

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Maarja Moks

**KODANIKE OSALUS AASTATEL 2021-2022**

**RAHVAALGATUS.EE PORTAALI KAUDU ESITATUD  
KOLLEKTIIVSETE PÖÖRDUMISTE MENETLUSPROTSESSIS**

Magistritöö

Õppekava HAAM 02/18

Juhendaja: Külli Taro, PhD

Kaasjuhendaja: Tiina Randma-Liiv, PhD

Tallinn 2024

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 12 000 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Maarja Moks 06.05.2024

(kuupäev)

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	5
SISSEJUHATUS .....	6
1. OSALUSDEMOKRAATIA JA RAHVAALGATUS .....	9
1.1. Osalusdemokraatia ja rahvaalgatus .....	9
1.2. E-osalus .....	12
1.3. Osalustasemed .....	13
1.3.1. Arnsteini mudel .....	14
1.3.2. Rahvusvahelise avaliku osaluse assotsiatsiooni (IAP2 <i>International Association of Public Participation</i> ) mudel .....	17
1.3.3. Macintoshi mudel .....	19
1.3.4. Autori väljapakutud osalustasemed .....	20
2. METOODIKA .....	22
3. ALGATUSTE ANALÜÜS .....	26
3.1. Rahvaalgatus.ee portaal .....	26
3.2. Osalus rahvaalgatuste menetlemisel Riigikogus .....	28
3.2.1. Rahvaalgatuste eesmärk .....	28
3.2.2. Sisuline arutelu komisjonis .....	30
3.2.3. Otsuse langetamine .....	32
3.2.4. Tagasiside algatuse osas .....	33
3.2.5. Tulemus .....	34
3.2.6. Takistused ja väljakutsed .....	36
3.2.7. Rahvaalgatuse eesmärgi täitmine .....	38
3.2.8. Komisjoni huvi algatuse käekäigu vastu hilisemalt .....	39
3.2.9. Rahvaalgatus paberil vs portaalis .....	39
3.3. Diskussioon .....	40
3.3.1. Poliitikasoovitused .....	44
KOKKUVÕTE .....	46
SUMMARY .....	49
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	52
LISAD .....	59
Lisa 1. Intervjuude küsimused .....	59

Lisa 2. Lihtlitsents .....60

## LÜHIKOKKUVÕTE

Käesolev töö keskendub rahvaalgatus.ee portaali kaudu ajavahemikus 2021-2022 Riigikogule esitatud pöördumistele, analüüsid algatusi hetkest, kui need on jõudnud Riigikokku.

Magistritöö eesmärgiks on uurida, kas aktiivsem osalus ja mugavamad e-võimalused pöördumiste esitamiseks on kaasa toonud põhimõttelise muutuse kodanike kaasamises otsustusprotsessidesse.

Vastavalt töö eesmärgile püstitati järgmised uurimisküsimused:

1. Mis on saanud rahvaalgatus.ee portaalis ajavahemikus 2021-2022 Riigikogule esitatud kollektiivsetest pöördumistest?
2. Millisesse osalustasemesse liigitub enim rahvaalgatus.ee portaali kaudu ajavahemikus 2021-2022 Riigikogule esitatud kollektiivseid pöördumisi?

Tulenevalt töö eesmärgist anti teoreetilises osas ülevaade osalusdemokraatiast, e-osalusest ning erinevatest osalustasemetest mudelitest. Nimetatud mudelite põhjal lõi töö autor enda sünteesi, mis oli abiks rahvaalgatuste kategoriseerimisel vastavatesse osalustasemetesse. Töö autor kasutas empiirilise osa koostamisel rahvaalgatus.ee portaalis saadaolevat teavet nii algatuste kui ka Riigikogu komisjonide protokollide ning vastuskirjade analüüsimiseks ning viis läbi intervjuud kollektiivsete pöördumiste esitajate, komisjonide liikmete ning ametnikega. Tööst selgub, et peamiselt liigituvad analüüsitud algatused osalustasemetele, milles arvestatakse esitatud ettepanekutega osaliselt ning mille menetlemisel kahel juhul leidis aset sisuline arutelu ning kahel juhul mitte. Kõige madalamat osalustaset – tagasilükkamine ning kõige kõrgemat – võimestamine käesoleva töö raames analüüsitud kollektiivsete pöördumiste seas ei leidunud. Lisaks jõuti järeldusele, et neljast algatusest kolm päädisid positiivse tulemusega.

Võtmesõnad: rahvaalgatus, osalusdemokraatia, osalus, e-osalus

## SISSEJUHATUS

Aina enam keskenduvad avaliku osaluse teooriad ning sellekohased uurimistööd kaasavale poliitika kujundamisele ja avatud valitsemisele (Lember *et al.*, 2022). Inimeste kaasamist ning osalust nähakse viisina, mis aitab muuhulgas kaasa efektiivsele ning tõhusale teenuste osutamisele ja poliitikate kujundamisele (Ostrom, 1996).

Eesti 2035 strateegia näeb ette, et riigivalitsemine toimub koosloomes oma kodanikega ja seeläbi soodustatakse ka kodanikke riigi jaoks oluliste otsuste tegemisel osalema (Eesti 2035, lk 12). Seega nähtub sellest riigi otsene huvi kodanike, huvigruppide ja muude oluliste osapoolte kaasamiseks, millele aitab kaasa omakorda ka e-vahendite laialdane kasutus ja kättesaadavus.

Üheks viisiks, kuidas elanikud riigi toimimisse panustada saavad, on rahvaalgatus. Tänu rahvaalgatustele saab riigi keskvalitsus head tagasisidet sellest, millised probleemid ja valdkonnad inimeste jaoks käesoleval hetkel kõige olulisemad on. Lisaks tagab osalus ka kõige laiemas mõistes ühiskonna toimimisele läbipaistvust, avatust ja toetust (Stiglitz, 1999, viidatud O'Donnell *et al.*, 2007, lk 7).

European Social Survey 2014. aastal läbi viidud küsitluse raames leiti, et enam kui pooled vastajatest tõdeavad, et riik ei lase oma rahvast otsusetegemise lähedale. Seega võttis Euroopa Liit enda sihiks edendada e-osalust. (Hennen *et al.*, 2020, lk 4) Van Djik (2012) nentis, et peamiselt on e-osalust võimalik täheldada vaid esimestes poliitikaprotsessi etappides. E-osalus ehk elektrooniline osalemine riigi tegevustes tähendab „... igasugust poliitilist osalemist nii läbi formaalsete mehhanismide kui ka mitteformaalse kodanikuaktiivsuse, kasutades digitaalseid vahendeid“ (Lindner & Aichholzer, 2020, lk 18). E-osalust peetakse osaluseks, mille läbi on tagatud suurem läbipaistvus, usaldus, koostöö, kodanike turvalisus ja heaolu aidates riigi otsuseid muuta ratsionaalsemateks ning tõhusamateks (Wirtz *et al.*, 2018).

OECD 2022. aasta raporti kohaselt jagab Eesti e-osaluse indeksi järgi OECD riikide hulgas Singapuri 3. kohta. Kui 2020. aastal oli Eesti veel 1. kohal, siis kaks aastat hiljem on esikohal

Jaapan ja teisel kohal Austraalia. E-osaluse indeks koosneb kolmest tegurist. Esmalt analüüsitakse seda, kas ja mil määral on informatsioon kodanikele tagatud ja kättesaadav. Teise tegurina jälgitakse kodanike kaasamist ja nendega konsulteerimist poliitika või teenuse loomisel. Viimase tegurina võetakse arvesse seda, kui võrd kaasab valitsus inimesi otsuste tegemisse. (E-government survey, 2022, lk 40)

Küll aga on autorid Rowe ja Frewer (2004) tõstatanud küsimuse, et kuidas on võimalik olla kindel, et osalus viib siiski olukorrani, kus olemasolev olukord või toimimisreeglid muutuvad paremuse poole või jõuavad üleüldse soovitud tagajärgedeni. See annabki põhjuse uurida, milliste osalustasemetega alla kvalifitseeruvad esitatud algatused ning mis neist saanud on.

Käesolev töö keskendub rahvaalgatus.ee portaali kaudu Riigikogule esitatud pöördumistele, analüüsides algatusi hetkest, kui need on jõudnud Riigikokku. Rahvaalgatus.ee portaali kaudu on võimalik 2016. aastast esitada pöördumisi Riigikogule ning 2020. aastast kohalikele omavalitsustele, kuid antud töös keskendutakse vaid Riigikogule esitatud pöördumistele. Keskendudes etapile, kus algatused on Riigikogus, on võimalik seeläbi analüüsida kodanike ja riigivõimu omavahelisi suhteid ning jätta kõrvale eelnev protsess, milles leidis aset algatuse loomine, sellele allkirjade kogumine ja võimalik täiendamine. Kodanikena käsitletakse töös isikuid, kellel on õigus kollektiivseid pöördusi esitada, sinna hulka kuuluvad ka mittekodanikest alalised elanikud, ning seejuures jäetakse kõrvale kodakondsuse seaduses defineeritud kodaniku mõiste. Antud töö keskmesse tõusetub kaasamistasemete kirjeldamine ning seejärel vastavatele algatustele kategooriate omistamine. See aitab omakorda näitlikustada seda, kui võrd on riigivõim valmis kaasama kodanikke nende jaoks oluliste otsuste langetamisesse. Rahvaalgatus.ee portaal on toonud kaasa märkimisväärse kodanike aktiivsuse kollektiivsete pöördumiste esitamisel. Seda näitlikustab, et portaali loomisaastal, 2016. aastal koguti läbi portaali algatustele 11 573 allkirja ning 2023. aastal juba 289 496 allkirja (Saar *et al.*, 2024). Lisaks loovad e-vahendid mugavad võimalused pöördumiste esitamiseks. Magistritöö eesmärgiks on uurida, kas aktiivsem osalus ja mugavamad e-võimalused pöördumiste esitamiseks on kaasa toonud põhimõttelise muutuse kodanike kaasamises otsustusprotsessidesse. Nimetatud põhimõttelist muutust hinnatakse töös läbi osalustaseme hindamise.

