmärkidega, kuid viidati ka asjaolule, et ministeeriumide selgituste kohaselt eeldaksid need ettepanekud õigustehnilist ettevalmistust ja oleks vaja täpsustada, milliseid muudatusi tooksid ettepanekud kaasa teistes õigusaktides.

Raportile eelnes pingeline hääletus. Kaheksa liikme põhjendatud ametlikus vastuväites tehti ettepanek kiita heaks abieluseaduse muudatusettepanek muudetud kujul, nii et see hakkaks kehtima 1. märtsil 2017, lükata tagasi ülejäänud kaks seadusandlikku ettepanekut ning kiita heaks üks resolutsioon. Resolutsiooni kohaselt ootab parlament, et valitsus hakkaks kiiresti ette valmistama ettepanekut sooneutraalse abieluseadusega kaasnevateks muudatusteks teistes vajalikes seadustes ning esitaks ettepaneku parlamendile 31. detsembriks 2015.

Raporti esimesel lugemisel kiitis parlament kooskõlas esitatud vastuväitega heaks pöördumise esimese seadusandliku ettepaneku ning nõustus komisjoni ettepanekuga lükata teine ja kolmas ettepanek tagasi. Kuna parlament komisjoni ettepanekut algupärasel kujul heaks ei kiitnud, saadeti küsimus suurde komisjoni. Suur komisjon viitas raportis (SuVM 2/2014 vp) justiitsministeeriumilt saadud selgitusele ja märkis, et kavandatava abieluseaduse muudatuse jõustumiseks on vaja ette valmistada ja heaks kiita mitme seaduse muudatused. Pärast seda kui suur komisjon nõustus selles küsimuses parlamendi otsusega, kiitis parlament teisel lugemisel 12. detsembril 2014 heaks esimese seadusandliku ettepaneku, mille sisu kohta oli otsus tehtud juba esimesel lugemisel, ning nõustus suure komisjoni ettepanekuga lükata teine ja kolmas seadusandlik ettepanek tagasi. Lisaks kiitis parlament heaks raportile esitatud ametlikus vastuväites sisalduva resolutsiooni ettepaneku. Abieluseaduse muudatus kinnitati 20. veebruaril 2015. (Hidén 2019, lk 178)

Kaudne poliitiline mõju

Enamasti ei too kollektiivne pöördumine kaasa otsest seadusemuudatust, vaid kujundab valitsuse või parlamendi päevakorda ja teatud teemadel peetavat poliitilist arutelu.

Soomes kiitis parlament napilt heaks resolutsiooni piirkondliku keeleeksperimenti kohta, kui menetluses oli muus osas tagasi lükatud kollektiivne pöördumine rootsi keele valik-aineks muutmise kohta kõigil haridustasemetel (KAA 2/2014). Keeleeksperiment lisati järgmisesse valitsusprogrammi.

Teise näitena lükati 2022. aastal parlamendis tagasi kollektiivne pöördumine, milles tehti ettepanek lubada ilutulestiku kasutamine üksnes professionaalidele. Resolutsioonis nõudis parlament, et majandus- ja tööhõiveminister uuriks põhjalikult alternatiive ilutulestiku ohutuse parandamiseks ja ilutulestikuga seotud kahju vähendamiseks, võtaks kasutusele vajalikud meetmed ning esitaks rahanduskomisjonile tulemuste kohta aruande.

Eesti 2020. aasta [kollektiivne pöördumine kliimanetraalsuse teemal](#) on tõenäoliselt aidanud suurendada kliimaküsimuste tähtsust poliitikas. Seda näitas teema esile kerkimine erakondade programmides 2023. aasta Riigikogu valimiste ajal. Platvormil [Rahvaalgatus.ee](#) on aastate jooksul algatatud ka mitu perekonnaseadusega seotud kollektiivset pöördumist, mis on sageli risti vastupidise eesmärgiga ja millest suurem osa on jõudnud Riigikokku. Ühe neist algatas 2020. aastal Riigikogus esindamata erakond Eestimaa Rohelised, kes tegi ettepaneku muuta perekonnaseadust, et [seadustada samasooliste abielu](#). Kuni selle ajani oli samasooliste paaride õiguste puhul arutatud üksnes kooselu tehnilisi üksikasju (erandiks oli Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, kes kavandas avalikku referendumi võimalike tulevaste perekonnaseaduse muudatuste vältimiseks). Roheliste erakonna kollektiivne pöördumine kogus rekordilised 35 805 allkirja ja nihutas avalikkuse tähelepanu kooselu arutamisele abielu mõiste õiguslikule määratlusele. Tõenäoliselt aitas see kaasa Riigikogu järgmise koosseisu 2023. aastal vastu võetud [otsusele muuta perekonnaseadust](#), et kehtestada abieluvõrdsus.