Lõputöö raames püstitatakse kaks uurimisküsimust:

1. Mis on saanud rahvaalgatus.ee portaalis ajavahemikus 2021-2022 Riigikogule esitatud kollektiivsetest pöördumistest?

2. Millisesse osalustasemesse liigitub enim rahvaalgatus.ee portaali kaudu ajavahemikus 2021-2022 Riigikogule esitatud kollektiivseid pöördumisi?

Käesolevas magistritöös analüüsitakse rahvaalgatus.ee portaali kaudu ajavahemikus 2021-2022 esitatatud pöördumisi ning seda, mis neist nüüdseks saanud on. Selleks analüüsib autor antud perioodil esitatud algatusi, komisjonide protokolle ning vastuskirju ja viib läbi ka intervjuud algatajate, komisjonide liikmete ja ametnikega. Lisaks võtab töö autor algatuste analüüsimise aluseks rahvaosaluse tasemed ning määrab iga algatuse vastavale tasemele.

Lõputöö on jagatud peamiselt kolmeks suuremaks osaks. Esimeses osas antakse teoreetiline ülevaade osalusdemokraatiast, avalikust osalusest ja täpsemalt selle tasemetest. Järgmises osas antakse ülevaade meetodikast. Töö kolmas osa keskendub rahvaalgatus.ee portaali kaudu esitatud kollektiivsete pöördumiste analüüsimisele läbi nii algatajate kui ka algatuste menetlejatega läbiviidavate intervjuude ning algatuste ja komisjonide protokollide ning vastuskirjade läbitöötamisele. Viimaks luuakse süntees teoreetilises osas esitatud kirjandusest ning selle vastavusest empiirilisele töö osale ning iga algatus kategoriseeritakse vastavale osalustasemele.



# 1. OSALUSDEMOKRAATIA JA RAHVAALGATUS

Osalusdemokraatia on üks demokraatia vorm, milles kodanikud osalevad individuaalselt või ka kollektiivselt ühiskondlikult oluliste otsuste tegemisel sooviga muuta nende elukeskkonda paremaks (Boudjelida *et al.*, 2016). Osaluse näol on tegemist kodanike ja riigi omavahelise suhtlusega, et panustada poliitikategemisse võimalikult läbipaistval ja vastutustundlikul viisil (Phillips & Orsini, 2002).

## 1.1. Osalusdemokraatia ja rahvaalgatus

Nabatchi (2012a) on kodanike osaluse jaganud otseseks ja kaudseks osaluseks. Kaudse osalusena käsitletakse olukorda, kus kodanikel on esindajad, kes nende eest otsuseid teevad. Otsene tähendab aga seda, et kodanikel endil on võimalus otsuse tegemises osaleda. Antud töö mõistes tuleb vaatluse alla otsene osalus.

Käesoleval ajal ei toimu enam arutelu selle üle, kas avalikku osalust on vaja, vaid nüüd on küsimuseks hoopis, milline osalusprotsess või -viis oleks selleks parim (Konisky & Beierle, 2001). Osalusdemokraatia puhul on otsustusprotsess selline, kus inimesed ise teevad ettepanekuid, algatavad, arutlevad, otsustavad, planeerivad või lõpuks ka rakendavad langetatud otsuseid, mis nende elusid mõjutavad (Roussopoulos & Benello, 2017, 6).

Arnstein (1969) toob välja, et kodanike osalus ei tähenda midagi muud kui kodanike võimu. See annab võimaluse kaasata inimesi poliitika kujundamisesse ning samal ajal saada teada nende muredest, soovidest ja vajadustest (Arnstein, 1969; Creighton, 2005). Näiteks on *American Institute of Certified Planners Code of Ethics* käsitletud seda, et osalemine peab olema võimalikult avatud ka nendele, kellel igasugune formaalne organisatsioon või mõju puudub (AICP Code of Ethics ..., 2005). Paljud autorid on leidnud ka, et tihti võib osalust takistada näiteks keelebarjäär või ka valitsuse usaldamatus ja muu taoline (Allen & Slotterback, 2021). Siinjuures on Arnstein (1969) arutlenud võimu ümberjagamise üle, mille ülesandeks on anda võimalus isikutele, kes üldiselt poliitilises või majanduslikus protsessis kaasa rääkida ei ole saanud, teadlikult kaasatud

olla. Küll aga tuleb rõhuda asjaolule, et kui võimu ei jaotata ümber, on osalusprotsess tühine ja häiriv nende jaoks, kellel võimu otsustada ega kaasa rääkida ei ole (Arnstein, 1969).

On leitud, et osalus toob ühiskonnale kasu nii protsessi kui väljundite näol ning kasu saajateks võib pidada nii kodanikke kui ka riiki. Näiteks on toodud, et osalenud saavad tänu protsessile haritumaks, nimelt õpivad nad tundma nii osalusprotsessi kui ka seda, kuidas riigis otsuste tegemine aset leidab (Creighton, 2005; Beierle & Cayford, 2002). Seeläbi saavad nad valitsust teavitada parasjagu ühiskonna jaoks olulistest teemadest ning lisaks ka teadmisi edaspidiseks aktiivseks osalemiseks riigielus. Väljunditena saavad kodanikud kasu osas, mis puudutab hetkel probleeme tekitava ummikseisu ületamist ning soovitud tulemuste saavutamist (Irvin & Stansbury, 2004). Tänu sellele, et kodanikud on saanud poliitikate loomise juures kaasa rääkida, tekib neil seejuures omanikutunne ning tulemuseks on kodanike jaoks paremad poliitikad (Creighton, 2005). Lisaks on osaledes saavutanud kodanikud ka teatava kontrolli poliitikaprotsessi üle (Irvin & Stansbury, 2004) ning võivad seeläbi leida kontakte ning inimesi, kellega moodustada ühiseid liite ning omakorda tulevikus kindlas valdkonnas ka liidriks saada (Creighton, 2005).

Riigi jaoks on kodanike osalemine otsustusprotsessis Irvini ja Stansbury (2004) arvates kasulik just seetõttu, kuna riik saab teada, mis on inimeste jaoks olulised teemad ning seeläbi õppida neilt või vastupidi teavitada neid riigi plaanidest antud valdkondades. Läbi kodanike kaasamise on riigil võimalik rahvaga usaldav suhe luua (Beierle & Cayford, 2002). Kodanikke kaasav otsustusprotsess annab riigile võimaluse oma otsustele legitiimsust saada (Creighton, 2005). Kui riik teeb otsuste väljatöötamisel koostööd kodanikega, siis võimaldab see riigil vältida potentsiaalseid konflikte (*Ibid.*), kohtuvaidlusi ja kulusid sellele, sest otsused on välja töötatud koos kodanikega (Irvin & Stansbury, 2004).

Ligipääs erinevale teabele, võimalus öelda riigi asjades sõna sekka või isegi esitada mõni algatus poliitika muutmiseks aitab suuresti kaasa hea valitsemise (*good governance*) tekkele. Lisaks aitab see muuta poliitikate kujundamist läbipaistvamaks, suurendada riigi otsustusprotsesside legitiimsust, muuta otsused kvaliteetsemateks ning samas muuta ka riigi vastutust langetatud otsuste üle suuremaks, sest kodanikud, kes protsessi on panustanud, jälgivad hoolega seda, milline otsus lõpuks vastu võeti ning kas ka nende esitatud ettepanekutega arvestati. (OECD, 2001)

Teadusallikates peetakse rahva osalemist riigiasjades demokraatia nurgakiviks (Roberts, 2015; Arnstein, 1969). Demokraatlik riigikord eeldab rahva võimalust riigi elus ning selle toimimises

kaasa rääkida. Neid võimalusi on erinevaid. Näiteks võib rahvas nende jaoks oluliste küsimuste korral kaasa lüüa läbi poliitika kujundamise protsessi kui nii-öelda probleemi sisendi andjana (Boudjelida *et al.*, 2016), samas ka huvigrupina, kes oma huvisid poliitika loomisel kaitseb.

Kodanike kaasamine võib toimuda ülalt alla põhimõttel (riik algatab kaasamisprotsessi) või alt üles (kodanikud või nende ühendused algatavad protsessi). Selles töös vaadeldakse alt-üles osaluse protsessi. Rahvaalgatuste näol on tegemist alt-üles osalusega, mis tähendab, et kodanikud on riigi elus kaasa rääkimiseks teinud omapoolsed pingutused. Alt-üles põhimõte aitab kaasa sellele, et kõik erinevad isikud antud kogukonnas saavad oma arvamust otsustuprotsessi raames väljendada (Richards *et al.*, 2004, lk 7). Võrreldes sotsiaalsete liikumistega on rahvaalgatuste näol tegemist vähem ideoloogiliste, kuid rohkem tulemustele suunatud tegevusega. Juhul, kui algatuste eesmärgiks ei ole poliitikaga seotud saavutus, siis proovitakse opositsioonilist ja poliitilist tegevust pigem vältida. Tänu sellele tekivad eesmärkide saavutamisel algatajate ja riigi ning teiste osapoolte vahel tugevad sidemed. (Connelly *et al.*, 2020) Peamiseks erinevuseks riigi ja kodanike partnerluse ja riigi poolt algatatud osalustega on rahvaalgatustel siiski see, et neid juhivad kodanikud (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016, lk 2).