Kuna Eestis toetab platvorm [Rahvaalgatus.ee](#) nii Riigikogule kui ka kohalikele omavalitsustele tehtavaid kollektiivseid pöördumisi, siis annavad platvormil olevad andmed ainulaadse ülevaate sellest, kuidas samad teemad on jõudnud nii kohaliku kui ka riikliku tasandi pöördumistesse.

Näiteks on kohalike omavalitsuste kavatsus sulgeda osana riiklikust koolivõrgu reformist väikesed kogukonnakoolid toonud viimastel aastatel kaasa terve hulga kollektiivseid pöördumisi kohalikul tasandil. Mõnes linnas või vallas on pöördumiste tõttu otsused uuesti läbi vaadatud ja püütud rohkem kohaliku kogukonnaga arvestada.

Teistes on aga pöördumised tagasi lükatud või neid eiratud, mistõttu on kohalikud kogukonnad lõpuks esitanud kollektiivse pöördumise Riigikogule ja tulemuseks on olnud valitsuse kiire tegutsemine (vt tekstikasti allpool).

Koolivõrgu reform: kohaliku ja riikliku tasandi kollektiivsete pöördumiste ühine jõud

Rahvastiku vähenemisest tingitud majandusliku ja sotsiaal-demograafilise surve tõttu hakkasid paljud Eesti omavalitsused kohalikku koolivõrku ümber korraldama, püüdes sellega tagada tõhusama toimimise ja riiklike poliitiliste eesmärkide täitmise. Sageli on aga kohalike koolide sulgemise või ümberkorraldamise otsused tehtud nii, et kohalike elanikega pole põhjalikult nõu peetud. See on kaasa toonud kohalikele omavalitsustele esitatud kollektiivsete pöördumiste laine, mis kulmineerus 2023. aastal üle kümne pöördumisega, kus protestiti kohalike koolide (vahel ka rahvamajade ja raamatukogude) sulgemisotsuste vastu. Ühe valla elanikud esitasid aastatel 2020–2023 kohalikule omavalitsusele seitse pöördumist, milles paluti kohalike koolide ja lasteaedade ümberkorraldamise või sulgemise otsused uuesti läbi vaadata. Kõik need jäid ootele või lükatati tagasi.

Selle taustal koostasid maakoolide ja maapiirkondade kogukonnad 2023. aasta aprillis laiemat ulatusega [üleriigilise pöördumise](#), milles paluti Riigikogul kaaluda maapiirkonna koolide säilitamist toetavaid meetmeid. Pöördumine kogus 2116 toetusallkirja ja esitati Riigikogule. Riigikogu otsustas küsimust arutada olulise tähtsusega riikliku küsimusena ning palus haridusministeeriumil välja töötada poliitikameede, et toetada väikeste maakoolide püsima jäämist praeguse koolisüsteemi rahastamisskeemi lõikes. Haridusministeerium töötas välja meetme valdade doteerimiseks, kes on valmis säilitama elurajoonide läheduses asuvad väikesed kuueklassilised algkoolid.

Koolivõrgu reformi juhtumist saab palju õppida. Esmalt seda, et kui kohalikud omavalitsused kodanike muredele ei reageeri, võib alternatiiv olla riikliku tasandi kollektiivne pöördumine, mis aitab muret tekitavaid küsimusi vähemalt mingil määral lahendada.

Teiseks selgub, et keerukad poliitilised küsimused võivad nõuda lahendusi korraga mitmel valitsustasandil ning kollektiivne pöördumine võib seda protsessi kiirendada. Viimaks näitab see, et ühise veebiplatvormi olemasolu nii riikliku kui ka kohaliku tasandi kollektiivsete pöördumiste esitamiseks on otstarbekas, kuna sellistest platvormidest võib saada koondsüsteem, kust saab teavet oluliste ühiskondlike küsimuste kohta, nagu haridus või regionaalareng. See võimaldab kodanikel jälgida mitut valitsustasandit puudutavaid poliitilisi protsesse ja neis tõhusalt osaleda.

Avalik arutelu

Kollektiivsed pöördumised on avaldanud selget mõju ka teatud teemasid puudutavale avalikule arutelule. Soomes korraldatud uuringud on näidanud, et kollektiivne pöördumine tõstatab olulisi teemasid nii meedias kui ka inimeste vestlustes (Laitinen ja Setälä 2016). Kollektiivsed pöördumised on saanud palju meediakajastusi nii uudistes kui ka arvamusslugudes.