Osalusdemokraatia puhul kritiseeritakse seda, et kodanike jaoks võib lõpliku otsuseni jõudmise protsess tunduda pika ja väsitavana, mis toob kaasa vähemate inimeste reaalse osaluse ning seetõttu võib osalus jääda vaid nii-öelda aktivistide või asjast rohkem huvitatute kätte, kes võivad ka olla näiteks mõne poliitilise rühmituse või erakonna liikmed (Warren, 1996). See aga ei erine paljuski esindusdemokraatiast, kus võimu teostavad need, kellele on rahvas oma hääle andnud. Cameron ja Sharpe (2012) tõdevad, et osalusdemokraatia järele tekib nõudlus juhul, kui kodanikud ei ole rahul esindusdemokraatiaga. Sarnasel seisukohal on ka Barber (1984), kelle sõnul paradoksaalselt ei pruugi esindusdemokraatia kaasa aidata regulaarsele kodanike osaluse ning kodanike õiguste arengule.

Osalusdemokraatia toimimiseks peab riik olema selleks väga avatud ja valmis. Asutustel peab olema välja töötatud protsess, kuidas kodanikud kaasa saaksid rääkida või oma ettepanekuid esitada. (Parvin, 2021) Küll aga võivad osalusmehhanismid osutada ebatõhusaks, olla allutatud valitseva eliidi manipuleerimisele või jätta valdava enamuse elanikkonnast tähelepanuta (Balderacchi, 2016).

Osalusdemokraatia eeldab, et inimesed on väga hästi kursis antud valdkonnaga, milles nad muudatusi teha soovivad. Esindusdemokraatia loogika eeldab, et inimestel ei pruugi olla aega ega võimekust, et viia ennast kurssi kõigis valdkondades ning seetõttu annavad nad õiguse teistele isikutele või esindusgruppidele nende huvide ja soovide eest seista. Osalusdemokraatia puhul võibki probleemiks osutuda see, et kui isikud, kes algatusi teevad, ei ole eksperdid (Parvin, 2021), siis ei pruugi nende soov valdkonnas midagi muuta, täituda. Parvin (*Ibid.*) toob siinkohal välja osaluse paradoksi, mis kujutab endast seda, et mida rohkem antakse kodanikele voli langetada otsuseid või olla nende väljatöötamise juures, seda vähem peaks tegelikkuses seda riik lubama. Nimelt viitab osaluse paradoks sellele, et demokraatia tugevdamiseks on vaja (esindus)demokraatiat nõrgendada. See tähendab, et eeldus, mida rohkem inimesi osaleb, seda parem demokraatia, ei vasta tõele (Roberts, 1998; Parvin, 2021). Parvin'i (2021) sõnul töötaks osalus paremini ning oleks kvaliteetsem juhul, kui sellest võtaks osa väiksem arv kodanikke, kellel on või kellele saab mõistlikult anda osalemiseks vajalikud poliitilised teadmised ja demokraatliku suutlikkuse.

## 1.2. E-osalus

Tehnoloogia arenedes on demokraatliku osalusviisina kerkinud tähelepanu alla rohkem ka e-demokraatia. Kõige lihtsama definitsioonina võib e-demokraatiat käsitleda kui kodanike võimalust riigi toimimises e-vahendeid kasutades kaasa lüüa (Macintosh, 2004). Lindneri ja Aichholzeri (2020) sõnul viitab e-demokraatia demokraatlikule otsusetegemise protsessile, mida toetab info- ja kommunikatsioonitehnoloogia. Sealjuures tuuakse välja, et algne passiivne kaasamine on muutumas aktiivsemaks. See tähendab, et kui algselt muudeti näiteks mitmed dokumendid avalikkusele kättesaadavaks ning monitooriti meediakasutust, siis mida aeg edasi, seda enam kaasatakse inimesi realselt otsusetegmistesse luues platvorme, kus on võimalik poliitiliste probleemide üle arutleda. Teadupoolest annab võimalus isikutel ise ettepanekuid ja otsuseid teha neile palju motivatsiooni end riigiasjadega kurssi viia ja seeläbi muutuvad nad ka teadlikumateks ning haritumateks (Schiller, 2011).

E-osalust on Van Dijk (2012) defineerinud kui „...digitaalse meedia kasutamist, et vahendada ja muuta kodanike suhteid riigivalitsemise institutsioonidega kodanike suurema osaluse suunas.“ Veel on ta välja toonud, et lisaks poliitilistele küsimustele on olulised ka avalike teenuste osutamise seotud probleemid, mis kujundavad kodanike ja riigi omavahelisi suhteid.

E-osalust nähakse võimalusena kahepoolse suhtluse kaudu vastastikku teineteiselt õppida (Boudjelida *et al.*, 2016) ning lisaks aitab see kaasa ausa ja tõhusa ühiskonna ja riigi arengule (Wirtz *et al.*, 2018). Lisaks on oluline rõhutada, et e-osalust saab pidada üheks sisendiks poliitikaprotsessis nagu ka teisi kanaleid, mida enne otsusetegemist arvesse võetakse (Boudjelida *et al.*, 2016). E-osalusega soovitakse saavutada suuremat üldist osalust, suurendada informatsiooni tagamist, parandada poliitikate kvaliteeti, suurendada kodanike usaldust riiki, täiustada ja jagada vastutust poliitikate kujundamisel ning tõsta avalikkuse teadlikkust ning arusaama ühiskonnas esinevate poliitikaprobleemide osas (Wirtz *et al.*, 2018).

Takistused, mis võivad e-osalust segada, on näiteks kodanike vähene või oskamatu IKT kasutamine, ligipääs IKT lahendustele, riigi luba kasutada IKT-d ning finantsilised piirangud IKT taristule (Bohman, 2014; Nam, 2012; Parycek *et al.*, 2014). Lisaks võivad e-osalust takistada ka IKT vahendite usaldusväärseuse puudumine, riigi huvi ja ressursside puudumine või vastupanu traditsiooniliste osalusviiside muutumise vastu (Gibson & Cantijoch, 2013; Ferreira *et al.*, 2015).

Van Dijk (2012) on tõstatanud probleemid, mis võivad seoses e-osalusega tekkida. Peamise probleemina toob ta välja, et e-osaluseks peab isik omama üpriski suuri digitaalseid oskuseid lisaks traditsioonilistele teadmistele riigi toimimise kohta. Esmalt nimetatakse arvuti käsitsemisoskusi, teiseks Internetiga ümber käimise oskusi, kolmandaks otsinguoskusi ning viimaks strateegilisi oskusi kasutada Interneti rakendusi. Kui inimestel need oskused puuduvad, siis muutub nende jaoks ka väga keeruliseks e-osalemine.

### **1.3. Osalustasemed**

Osalustasemeid on erinevad autorid oma analüüsidest kategoriseerinud erinevalt. Kõige laialdasemalt on tuntud ning viidatud Arnsteini, IAP2 ning Macintoshi lähenemistele. Nii-öelda redeliastmeteks on osaluse jaganud näiteks Arnstein (1969), spektrina on osalustasemed välja toonud rahvusvaheline avaliku osaluse assotsiatsioon (IAP2 *International association for public participation*) ning lisaks on teiste seas erinevaid osalustasemeid käsitlenud ka Macintosh (2004) ja OECD (2016). Küll aga võib välja tuua, et peamiselt eristatakse siiski kolme olulisemat osalustaset: teavitamine, konsulteerimine, aktiivne osalus. Järgnevate mudelite puhul tasub tähele

panna, et esimesed osalustasemed on madalama osalusaktiivsusega ning järgnevad aina suurema kodanike osalusega astmed.

### 1.3.1. Arnsteini mudel

Kodanike osaluse kategoriseerimise aluseks peetakse Sherry R. Arnseini 1960. aastatel kirja pandud osalustasemete redelit. Redel iseloomustab kodanike osalemist riigielus ning võimu rolli osalusprotsessis (Contreras, 2019), kus alumised astmed illustreerivad kodanike võimu puudumist osalusel ning kõrgemad astmed kodanike suuremat osalust (Gaber, 2019). Arnsteini mudeli põhjal on osaluse peamiseks eesmärgiks anda kodanikele ja ühiskonnale otsustamisel võimu juurde (Contreras, 2019).

Tabel 1. Arnsteini mudel

Redeliaste	Nimetus	Üldnimetus	Lühisisu
1	Manipulatsioon	Mitteosalus	Näiline kaasamine, kodanikele teabe jagamine
2	Teraapia		Probleemi põhjuste lahendamise asemel selle näiline leevendamine
3	Informeerimine	Piiratud osalus	Kodanike ja riigi vastastikune informeerimine, kodanikel ei ole kindlust, et nende ettepanekutega arvestatakse
4	Konsulteerimine		Kodanike arvamuse kuulamine, kuid selle arvestamise kohustust pole
5	Leevendamine		Kodanikel nõuandev roll
6	Partnerlus	Kodanike võimutasemed	Koostöö tegemine kokkulepitud reeglite järgi
7	Delegeeritud võim		Kodanikel on enamus otsustusõigus
8	Kodanike võim		Kodanikud kontrollivad kogu protsessi ning otsuste langetamist

Allikas: Arnstein (1969)

Arnstein jaotab redeli kaheksaks astmeks ning jagab ka need veel omakorda üldnimetajate alla (Tabel 1). Kõige alumised kaks astet kannavad nimetusi manipuleerimine ja teraapia, mis omakorda on mitteosaluse näideteks, kus kodanikud on nii-öelda riigi poolt jagatava informatsiooni tarbijateks (Oredo, 2022). Nimetatud tasemetel ei toimu inimeste osalust kui sellist, vaid nendes etappides avaldub riigi võimalus harida oma kodanikke (Fedotova *et al.*, 2012). Manipulatsiooni näideteks on erinevad nii-öelda nõuandvad kogud ehk „*advisory groups*“, kus tegelikkuses jagavad ametnikud grupis osalevatele kodanikele informatsiooni erinevate plaanide

kohta, mida juba rakendatakse ning mida kodanikel muuta pole võimalik (Karner, *et al.*, 2019). Säärast nii-öelda osalemist on nimetatud näiteks informatsiooni kogumiseks, avalikeks suheteks ning toetuseks (Arnstein, 1969). Antud juhul on tegemist näilise kaasamisega, kus ka osalejad ei pruugi mõista, et tegelikkuses nad sisulist panust otsusetegemise protsessi ei anna.

Teraapia all on silmas peetud olukorda, kus kodanikud on küll kaasatud erinevatesse tegevustesse, kuid kaasamise keskmes on siiski kodanike näiline ravimine ning sealjuures ei keskenduta probleemi põhjustele või selle ärahoidmisele. Teraapia puhul püütakse eirata probleemi peamist põhjust ning seetõttu üritatakse ravida tagajärgi, selle asemel, et ravida seda, mis probleemi on tegelikkuses põhjustanud. (Arnstein, 1969; White & Langenheim, 2021)

Järgmist kolme redeliastet nimetab Arnstein (1969) piiratud osaluseks, kus kodanike esindajaid kutsutakse osalema kõrgemates otsustuskogudes, kuid tegelikkuses nende poolt antav sisend lõppotsust ei mõjuta (Karner *et al.*, 2019). Kolmandal ja neljandal astmel on tegemist vastavalt informeerimise ning konsulteerimisega. Informeerimine tähendab, et kodanikel on õigus saada ära kuulatud ning samas saada osa riigi poolt pakutavast informatsioonist. (Arnstein, 1969) Küll aga puudub kindlus selles osas, kas kodanike esitatud arvamustega ka päriselt arvestatakse (Oredo, 2022). See tähendab, et kui osalus piirdub vaid nii-öelda ärakuulamisega, siis ei pruugi hetkeolukord ka muutuda. Informeerimise näideteks võib tuua meedia, plakatid, milles teavitatakse juba sooritatud otsustest või tegudest (Lundy, 2018), mis on suunatud just kodanike hüvanguks, või ka koosolekud, kus kodanike küsimustele vastamisel antakse asjasse mittepuutuvaid vastuseid või jagatakse pealiskaudset informatsiooni.

Konsulteerimist soovitatakse kasutada kõrgemate osalustasemetega koos. Kui seda aga ei tehta, puudub konsulteerimisel mõte, sest kodanikud võivad küll enda arvamust väljendada ning ettepanekuid esitada, kuid neid ei pruugita arvesse võtta. (Arnstein, 1969) See aga tähendab, et kodanikud on osalenud justkui kaasamises, kuid mingisugust tulemust see kodanikele ei anna. Küll aga võivad võimuesindajad lugeda kaasamist kui kohustust täidetuna, sest formaalselt on kodanikke kaasatud, hoolimata sellest, et nende seisukohti arvesse ei võeta (Tisdall, 2015). Näitena võib siinkohal tuua arvamusküsitlused ja avalikud ärakuulamised.

Järgmine redeliaste – leevendamine - kirjeldab sarnast olukorda nagu ka eelmisel kahel, kus isikutel, kellel võimu pole, on õigus küll nõu anda, kuid otsustusõigus jääb siiski riigile ehk võimukandjatele (Arnstein, 1969). Antud juhul toimub kodanike esindajate osalemine võimuta

positsioonil. Osalus on enamasti vabatahtlik, tasustamata ning toimub suuremates riigistruktuurides. Kuna kodanik satub osalemisel üpris laia intitutsionaalsete suhete võrgustikku, siis puudub tal seal hääl, mida arvesse võetaks. (Botchwey, 2019)

Edasised redeliastmed iseloomustavad tasemeid, kus ka kodanikel mingil määral võim tekib. Esimesena toob Arnstein (1969) välja partnerluse, mis annab kodanikele võimaluse pidada läbirääkimisi ning leida kompromisse võimukandjatega. Selleks lepivad osapooled kokku reeglid, mille järgi koostööd tehakse (Botchwey, 2019), kusjuures kokkulepitud reegleid ei ole ühepoolset võimalik muuta. Partnerlus toimib kõige tõhusamalt siis, kui kogukonnas on organiseeritud võimubaas, mille ees kodanike liidrid vastutavad; kui kodanike rühmal on rahalisi vahendeid, et maksta oma juhtidele nende aeganõudvate pingutuste eest mõistlikke honorare; ja kui rühmal on ressursse oma tehnilise ja juriidilise toe ning organiseerijate palkamiseks. (Arnstein, 1969) Lisaks tasub tähele panna, et partnerlusega vabatahtlikult algust ei tehta, küll aga kui ühiskonnast selleks teatavat survet avaldatakse, hakatakse kodanikega partnerlust looma (Botchwey, 2019).

Delegeeritud võim tähendab olukorda, kus kodanikud on saanud häälteenamuse, et otsus langetada. Näiteks juhtub see olukorras, kus kodanikud on antud vormis rohkem esindatud. See tähendab, et kaasamine on jõudnud punkti, kus kodanikel on suurem otsustusõigus. (Arnstein, 1969) Siinkohal võib piisava otsustusõiguse ja kodanike esindatuse suurendamise näitena välja tuua olukorra, kus kodanikel on võimalus olla esindatud näiteks juhatuses või muus taolises esindusorganisis (Manetti, 2011).

Kõige kõrgema redeliastme puhul on tegemist kodanike kontrolliga. See tähendab, et võim on ümber jaotatud (Oredo, 2022) ning kodanikud nõuavad täielikku õigust, et juhtida erinevaid programme või institutsioone või olla vastutavad poliitika või juhtimisprotsessi eest (Bess *et al.*, 2009). Siiski leidub ka kodanike kontrolli vastu argumente: see toetab äärmuslust, on kulukam ja vähem tõhus, ei sobi kokku väärtussüsteemide ja professionaalsusega, sest kodanikel ei pruugi olla vajalikke teadmisi riigielus kaasa rääkida või otsuste langetamise eest vastutavad olla, ning ironilisel kombel võib see osutada ebasoodsaks kodanike jaoks, kes on pälvinud võimu, sest neile justkui on antud kontroll, kuid rahalisi vahendeid oma eesmärkide saavutamiseks ei pruugi olla võimaldatud (Arnstein, 1969).

Küll aga leidub Arnsteini mudeli puhul ka probleeme. Näiteks on kritiseeritud Arnsteini mudelit kui liigset kodanike ja võimukandjate vahelist võimuvõitlust (Collins & Ison, 2006), milles



keskendutakse peamiselt valimisõiguseta ühiskonnagruppide või vähemusgruppide võitlusele võimu nimel (Tritter & McCallum, 2006, viidatud Gaber, 2019). Lisaks juhitakse tähelepanu asjaolule, et mudel on normatiivne (Cornwall, 2008) ning suunatud hierarhiale, mis võib osutada kasutuks just seetõttu, kuna osalus on kompleksne, mis tähendab, et nii probleem kui ka lahendus on ebakindlad (Collins & Ison, 2006). Kriitikat on ka selle kohta, et redelit on paljuski vaid kirjeldatud ning konkreetseid meetodeid, kuidas mõõta kaasatust ning mis sobib iga astme jaoks, pole pakutud (Contreras, 2019). Välja on toodud ka, et Arnsteini mudeliga keskendutakse rohkem osalemise mõjudele ja tulemustele, mitte niivõrd protsessi ja rahulolu aspektidele (Laurian & Shaw, 2009).

### 1.3.2. Rahvusvahelise avaliku osaluse assotsiatsiooni (IAP2 *International Association of Public Participation*) mudel

IAP2 mudeli kohaselt jaguneb avalik osalus viieks kategooriaks: informeerimine, konsulteerimine, kaasamine, koostöö ja võimestamine (IAP2 Spectrum of Public Participation, 2018). Kusjuures tuleb tähele panna, et igal tasemel suureneb kodanike osaluse tähtsus või nende kaasamine.

Tabel 2. IAP2 mudel

Tase	Nimetus	Lühisisu
1	Informeerimine	Ühepoolne suhtlus kodanikega
2	Konsulteerimine	Kodanike arvamuse kogumine
3	Kaasamine	Kodanike kaasamine protsessi
4	Koostöö	Kodanikega konsensuse leidmine
5	Võimestamine	Protsessi juhtimine ning lõpliku otsuse tegemine kodanike käes

Allikas: IAP2 (2018)

Informeerimise etapis nähakse ette riigi ühepoolset suhtlust kodanikega. Nimelt jagatakse kodanikele informatsiooni riigi plaanide või langetatud otsuste osas. See annab kodanikele võimaluse mõista näiteks langetatud otsuse tagamaid isegi juhul, kui otsusega ei nõustuta. (Babelon *et al.*, 2021) Samuti teavitatakse neid ka selleks, et kodanikud mõistaksid probleeme, alternatiive, võimalusi ning eeldatavaid lahendusi sellele (IAP2 Spectrum of Public Participation, 2018; Ortiz & Huber-Heim, 2017). Informeerimisena nähakse inimeste teavitamist läbi faktilehtede või asutuste kodulehtede (Goodman *et al.*, 2020).