Need on loonud uutmoodi demokraatiakäsitluse ja suurendanud inimeste arusaamist parlamendis arutatavatest küsimustest (Christensen jt 2016). Lisaks on kollektiivsed pöördumised ärgitanud arutlema teemadel, mis muidu oleksid jäänud tähelepanuta (Christensen jt 2017). Sellised teemad on näiteks fundamentaalsed väärtusküsimused, mida ükski erakond ega fraktsioon ei julge oma programmi kirjutada või millele avalikult poolehoidu või vastasseisu väljendada. Kollektiivseid pöördumisi algatatakse ka protestiks või pettumuse väljendamiseks valitsuse poliitika suhtes. Eestis algatatakse kollektiivseid pöördumisi kõige aktiivsemalt pärast uue valitsuse tegevusprogrammi avaldamist. Soomes on kollektiivseid pöördumisi saanud massimeeleavaldused. Näiteks tõi samasooliste abielusid puudutav hääletus

2014. aastal parlamendihoone juurde kokku umbes 5000 inimest. Eesti ja Soome näidete põhjal võib öelda, et kollektiivsete pöördumiste korraldamine on aidanud üksikisikutel end poliitika ja kodanikuaktiivsuse vallas harida.

Nii Eestis kui ka Soomes on loomakaitseorganisatsioonid teinud kollektiivsetest pöördumistest karusloomakasvatuse vastase kampaania osa ning kasutanud pöördumistega kaasnevat tähelepanu avaliku arutelu tõstatamiseks ja poliitilise fooni mõjutamiseks. Mõlemas riigis on pöördumised suutnud ületada ka nõutud allkirjade künnise.

Soomes oli 2013. aasta algatus „Karusnahavaba Soome“ kõige esimene kollektiivne pöördumine, mis parlamendile esitati. Kümme aastat hiljem, 2023. aastal kogus [samateemaline algatus](#) 102 600 allkirja, kuid 2024. aasta jaanuari seisuga polnud see veel parlamendile esitatud.

Eestis algatas [kollektiivse pöördumise karusloomakasvatuse keelustamiseks](#) loomakaitseorganisatsioon Nähtamatud Loomad. Pöördumine kogus 6161 allkirja ja esitati Riigikogule 2020. aasta jaanuaris. Pöördumist menetledes otsustas Riigikogu lahendada probleemi muul viisil, sest karusloomakasvatuse vastase kampaania toimumise ajal oli rühm saadikuid juba sarnase seaduseelnõu algatanud. 2021. aastal kiitis Riigikogu kooskõlas saadikute algatatud eelnõuga heaks seadusemuudatuse. Riigikogu eelnõus ja aruteludes viidati aga sõnaselgelt loomakaitseorganisatsiooni pöördumisele ja argumentidele.

Eestis on mõni algatus suutnud hoogustada teatud küsimustes avalikku diskussiooni isegi allkirjade kogumise kampaania ajal, eriti siis kui kollektiivne pöördumine on koostatud ühiskonna reaktsioonina poliitilistele aruteludele nagu koalitsioonikõnelused. Mitme sellise pöördumisega on protestitud maksumuudatuste vastu või kutsutud üles neid tegema (näiteks [automaksu kehtestamise vastane petitsioon](#) või [lastetoetuste süsteemi muutmist](#) pooldavad algatused). Mõlemad pöördumised kogusid palju allkirju ja ärgitasid eri seisukohtade toetamiseks koostama hulga kollektiivseid pöördumisi.

Kollektiivsete pöördumiste mõju osalusvahendina

Rohkemate ühiskonnarühmade kaasamine

Nagu on väitnud Soome ja Eesti kollektiivsete pöördumiste süsteemide eestvedajad, on niisuguse osalusvahendi üks põhieesmärk anda rohkematele ühiskonnarühmadele võimalus poliitikakujundamises osaleda ning poliitilist võõrandumist vältida.

Aastatel 2015 ja 2023 Soomes korraldatud rahvastiku-uuringud (Christensen jt 2017; Jäske 2023) näitavad, et kollektiivsed pöördumised on suurendanud noorte ja muude, tavaliselt traditsiooniliste poliitikas osalemise meetodite puhul passiivsemate ühiskonnarühmade poliitilist aktiivsust. Eestis puuduvad andmed, mis näitaksid, kas noorte osalus poliitikakujundamises on kollektiivsete pöördumiste tõttu suurenenud. Küll aga näitavad Rahvaalgatus.ee andmed, et noored kasutavad platvormi aktiivselt. Ka Rahvaalgatus.ee kiirelt suurenev toetusallkirjade arv viitab, et platvorm pakub uut mugavat võimalust poliitilises otsustusprotsessis osalemiseks suurele osale ühiskonnast, kel ei pruukinud see varem lihtne olla.