Konsulteerimine annab riigile parema ülevaate sellest, mida kodanikud ühest või teisest valdkonnast või hetkel käsil olevast plaanist arvavad (Babelon *et al.*, 2021). Kodanike arvamust

on võimalik koguda kasutades erinevaid küsitlusi, fookusgrupe või avalikke koosviibimisi (Goodman *et al.*, 2020), mille läbiviimist juhivad riigiesindajad (McNeill *et al.*, 2021).

Kaasamise tasandil saavad inimesed eristada endapoolset nägemust probleemist ning pakkuda välja ka lahendusi (Babelon *et al.*, 2021). Samuti on antud etapis oluline see, et riigiesindajad võtaksid kasvõi osaliselt arvesse kodanike muresid ning soove (Ortiz & Huber-Heim, 2017). Selleks kohtuvad riigiesindajad kodanikega näiteks töögruppides (Goodman *et al.*, 2020).

Koostöö puhul on osalenute seas paika pandud kindad rollid (McNeill *et al.*, 2021). Sel tasandil saavad inimesed esitada argumente ning ettepanekuid juba riigi poolt välja pakutud teemadel (Babelon *et al.*, 2021). Koostöö sujumiseks kaasatakse kodanikke probleemi lahenduste alternatiivide leidmisesse (Ortiz & Huber-Heim, 2017), mille juures on rõhk ka konsensuse leidmisel (Goodman *et al.*, 2020). Sellel tasandil proovib riik kodanike pakutud ettepanekute või soovidega suuremal määral arvestada ning koos kodanikega sobivaid lahendusi otsida (IAP2 Spectrum of Public Participation).

Võimestamisel on kodanikel endil võim töötada välja lahendusi, mida riik rakendada hakkab (Ortiz & Huber-Heim, 2017). Võimestamise puhul kasutatakse enim arutlevat suhtlust, mis viib kõrgeima jagatud otsustusõiguseni, sest vastavalt antud taseme kirjeldusele on riigipoolseks lubaduseks viia ellu seda, mida avalikkus otsustab (Nabatchi, 2012b). Sealjuures on kodanikel väga suur roll kogu protsessi läbiviimisel ja juhtimisel ning lõpliku otsuse langetamisel (McNeill *et al.*, 2021). Antud tasandi näiteks on kaasav eelarve, kus kodanikel on võimalus protsessi algul pakkuda välja ideid, kuidas ning kuhu raha suunata ning hilisemalt ka otsustada selle üle, milline idee on parim ja millist riik või omavalitsus ellu peab viima.

IAP2 mudelil esineb ka teiste sarnaste mudelite ees eeliseid. IAP2 mudel töötati spetsiaalselt välja selleks, et olla abiks teaduritele erinevate projektide mõju tasemete hindamisel (Davis & Andrew, 2018). Näiteks võib välja tuua ka, et mudel on üpriski praktilise ülesehitusega ning seeläbi keskendub läbipaistvusele, legitiimsusele ja kaasamisele ning nende seostele erinevate vahenditega, mis kaasamist võimaldavad. Antud mudelit on võrreldud ka Arnsteini mudeliga, mille erinevuseks on see, et kui Arnsteini mudelit peetakse pigem teoreetiliseks ning analüütiliseks, siis IAP2 mudel on rohkem praktiline ning seetõttu on seda ka lihtsam kasutada. Kriitikat on välja toodud selles osas, mis puudutab kategooriate erinevat kasutamist ja mõistmist erinevates riikides. (Babelon *et al.*, 2021)

### 1.3.3. Macintoshi mudel

Ka e-osalus on jagatud erinevatesse kategooriatesse. Nii nagu jaotatakse tavapäraseid osalustasemeid erinevalt, jaotatakse ka e-osalustasemeid erinevalt. Siiski saab e-osalustasemete kategoriseerimisel tuua paralleele traditsiooniliste demokraatlike osalustasemetega.

Macintosh (2004, lk 3) jagab e-osalustasemed e-võimaldamiseks, e-kaasamiseks ning e-võimestamiseks.

Tabel 3. Macintosh'i mudel

Tase	Nimetus	Lühisisu
1	e-võimaldamine	Kodanikele on tagatud võimalused pääseda ligi informatsioonile
2	e-kaasamine	Ülalt-alla kodanikega konsulteerimine
3	e-võimestamine	Alt-üles lähenemine, kus kodanikud saavad algatada või tõstatada probleeme

Allikas: Macintosh (2004)

E-võimaldamise all peetakse silmas seda, kuidas jõuda tehnoloogiat kasutades laiema avalikkuseni (Macintosh, 2004). Siinkohal on oluline, et tehnoloogia abil pakuks riik ligipääsetavat ja arusaadavat asjakohast teavet ka neile, kellel igapäevane kokkupuude Internetiga on vähene (Aichholzer & Allhutter, 2011). Sealjuures tagatakse kas passiivne tekstipõhine informatsiooni kättesaadavus või infot avaldatakse vastavalt kodanike nõudmisele. (Guzman *et al.*, 2014; Namayengo *et al.*, 2023)

E-kaasamise puhul on aga eesmärgiks toetada poliitiliste küsimuste sügavamalt arutelu laiema publiku hulgas (Aichholzer & Allhutter, 2011). Kaasamine antud kontekstis viitab valitsuse või parlamendi poolt ülalt-alla suunatud konsulteerimisele kodanikega, kus kodanikel on võimalus anda tagasisidet (Guzman, *et al.*, 2014). Macintosh (2004) toob e-kaasamise võimalusteks foorumid: probleemipõhise foorumi ja poliitikapõhise foorumi. Probleemipõhise foorumi puhul on tegemist aruteluga poliitika kujundajate, ekspertide või huvigruppide poolt välja käidud poliitikaprobleemi üle. Läbi selle on arvamuse küsijal võimalik saada kodanikelt sisendit probleemi mõtestamiseks ja selle lahendamiseks. Poliitikapõhiste foorumite näol on tegemist poliitika üle arutamise kohaga, kus arutletakse poliitika kitsaskohtade üle ja nähakse esmast tagasisidet kodanikelt. (Macintosh, 2004)

E-võimestamine erineb kahest eelnevast tasandist aga seeläbi, et antud tasandil keskendutakse pigem kodanike julgustamisele poliitikakujundamise protsessis kaasa lüüa ning neile antakse võimalus ise otsustada ja ise mingi probleem tõstatada (*Ibid.*). Nimelt on siinkohal oluline alt-üles lähenemine, kus kodanikud ei ole pelgalt poliitika tarbijateks, vaid ka mõjutavad poliitika kujundamist (Guzman *et al.*, 2014; Fedotova *et al.*, 2012). Näitena e-võimestamisest võib tuua e-petitsioonide platvormi (Aichholzer & Allhutter, 2011) kui ka antud töö keskmes oleva rahvaalgatuse portaali. Läbi nimetatud portaalide ja platvormide on võimalik huvitatud osapooltel omapoolsed ettepanekud ja probleemi algatused luua, et need siis laiemat kõlapinda leiaksid.

### 1.3.4. Autori väljapakutud osalustasemed

Järgnev tabel (Tabel 4) võrdleb kõiki kolme teoreetilises osas kirjeldatud mudelit ning lisaks käsitleb ka autori enda sünteesi neist Eesti ja rahvaalgatuse kontekstis, millega pakutakse välja osalustasemed, mis empiirilise analüüsiga saadud informatsiooni aitavad kategoriseerida.

Tabel 4. Mudeleid võrdlev tabel

Tase	Arnstein'i mudel	IAP2 mudel	Macintosh-i mudel	Autori süntees
1	Manipulatsioon	Informeerimine	e-võimaldamine	Tagasilükkamine
2	Teraapia			
3	Informeerimine			
4	Konsulteerimine	Konsulteerimine	e-kaasamine	Osaline arvestamine ilma sisulise koostööta
5	Leevendamine	Kaasamine		
6	Partnerlus	Koostöö		
7	Delegeeritud võim	Võimestamine	e-võimestamine	Võimestamine
8	Kodanike võim			

Allikas: Autor, Arnstein'i (1969), IAP2 (2018) ja Macintosh'i (2004) põhjal

Tagasilükkamise tasemel on võimalik eristada pöördumisi, mille tagasilükkamise aluse annab Riigikogu kodu- ja töökorrasedus ning ka neid, mis on komisjoni poolt edastatud mõnele riigiasutusele lahendamiseks, kuid mis sellega sisulist lahendust ei pälvi. Antud tasandit võib võrdsustada Arnstein'i manipulatsiooni ja teraapia, IAP2 informeerimise ning Macintoshi e-võimaldamise tasemetega. Eeltoodud tasanditel on ühiseks nimetajaks kodanike teavitamine, sealhulgas ka teavitamine pöördumise osas langetatud otsuse kohta või sellest, et see on suunatud teisele pädevale institutsioonile lahendamiseks.