Ka Eestis on märke sellest, et kollektiivsete pöördumiste algatajate profiil on muutunud mitmekesisemaks. Võrreldes Rahvaalgatus.ee algusajaga on kollektiivsete pöördumiste algatajate arv oluliselt suurenenud ning kasutajaskond muutunud vanuse ja soo poolest mitmekesisemaks. Otsustades algatajate organisatsioonilise kuuluvuse järgi, esindavad Rahvaalgatus.ee kasutajad väga erisuguseid sektoreid ja elualasid. Eestis on kollektiivsed pöördumised olnud ka Riigikogus esindamata erakondadele võimalus mõjutada Riigikogu päevakorda. Erakond Eestimaa Rohelised, kellel pole olnud Riigikogus kohta alates 2011. aastast, on teinud mitu edukat algatust, sealhulgas eelpool käsitletud abieluvõrdsuse ja ravikanepi teemal. Soomes on algatajate profiil veidi erinev. Tõenäoliselt tuleneb see Soomes kollektiivsetele pöördumistele kehtestatud vorminõuetest, mis eeldavad algatajatelt põhjalikumaid õigusteadmisi.

Usaldus demokraatia vastu ja rahulolu sellega

Viis, kuidas kollektiivsetele pöördumistele vastatakse, mõjutab kodanike usaldust demokraatia vastu ja nende arvamust selle kohta, kas see osalusvahend tugevdab demokraatiat.

Soomes 2023. aastal korraldatud rahvastiku-uuringu (Jäske 2023) järgi leiab 70% kodanikest, et kollektiivsed pöördumised on demokraatiat parandanud. Positiivne kogemus kollektiivsete pöördumistega, millesse parlament on põhjalikult süüvinud ja millele asjakohaselt reageerinud või mis on tekitanud avaliku arutelu, võib suurendada usaldust poliitilise süsteemi ja selle institutsioonide vastu.

Ent nagu selgub esimeste kollektiivsete pöördumiste analüüsist, siis parlamendi heakskiiduta jäänud pöördumised hoopis vähendasid nende toetajate usaldust poliitiliste institutsioonide vastu, näiteks 2013. aasta karusloomakasvatuse algatuse puhul (Christensen jt 2015). Sarnased suundumused on tulnud esile ka hiljutistes uuringutes (nt Anomaa 2023).

Läbipaistvam parlamendi töö

Lisaks sellele, et kollektiivsete pöördumiste esitamise õigus on kaalukas osalusvahend, on teatav mõju ka pöördumiste esitamist ja ettevalmistamist hõlbustavate veebiplatvormide kujundusel ja kasutusprotsessil. Tänu sellele, et Eestis võeti eesmärgiks muuta platvorm Rahvaalgatus.ee koondsüsteemiks, kust saab kollektiivsete pöördumiste kohta teavet, on rahval võimalik Riigikogu otsustusprotsessiga paremini kursis olla. Selleks et Riigikogule esitatud kollektiivsete pöördumiste olekut oleks võimalik kergema vaevaga jälgida, on Rahvaalgatus.ee haldajad keelitanud Riigikogu avaldama menetluskäigu kohta teavet masinloetavate avalike andmetena. Selle tulemusena avaldab Riigikogu nüüd reaalselt andmeid rakendusliidese kaudu, mis tagab avaliku juurdepääsu andmetele ja nende automaatse ajakohastamise veebilehel Rahvaalgatus.ee.

JÄRELDUSED JA TULEVIKUVÄLJAAVATED

Kollektiivsed pöördumised on olnud nii Soomes kui ka Eestis murranguline demokraatlik uuendus, mis on suurendanud huvi uute demokraatiavormide ja kodanike poliitikas osalemise vastu ning sillutanud teed nende arengule ja katsetamisele.

Kollektiivsed pöördumised on osalusdemokraatiat populariseerinud, suurendanud kodanike ja poliitikakujundajate teadlikkust sellest, et üksikisikud saavad ja peaksid osalema poliitilises otsustusprotsessis ka valimistevahelisel ajal. Selles dokumendis püüti kirjeldada ja võrrelda kõnealuse osalusvahendi arengut viimasel kümnendil Eestis ja Soomes.

Leiti, et hoolimata sarnastest ajenditest ja eesmärkidest on kahe riigi kollektiivseid pöördumisi puudutavates õigusaktides, nende menetlemise korras, tehnilises taristus ja õiguslikus raamistikus märkimisväärsed erinevusi.

Peamised tähelepanekud:

- Soomes on pöördumise parlamenti jõudmiseks vajalik toetusallkirjade arv 50 korda suurem kui Eestis. Ka kollektiivsete pöördumiste formaalsed nõuded on Soomes karmimad. Soome kollektiivsed pöördumised peavad sisaldama seaduseelnõud (ettepanekut uue seaduse kehtestamiseks) või ettepanekut alustada õigusaktide väljatöötamist. Eestis võivad algatused sisaldada nii ettepanekuid õigusaktide muutmiseks kui ka üldisemaid ideid kogukonna elu parandamiseks, ilma et neile oleks kehtestatud vormilisi piiranguid.
- Parlamentaarne menetlusprotsess mõjutab olulisel määral seda, kui usaldusväärseks rahvas kollektiivseid pöördumisi peab. Kui Eesti seadus kohustab Riigikogu kollektiivseid pöördumisi arutama ja neile vastama kuue kuu jooksul, siis Soome seadus annab parlamendile suurema vabaduse otsustada, kas, kuidas ja millal pöördumistega tegeletakse. Soomes võib ootele jäänud kollektiivne pöördumine parlamendi ametiaja lõpus aeguda ning seda on avalikult kritiseeritud. Muudatus eeldaks põhiseaduse muutmist. Rahva usaldust kõnealuse osalusvahendi vastu saaks tugevdada kollektiivsetele pöördumistele maksimaalse menetlusaja kehtestamisega.
- Hoolimata kollektiivsete pöördumiste populaarsusest Soomes on parlamendi menetluse üksikasjad keerulised ja laiemale avalikkusele raskesti mõistetavad (Jäske 2023, lk 119). On selge, et üldsusel puudub arusaam parlamendi tööst, tavadest ja menetlustest ning need pole piisavalt läbipaistvad.

Seetõttu on algatajatel kollektiivsete pöördumiste parlamendile esitamist keeruline planeerida ja ajastada. Tuleks luua platvorm, kust oleks võimalik jälgida kollektiivsete pöördumiste menetlusprotsessi.

- Kollektiivsete pöördumiste süsteemi õigusraamistik on Soomes ja Eestis väga erinev. Soomes kasutab enamik algatajaid allkirjade kogumiseks ja parlamendile pöördumiste esitamiseks platvormi Kansalaisaloite.fi, mis kuulub justiitsministeeriumile. Eesti platvormi Rahvaalgatus.ee ei halda mitte riigiasutus, vaid riiklikult rahastatud sõltumatu mõttekoda Eesti Koostöö Kogu (EKK).
- Meie ülevaade näitab, et ebatraditsiooniliste huvirühmade kaasamine on tõenäoliselt teinud võimalikuks uudsemate ja paindlikumate lahenduste kasutamise platvormi Rahvaalgatus.ee funktsioonide arendamisel ja protsesside täiustamisel. Ärgitades Riigikogu menetlusteavet masinloetavate andmetena avaldama, on EKK muutnud kollektiivsete pöördumiste menetlemise Eestis oluliselt läbipaistvamaks. Ka Soome süsteem saaks kasu platvormi Kansalaisaloite.fi ja parlamendi vahelisest andmevahetusest. Näiteks võiks Kansalaisaloite.fi pakkuda algatajatele ja allakirjutanutele automaatselt ajakohastatud teavet kollektiivsete pöördumiste menetlemise kohta parlamendis.
- Eestis on platvorm Rahvaalgatus.ee järk-järgult kasvanud algelisest prototüübist koondsüsteemiks, mis sisaldab teavet nii kohalikul kui ka riiklikul tasandil esitatud kollektiivsete pöördumiste kohta ning pakub nendega seotud teenuseid. Kogemus platvormiga Rahvaalgatus.ee näitab, et digitaristu konsolideerimine eri haldustasandil muudab teabe üldsusele kättesaadavamaks ning aitab kohalikele omavalitsustele ja Riigikogule esitatud pöördumisi paremini koordineerida. Sarnane konsolideerimisprotsess on praegu teoksil ka Soomes.
- Samal ajal näitab Soome kogemus, et kollektiivseid pöördumisi toetava digitaristu kuulumine valitsusasutusele võib selle elujõulisusele kasuks tulla, kuna valitsusasutus saab eraldada raha töökindla, turvalise ja kättesaadava veebiplatvormi loomiseks ning tagada piisava integreerituse valitsuse teiste infosüsteemide ja osalusplatvormidega.