Teisel tasemel on tegemist olukorraga, kus kollektiivses pöördumises esitatud ettepanekutega (osaliselt) arvestatakse. Küll aga tasub tähele panna, et antud tasandil sisulist arutelu pakutud ettepanekute osas või nende elluviimise võimaluste osas ei toimu. Komisjon on antud juhul võtnud endale ülesandeks sisustada ise algatajate soove, sest käesoleval tasemel pöördumise loojate seisukohtade ega soovide üle eraldi arutelu koos nendega ei peeta. Eelneva kolme mudeliga leiab ühiseid jooni sel määral, mis puudutab küll kodanike kaasamist, kuid mitte niivõrd nende arvamusega arvestamist või seda, et neil lastakse avaldada arvamust, kuid sisulist arutelu selle üle ei peeta.

Kolmas tase iseloomustab kodanike pöördumise osas sisulist koostööd koos algatajatega. Sel juhul teeb riik koos algatajatega aktiivselt koostööd, et arutleda tõstatatud probleemi olemuse, selle potentsiaalsete lahenduste ning nende rakendamise üle. Sisuline arutlus ning koostöö algatajatega ei pruugi päädida siiski pöördumisega esitatud ettepanekute täieliku arvestamisega komisjoni poolt. Teoreetilises kirjanduses nimetatud kaasamise ja koostöö tasemetel leiab samuti aset arutelu kodanikega, kus proovitakse ühiselt jõuda osapooli rahuldavate arusaamadeni, kasutades seejuures paljuski kodanikelt saadud sisendit nii probleemi olemuse kui selle potentsiaalsete lahendusvõimaluste osas.

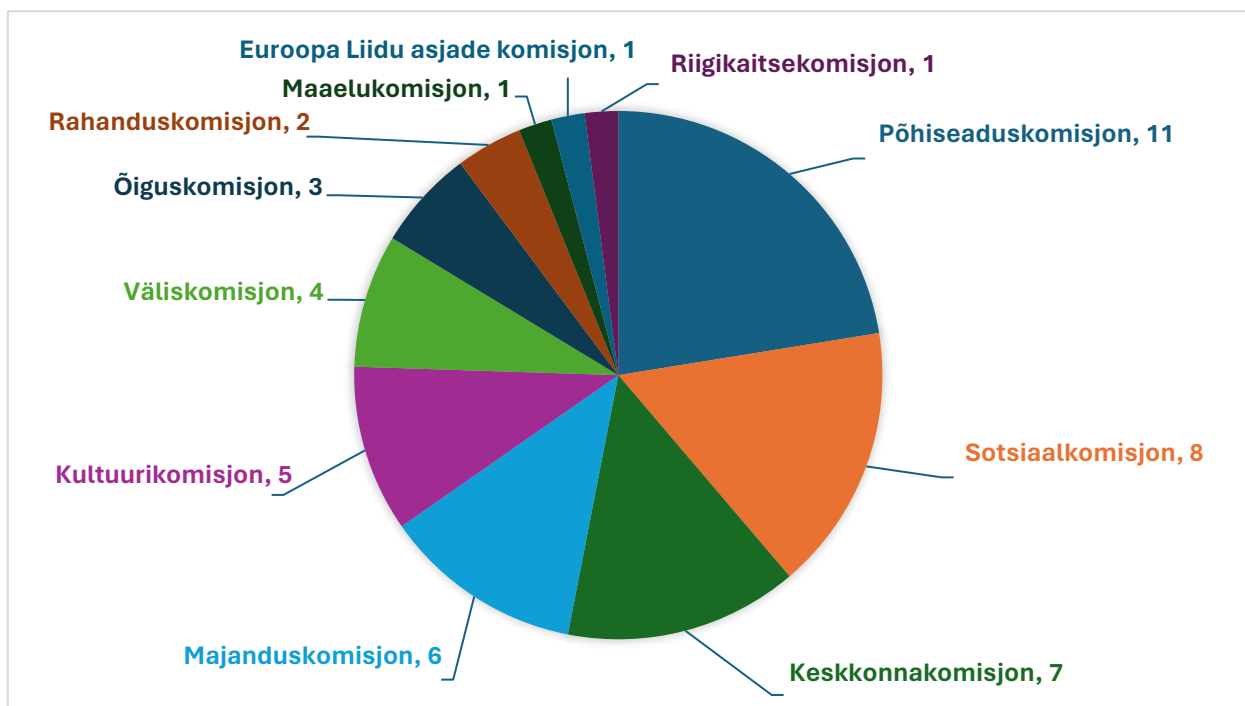
Autori poolt väljapakutud kõige kõrgema tasemena käsitletakse võimestamist. Võimestamise puhul arvestab Riigikogu vastav komisjon olulisel või täiel määral kollektiivse pöördumisega esitatud ettepanekutega. Kuna tegemist on kõige kõrgema osalustasemega siis toimub ka antud tasandil arutelu algatajatega sel määral, kuidas ettepanekuid sobivaimal viisil ellu rakendada. Eelnevast teoreetilisest kirjandusest selgus, et võimestamist peetakse üldjuhul olukorraks, kus kogu probleemi lahendamine antakse kodanike kätte. Autori poolt väljapakutud mudel seda aga ei kajasta, vaid keskendub siiski sellele, et kodanike arvamustega arvestatakse täielikult ning ka välja käidud lahendused viiakse suurimal võimalikul viisil ellu.

## 2. METOODIKA

Käesolevas peatükis annab autor ülevaate metoodikast, mida kasutatakse empiirilise analüüsi koostamisel.

Käesolev töö võtab vaatluse alla aastatel 2021-2022 Riigikogule esitatud pöördumised, mida on kokku 49 (rahvaalgatus.ee, 2024). Analüüsimiseks valiti aastatel 2021-2022 esitatud algatused seetõttu, kuna sel perioodil on võimalik täheldada suurenenud rahvaalgatus.ee portaali kaudu algatuste esitamist ning lisaks on sel perioodil esitatud algatuste tulemusi juba näha. Küll aga ei ole kõik esitatud pöördumised soovitud lahendusi saanud. Nimelt 15 pöördumist 49st on tagasi lükatud ning seetõttu vajavad ka kõik algatused täpsemat analüüsi, et mõista, miks neid tagasi on lükatud ning mis neist tegelikult saanud on.

Pöördumisi on aastatel 2021-2022 menetlenud 10 komisjoni. Järgnev joonis (Joonis 1) kujutab komisjonides menetletud pöördumiste arvu nimetatud ajavahemikus.



Joonis 1. Pöördumiste arv komisjonides ajavahemikul 2021-2022

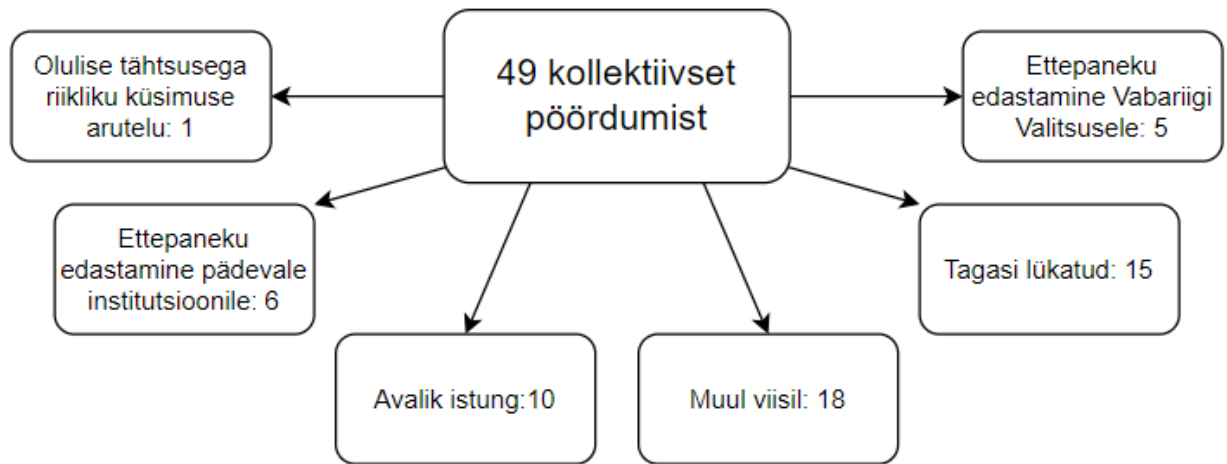
Allikas: Autor

Riigikogu komisjonid lähtuvad kollektiivsete pöördumiste osas otsuste langetamisel Riigikogu kodu- ja töökorraseduse §-st 152<sup>13</sup>, mis näeb ette võimalused, mida komisjon võib pöördumise menetlemisel otsustada. Nendeks võimalusteks on (RKKTS § 152<sup>13</sup>):

- 1) algatada eelnõu või olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu;
- 2) korraldada avalik istung;
- 3) edastada ettepanek pädevale institutsioonile seisukoha võtmiseks ja lahendamiseks;
- 4) edastada ettepanek Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks ja pöördumisele vastamiseks, kujundatud seisukohast teavitatakse ka komisjoni;
- 5) esitatud ettepanek tagasi lükata või
- 6) lahendada pöördumises püstitatud probleem muul viisil.

Nagu eeltoodud loetelust näha, võib lahendusi rahvaalgatusele olla mitmeid. Seetõttu tasub märkimist, et kollektiivne pöördumine ei pea endaga ilmtingimata kaasa tooma seaduseelnõud või muud seost seadusloomega. See aga tähendab, et võimalike tulemuste hindamine muutub eriti keeruliseks, sest võimalikke väljundeid on palju ning need on üpris mitmekesised.