Kollektiivsete pöördumiste tugevus seisneb selles, et need on otsustusprotsessidega selgelt seotud ning pakuvad inimestele võimalust tuua ideid ja muresid parlamendi päevakorda. Kollektiivsete pöördumiste edu parlamendis ei anna aga täielikku aimu nende mõjust. Isegi kui kollektiivsed pöördumised lükatakse tagasi, siis sageli on nende tulemus parlamendi resolutsioonid. Kollektiivsete pöördumiste menetlemine võib olla kombineeritud muude seadusandlike või valitsuse ettepanekutega. Lisaks on võimalik, et tagasilükatud või allkirjade künnise alla jäävate pöördumiste eesmärk saavutatakse avaliku arutelu õhutamise või poliitilise fooni kujundamisega.

Selles poliitikadokumendis käsitletud materjal näitab, et Soomes ja Eestis on kollektiivsed pöördumised avalikkuse osaluse vahendina tugevalt institutsionaliseeritud. Siiski on mõlemas riigis nii eksperdid kui ka parlamendiliikmed välja pakkunud ideid vahendi täiustamiseks või reformimiseks. Soomes on eelkõige parlament kritiseerinud kollektiivseid pöördumisi nende ebaühtlase kvaliteedi pärast.

Kui pöördumine sisaldab seadusandlikku ettepanekut, ei saa ettepaneku käsitlemine kahjustada parlamendi heaks kiidetud seadustele üldiselt seatud nõuete kvaliteeti. Samuti on ilmselge, et kollektiivsete pöördumiste algatajatel ei pruugi olla selliseid seadusloomeks vajalikke oskusi ja võimalusi nagu elukutselistel poliitikutel, ning sageli leitakse, et ebakvaliteetsed ettepanekud on parlamendile lisakoorem.

Ka on levinud hirm, et kollektiivseid pöördumisi võib laekuda liiga palju. Lisaks väidetakse, et kollektiivsed pöördumised juhivad parlamendi kõrvale põhitegevusest, milleks on valitsuse ettepanekute arutamine ja nende üle otsustamine.

Ühe võimaliku lahendusena on Soomes soovitatud tõsta allkirjade künnist veelgi kõrgemale – võimalik, et 50 000 asemel 100 000 allkirjani –, et parlamenti jõuaksid vaid väga suure avaliku toetusega pöördumised. Ent kuna künnise tõstmine võib muuta kollektiivsete pöördumiste esitamise vähem kogenud või napimate ressurssidega algatajatele keerulisemaks, on pakutud ka muid lahendusi.

Üks võimalus on luua kontaktpunktid, kus pöördumiste algatajad ja parlament saaksid enne lõpliku teksti esitamist omavahel suhelda, et tagada pöördumise parem kooskõla parlamendi igapäevatööga. Teise võimalusena või lisaks esimesele võiks luua koha, kus pöördumised koostatakse enne allkirjade kogumist teiste kodanike ja ekspertidega ühiselt.

Eestis on välja pakutud idee luua kollektiivsetele pöördumistele mitmetasemeline allkirjade künnis ja määrata igale tasemele erinev menetlusprotsess. Praktikas võib see tähendada, et kui pöördumisele õnnestub koguda 1000 toetusallkirja, menetletakse seda Riigikogus ühtmoodi, kui aga 50 000, siis teistmoodi (näiteks otse täiskogu istungil arutades või olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu algatades). Eriti suure avalikkuse toetusega (üle 50 000 allkirjaga) pöördumised tuleks lugeda veelgi põhjalikuma käsitlemise vääriliseks, näiteks võib kutsuda kokku väikesemahulised kodanikekogud, kes arutavad pöördumist koos Riigikogu vastutava komisjoniga.

Soomes on kollektiivsete pöördumiste täiendamiseks välja pakutud ka muud tüüpi algatusi. Seaduseelnõu või õigusakti väljatöötamise alustamise ettepaneku asemel pakuks näiteks arutelu algatus kodanikele võimalust lasta mõnda probleemi või küsimust otsustajatel kohe arutada, kirjaliku küsimuse vormis algatus aga kohustaks valitsust algatajale kirjalikult vastama.

Suurenev kollektiivsete pöördumiste arv tähendab pöördumise koostamise etapis suuremat vajadust mõne eksperdi abi järele. Ekspert aitaks tagada vorminõuete täitmist ja kvaliteeti, kontrolliks enne ettepanekute parlamendile esitamist nende põhiseaduspärasust ning aitaks algatajatel paremini mõista pöördumiste menetlemise keerukaid üksikasju. Veebi-saidi Rahvaalgatus.ee haldajad kujundavad kollektiivsete pöördumiste tekstile konkreet-semat struktuuri, mis aitaks algatajatel käsitleda pöördumiste koostamisel kõiki olulisi aspekte.