Järgnev joonis (Joonis 2) kirjeldab rahvaalgatus.ee portaali kaudu aastatel 2021-2022 esitatud 49 kollektiivse pöördumise osas tehtud otsuseid. Jooniselt kajastub, et ühe pöördumise osas võib olla kasutatud ka mitme otsuse segu. Näiteks võib ühe pöördumise menetlemisel olla korraldatud avalik istung ning pärast seda lahendatud muul viisil. Kõige enam on pöördumisi lahendatud muul viisil, lausa 18 korral. Sellele järgneb 15 tagasilükatud pöördumist ning 10 pöördumist, mille osas on läbi viidud avalik istung. Kuuel juhul on ettepanekud edastatud pädevale institutsioonile ning 5 juhul Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks. Ühe pöördumise puhul on algatatud olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu.



Joonis 2. Komisjonides langetatud otsused pöördumiste osas  
Allikas: Eesti Koostöö Kogu, autori lisandused ja autori joonis

Magistritöö empiirilise osa koostamisel on töö autor kasutanud intervjuusid ning dokumendianalüüsi, et anda ülevaade rahvaalgatus.ee portaalist ning selle kaudu esitatud algatustest. Esmalt kasutas autor Eesti Koostöö Kogu poolt saadud exceli-dokumenti, milles on toodud rahvaalgatus.ee portaali kaudu seisuga 30.08.2022 Riigikogule esitatud kollektiivsed pöördumised. Lisaks eelnimetatule otsis autor rahvaalgatuste analüüsimiseks lisainformatsiooni rahvaalgatus.ee portaalist kui ka Riigikogu kollektiivsete pöördumiste vahelehel, et luua ülevaade kõikidest antud ajavahemikus rahvaalgatus.ee portaalis loodud pöördumistest. Kuna antud töö keskendub ajavahemikus 2021-2022 esitatud algatustele, siis otsis autor juurde 2022. aastal esitatud kõiki algatusi ning nende osas langetatud otsuseid. Intervjuu sooviti läbi viia 32 algatuse esitajaga ning 10 Riigikogu vastava komisjoni liikmega. Siinkohal tasub pöörata tähelepanu aspektile, et ühe algataja poolt võis olla antud ajavahemikus esitatud ka mitu kollektiivset pöördumist. Kuna Eesti Koostöö Kogul puudub võimalus avaldada algatajate kontaktandmeid, leidis autor 22 algataja kontaktandmed Internetist. Autorile vastas 7 algatajat, kes soovisid intervjuus osaleda, kuid vaid 5-ga toimus intervjuu. Üks algatajatest, kes autoriga ühendust võttis, esitas kollektiivse pöördumise väljaspool antud töös käsitletud ajavahemikku ning autor otsustas siiski antud intervjuu tulemusi käesolevas töös mitte käsitleda. Algatajate vähese huvi tõttu magistritöö koostamisse panustamise tõttu saatis autor algatajatele ka korduskirjad. Lisaks algatajatele pöördus töö autor 10 riigikogu komisjoni sekretariaadijuhataja ning komisjoni liikme poole. Kahe riigikoguliikmega ning ühe sekretariaadijuhatajaga leidis aset ka intervjuu. Lisaks vastati komisjonide ametnike poolt küsimustele kahel juhul kirjalikult.



Antud töö raames on oluline analüüsida seda, millisel tasemel toimus kodanike osalus Riigikogu vastavates komisjonides aset leidvate rahvaalgatuste menetlemisel ning mis rahvaalgatustest pärast Riigikogu komisjonis nende osas otsuse tegemist saanud on. Lisaks soovib autor anda ülevaate, millisel osalustasemel kaasati algatajaid pöördumiste menetlemisesse enim. Lähtudes eelnevast teoreetilisest materjalist, lõi autor enda sünteesi teoreetilises kirjanduses käsitletud mudelitest, mille järgi koostas intervjuu küsimused ning algatusi vastavalt mudelile analüüsis. Vastavalt toodud mudelile hinnatakse rahvaalgatus.ee portaali kaudu esitatud kollektiivseid pöördumisi, mille osas leidis aset ka intervjuu, ning jõutakse analüüsini, mis antud algatustest nüüdseks saanud on ning kuidas aastatel 2021-2022 esitatud algatused vastavatesse mudeliastmetesse jagunevad.

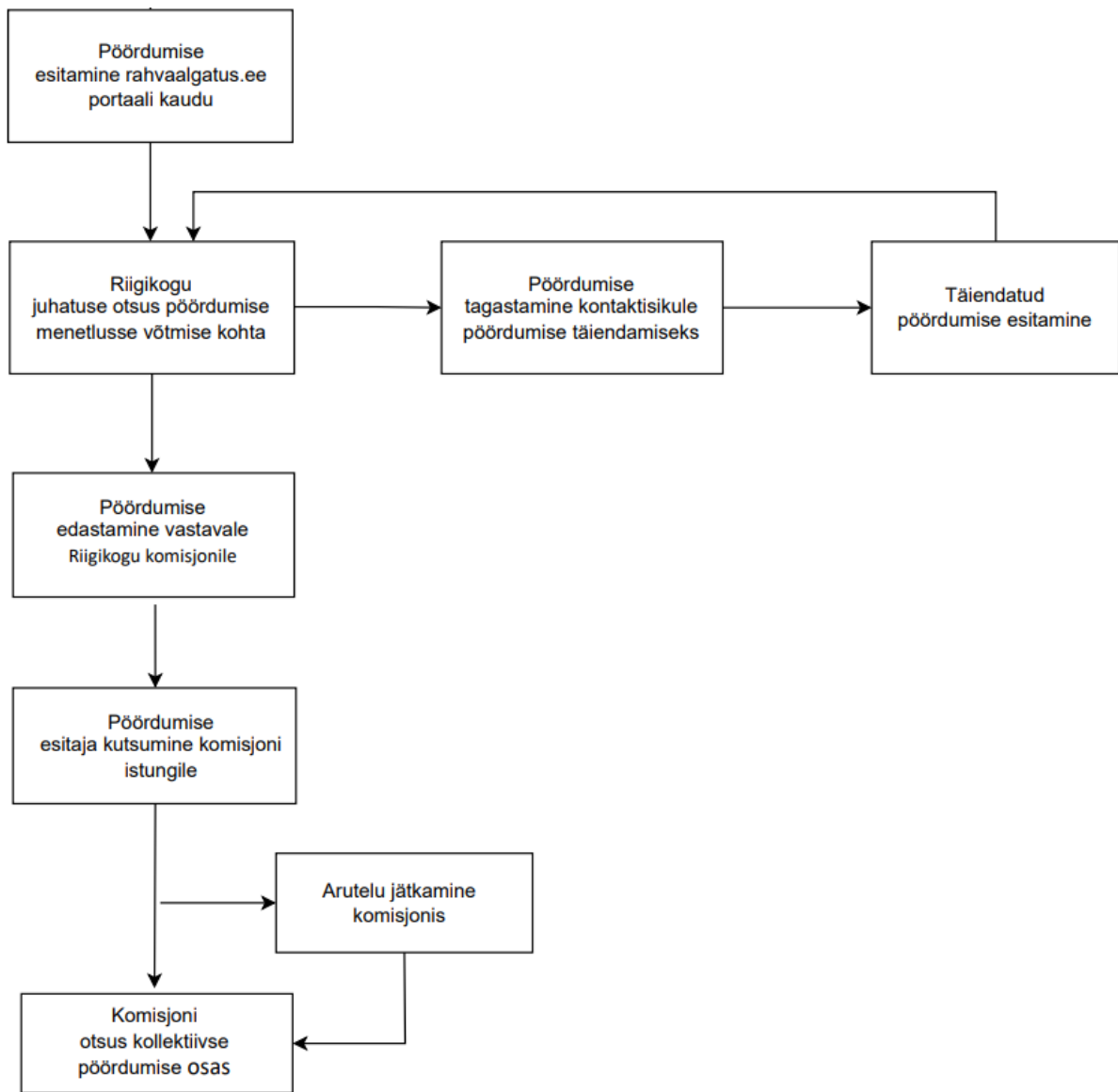
Järgnev empiiriline osa keskendub neljale algatusele, mille osas toimusid intervjuud. Nendeks on MTÜ Eluliin algatus „Sõnaväega perevägivalla vastu“, Mariann Joonas-Tõnumaa esitatud algatus „Laste vaimne tervis on olulisem kui nende lahterdamine vaksineerituse alusel“, Isamaa Noorteühendus ResPublica algatus „Petitsioon sõnavabaduse kaitseks“ ning Eestimaa Looduse Fondi poolt esitatud algatus „Hoiame Alutaguse loodust - toetame rahvusparki laiendamist!“. Riigikaitsekomisjoni tollaegse liikme Raimond Kaljulaidi ja põhiseaduskomisjoni tollaegse esimehe Eduard Odinetsi ning põhiseaduskomisjoni ametnikega läbiviidud intervjuud keskendusid üldiselt rahvaalgatuste menetlemisele komisjonides.

Antud uurimuse väljakutseks võib kujuneda tulemuste üldistatavus. Nagu eelnevalt toodud, ei tundnud rahvaalgatuste esitajad huvi, et intervjuudes osaleda. Kuna 22 algatajast, kelle poole töö autor pöördus, vastas autorile 7 ning realselt leidis aset intervjuu vaid 5 juhul (sh 1 intervjuu isikuga, kelle esitatud algatus etteantud ajaperioodist väljub), siis ei pruugi tulemused anda head ülevaadet kõikide esitatud rahvaalgatuste osas antud ajaperioodil. Lisaks algatajate vähesele huvile antud töös osaleda, jäi sarnane mulje autorile ka kahel juhul komisjonide ametnike poolt saadetud kirjalikest vastustest. Küsimuste vastused olid seadustest kopeeritud ning piisavat sisendit antud vastused töö valmimisele kahjuks ei andnud.