Tulevikus võib osutuda vajalikuks ka õigusabi, et analüüsida enne pöördumise esitamist selle õiguslikke tagajärgi ja võimaldada tõhusamat menetlust parlamendis. Lisaks võib kollektiivsete pöördumiste kiiresti kasvav populaarsus tähendada, et tulevikus tekib mitu veebiplatvormi, mis pakuvad turvalist keskkonda pöördumiste ettevalmistamiseks ja allkirjade kogumiseks.

Kollektiivsed pöördumised ei sea täielikult kahtluse alla parlamentaarse suveräänsuse põhimõtet, kuid võivad parandada parlamentaarse arutelu demokraatlikke aspekte ja tuua inimesed esinduslikule otsustusprotsessile lähemale. Soomes arendati seda aspekti edasi, kui 2023. aastal seati katseks sisse [kodanike parlament](#). See oli arutlev kodanikekogu (arutlev uuring), mis arutas nii veebis kui ka silmast silma nelja kollektiivset pöördumist uimastite ja kütuse maksustamise kohta. Tulemusi võetakse arvesse kollektiivsete pöördumiste arutamisel Soome parlamendi komisjonides. Kodanikekogusid ja muid demokraatlikke uuendusi, nagu lihtsamaid veebiplatvorme, saaks kasutada ka kollektiivsete pöördumiste kujundamiseks ja välja töötamiseks enne allkirjade kogumist.

Soomes ja Eestis põhjendati kollektiivse pöördumise mehhanismi loomist algselt tollaste standarditega ning demokraatia ja poliitilise osaluse riiklike ja rahvusvaheliste suundumustega. Kuna seniseid ja uusi demokraatlikke riike üle maailma õõnestavad nii seest kui ka väljast demokraatiavastased jõud, ei ole argumendid kaotanud kaalu ega asjakohasust (IDEA 2023; Papada jt 2023).

2023. aasta V-Demi aruandest selgub, et Eestis on viimase kümnendi jooksul oluliselt teravnenud poliitiline polariseerumine ning hoolimata sellest, et riiki võib pidada konsolideeritud valimisdemokraatiaks, on Eesti demokraatias rahva osalus ja valijatega arvestamine suhteliselt vähe arenenud. (Papada jt 2023, lk 26, 44). Soome elanikel on avalike institutsioonide vastu suur usaldus, kuid samas on neil suhteliselt kehv arusaam oma võimalustest ja võimest osaleda poliitilises protsessis. Ebavõrdsus poliitilises osaluses on proovikivi Soome demokraatiale ning kodanikud jagunevad üha sagedamini aktiivseteks ja poliitikast võõrandunud inimesteks.

Usalduses ja osaluses on olulisi piirkondlikke ja demograafilisi erinevusi: mõlemad on nõrgemad maapiirkondades elavate ning madalama haridustaseme ja sissetulekuga inimeste puhul. (Bäck ja Kestilä-Kekkonen 2019; OECD 2021) Tõhusaid osalusmehhanisme, nagu kollektiivsed pöördumised, on peetud heaks vahendiks negatiivse suundumusega võitlemisel.

VIIDATUD ALLIKAD

Anomaa, M. 2023. Kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittely aloitteentekijöiden näkökulmasta. Eksploraatiivinen kyselytutkimus. Pro gradu-tutkielma. Turku: Turun yliopisto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023061956661> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Bäck, M., Kestilä-Kekkonen, E. 2019. Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuulut. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M., Laitinen, E. 2016. Demokraattiset innovaatiot Suomessa. Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. – Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016. [56_Demokraattiset+innovaatiot+Suomessa_Käyttö+ja+vaikutukset+paikallisella+ja+valtakunnallisella+tasolla.pdf \(tietokayttoon.fi\)](https://tietokayttoon.fi/56_Demokraattiset+innovaatiot+Suomessa_Käyttö+ja+vaikutukset+paikallisella+ja+valtakunnallisella+tasolla.pdf) (viimati vaadatud 1.02.2024).

Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M., Laitinen, E. 2017. The Finnish Citizens' Initiative: Towards inclusive agenda-setting? – Scandinavian Political Studies, 40, 411–433. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12096>

Christensen, H. S., Karjalainen, M., Nurminen, L. 2015. Does crowdsourcing legislation increase political legitimacy? The case of Avoim Ministeriö in Finland. – Policy & Internet, 7, 25–45. <https://doi.org/10.1002/poi3.80> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 817/2018 included). <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Eesti Koostöö Kogu. Harta 2014 (20.06.2014). <https://kogu.ee/wp-content/uploads/2021/03/Harta-2014.pdf> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Eesti Koostöö Kogu. People's Assembly. <https://kogu.ee/en/activity/peoples-assembly/> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Hallintolaki 410/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Hallintolaki 434/2003. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434#a434-2003> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Hantula, K., Lauha, H., Mäkelä, R.-M., Vahti, J. 2024. Demokratia osaksi arkea. Selvitys yhteiskunnallisen osallistumisen esteistä nuorten aikuisten elämissä. – Sitran selvityksiä 238. <https://media.sitra.fi/app/uploads/2024/01/sitra-demokratia-osaksi-arkea.pdf> (viimati vaadatud 1.02.2024).

HE 46/2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansalaisaloitelaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2011/20110046> (viimati vaadatud 1.02.2024).

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_60+2010.pdf (viimati vaadatud 1.02.2024).

Hidén, M. 2019. Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 4., uudistettu painos. Helsinki: Eduskunnan kanslia. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_6+2019.pdf (viimati vaadatud 1.02.2024).

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2023. The global state of democracy 2023: The new checks and balances. <https://cdn.sanity.io/files/2e5hi812/production/f7b6fb692e1475af3927aff774dbc93f50771ba9.pdf> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Jäske, M. 2023. The Finnish Citizens' Initiative: Public opinion after 10 years. – Grönlund, K., Strandberg, K (eds.). Finland turned right: Voting and public opinion in the parliamentary election of 2023. Turku: Samforsk, The Social Science Research Institute, Åbo Akademi, 114–122. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-12-4300-4> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Jäske, M., Setälä, M. 2019. Referendums and citizens' initiatives. – Elstub, S., Escobar, O. (eds.). The handbook of democratic innovation and governance. Cheltenham: Edward Elgar, 90–104.

Kansalaisaloite.fi. Ohje aloitteen vastuuhenkilölle. <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/ohjeet> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Kansalaisaloite.fi.alvelun käyttöehdot. <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/ohjeet/palvelun-kayttoehdot> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Kansalaisaloitelaki 410/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120012> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (02.06.1993). Riigi Teataja I 1993, 37, 558. <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023028?leiaKehtiv> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Laitinen, E., Setälä M. 2016. Kansalaisaloitejärjestelmä kaipaa lisää läpinäkyvyyttä. – Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 22/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://vnk.fi/documents/1927382/2116852/Kansalaisaloitej%C3%A4rjestelm%C3%A4+kaipaa+lis%C3%A4%C3%A4+l%C3%A4pin%C3%A4kyvyytt%C3%A4/9af02bd7-bca8-48e9-b3a4-8c3201b23917?version=1.0> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Laki hyvinvointialueesta 611/2011. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Martikainen, A. 2022. Mitä kansa haluaa? – Yle. <https://yle.fi/a/3-12389296> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Mattila, M., Lahtinen, H., Rapeli, L., Wass, H. 2016. Terveys ja poliittinen kiinnittyminen. – Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015. Helsinki: Oikeusministeriö, 415–434. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-517-1> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus (1.04.2014). Riigi Teataja I 2004, 81, 542. <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102016016> (viimati vaadatud 1.02.2024).

OECD 2021. Drivers of trust in public institutions in Finland. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Papada, E., Altman, D., Angiolillo, F., Gastaldi, L., Köhler, T., Lundstedt, M., Natsika, N., Nord, M., Sato, Y., Wiebrecht, F., Lindberg, S. I. 2023. Defiance in the face of autocratization. Democracy report 2023. Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), University of Gothenburg. https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf (viimati vaadatud 1.02.2024).

Parliament's Rules of Procedure. Unofficial translation. https://www.eduskunta.fi/EN/naineduskuntatoimii/Documents/RulesofProcedure_20150416.pdf (viimati vaadatud 1.02.2024).

PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 9/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. Lakialoite laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevm+9/2010> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Rahvaalgatus.ee. About. <https://rahvaalgatus.ee/about> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Riigi Teataja I 2003, 24, 148; 2007, 44, 316.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/102062020009> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Seletuskiri Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00c395cb-e462-4b00-b783-79e4961fb9a1> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Seo, H. S. 2017. Erichina out to the poele? Parliament and citizen participation in Finland. Tampere: Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0387-7> (viimati vaadatud 1.02.2024).

Valiokuntaopas 2023. Valiokuntien yhteisohjeet.

https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/Documents/Valiokuntaopas_2023_netti.pdf (viimati vaadatud 1.02.2024).