## **3. ALGATUSTE ANALÜÜS**

### **3.1. Rahvaalgatus.ee portaal**

Rahvaalgatus.ee portaal loodi 2016. aastal lihtsustamaks kollektiivsete pöördumiste koostamist ja läbiviimist. Portaal on võimalik algatusi luua ka koosloomes, see tähendab, et algataja sisestab portaali enda nägemuse ning paneb pöördumise seejärel ühisloomesse, sellel ajal saavad kõik huvitatud isikud kommentaariumis enda mõtteid antud teemal jagada ning seejärel on algatajal võimalik neid ettepanekuid lõpliku pöördumise vormistamisel arvesse võtta. Rahvaalgatus.ee portaali kaudu saab vajalike allkirjade arvu täitumisel esitada pöördumise nii kohalikule omavalitsusele kui Riigikogule. Käesoleva töö raames analüüsitakse aastatel 2021-2022 rahvaalgatus.ee portaali vahendusel keskvalitsusele esitatud pöördumisi. Selleks, et pöördumist Riigikogule esitada, peab rahvaalgatus olema saanud vähemalt 1000 inimese allkirjad. Järgnev joonis (Joonis 3) illustreerib protsessi alates Riigikokku jõudmisest kuni selle osas otsuse langetamiseni.



Joonis 3. Pöördumise esitamine ja menetlemine Riigikogus.  
Allikas: autor

Rahvaalgatus.ee portaali näol on tegemist platvormiga, kus kodanikel on võimalus kaasa rääkida hetkel aktuaalsetel teemadel kui ka juhtida ühiskonna tähelepanu mõne huvigrupi või muu ühiskonnagrupi jaoks olulisele probleemile.

Tänu rahvaalgatustele saab riigi keskvalitsus tagasisidet sellest, mis on inimeste jaoks käesoleval hetkel kõige olulisemad probleemid ja valdkonnad. Seega aitavad rahvaalgatus.ee portaali kaudu esitatud pöördumised ennustada seda, mis lähima paari aasta jooksul keskvalitsuse tasandil olulisteks teemadeks muutuvad.

Rahvaalgatus.ee portaali kaudu on kaheksa aasta jooksul kokku esitatud Riigikogule 113 kollektiivset pöördumist, mis on saanud vähemalt 1000 pöördumise toetaja allkirja. 113 pöördumise allkirjade kogusumma on 416 737. Analüüsisides Eesti Koostöö Kogu poolt esitatud exceli dokumenti ning rahvaalgatus.ee portaalis toodud pöördumiste menetluskäiku, ilmneb, et ajavahemikus 2021-2022 on kõige enam Riigikokku jõudnud algatusi esitanud ning algatajate grupis olnud Erakond Eestimaa Rohelised. Nemad on olnud lausa 11 pöördumise algatajateks. Esitatud ettepanekutest on suurem enamus seotud loodusega/keskkonnaga - neid pöördumisi oli 20.

## **3.2. Osalus rahvaalgatuste menetlemisel Riigikogus**

### **3.2.1. Rahvaalgatuste eesmärk**

Töö teoreetilises osas käsitleti rahvaalgatust kui alt-üles lähenemist kodanike osalusele riigielus kaasaráäkimisel, muuhulgas saavad kodanikud seeläbi esitada Riigikogule pöördumisi mõnele riigis esinevale probleemile tähelepanu juhtimiseks ja ka potentsiaalsete lahendusvariantide pakkumiseks.

Peamiselt leidsid intervjuueeritavad, et esitatud rahvaalgatuse eesmärgiks oli ühiskonnas esinevale probleemkohale tähelepanu juhtimine ning ka seaduse täiendamine. Näiteks soovis MTÜ Eluliin kollektiivse pöördumisega juhtida tähelepanu asjaolule, et puudub riiklik arengukava, millega nähakse ette vägivalla ennetamist käsitlevad tegevused ning tulevikuvaade probleemiga tegelemiseks (Mölder). Seetõttu esitas MTÜ Eluliin kollektiivse pöördumise, milles sõnastati järgmised ettepanekud (Sõnaväega perevägivalla vastu, 2021):

1. „luua selgelt eristatav riiklik vägivalla ennetamise strateegia;
2. vägivallaennetuse meetmed peavad põhinema Eesti teadus- ja soopõhistel uurimustel;
3. tagada vägivallavastaste programmide ja tegevuste terviklikkus ja järjepidevus,
4. võtta arvesse valdkondadeülest vaadet perekonnale, arvestades meeste ja naiste olukorda, vajadusi ja seni elluviidud tegevuste soolist mõju;
5. kaasata valdkondadeülesesse vägivallaennetuse kokkuleppesse kõik vanuserühmad;
6. luua vägivallast teatamise anonüümne telefoniliin;
7. süsteemselt arendada vägivallast loobumise teenuseid, kus nõustatakse, abistatakse ja kuulatakse ära vägivallatsejaid;

8. panna kohalikele omavalitsustele kohustus luua vägivallatsejate kodust eemaldamise võimalus ja tagada selleks vastavad vahendid.“

Sarnaselt MTÜ-le Eluliin oli tähelepanu juhtimise eesmärk ka Eestimaa Looduse Fondi (ELF) algatusel, milles toodi ettepanek liita Alutaguse rahvuspargile 282 km<sup>2</sup> ala ning laiendada seeläbi olemasolevat rahvusparki (Hoiame Alutaguse loodust..., 2021). Algataja sõnul sooviti pöördumisega juhtida riigi tähelepanu kohalike ning teiste huvitatud isikute toetusele Alutaguse rahvuspargi laiendamisele. Kuigi paralleelselt nimetatud algatusega menetles rahvuspargi laiendamist ka Keskkonnaministeerium (Kliimaministeerium), siis algataja sõnul leiti, et rahvaalgatus on abivahendiks, kuidas näidata riigiasutustele, et ideel on rahva toetus. Kusjuures tasub välja tuua, et ELF oli teadlik, et rahvaalgatusega soovitu osas ei ole võimalik Riigikogul otsust langetada, sest see pole Riigikogu pädevuses. (Haljasorg)

Küll aga leidis ka algatusi, millega sooviti seaduse algatusele vastuseks või olemasoleva seaduse ning Vabariigi Valitsuse korralduse täiendamiseks ettepanekuid teha. M. Joonas-Tõnumaa soovis Covid-19 kriisi ajal esitatud algatusega lahendada ühiskondlikku probleemi ning vähendada tol hetkel tema arvates ühiskonnas aset leidnud diskrimineerimist. Seetõttu esitati algatusega järgmised ettepanekud (Laste vaimne tervis..., 2021):

1. „Palume tühistada valitsuse nõue, mille kohaselt peavad kontrollitud tegevustele pääsemiseks hakkama COVID tõendit esitama ka 12–17-aastased (kaasa arvatud).
2. Palume tühistada valitsuse nõue, mille kohaselt 1.-12. klassi õpilasi soovitakse 2-3 korda nädalas testida.“

Isamaa Noorteühenduse ResPublica kollektiivse pöördumise eesmärgiks oli takistada sõnavabaduse piiramist (Kase). Nimelt on kollektiivses pöördumises viidatud 2020. aastal Reformierakonna poolt algatatud karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (vihakuritegude vastu võitlemine) eelnõule [276SE] (Petitsioon sõnavabaduse kaitseks, 2021), mis komisjoni protokolle lugedes siiski parlamendis menetluses olevaks seaduseelnõuks antud hetkel vormunud ei olnud (Õiguskomisjoni protokoll nr 99, 2021). Kuna antud hetkel ei olnud olemas seaduseelnõud, siis ei olnud võimalik õiguskomisjonil ka omapoolset seisukohta esitada.

### 3.2.2. Sisuline arutelu komisjonis

Sisulise arutelu osas komisjonis lahknevad intervjueeritavate vastused kaheks – ühed, kes leidsid, et arutelu esitatud kollektiivse pöördumise osas oli sisuline, ning teised, kelle arvates sisuliselt algatuse üle ei arutletud.

MTÜ Eluliin ja M. Joonas-Tõnumaa sõnul ei leidnud komisjonis aset sisulist arutelu. Näiteks tõi M. Joonas-Tõnumaa välja, et sotsiaalkomisjonis toimunud arutelu käigus oli algatajal võimalik ettepanekuid esitada, kuid siis leidis komisjon vabandusi, miks neid arvestada ei saa. Näiteks on nimetatud, et komisjon väidab, et esitatud ettepanekute menetlemine nõuab komisjoni poolt uut protseduuri nende lahendamiseks. Algataja toob välja, et komisjonis leiab aset inimlik arutelu, kus kõik osapooled püüavad üksteist mõista, kuid lõpuks tõdetakse, et esitatud teema on väga oluline, ent tegelikkuses ei tehta selle osas midagi. (Joonas-Tõnumaa) Siinkohal võib sotsiaalkomisjoni avaliku istungi protokollist lugeda, et arutelusse oli kaasatud väga palju erinevaid osapooli, kes kõik siiski tõstatatud probleemi vastavalt enda vaatele käsitlesid ning ka arvamusi esitasid. Näiteks olid avalikule istungile kutsutud Teadusnõukoja liikmed, erinevate MTÜ-de esindajad, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi ametnikud, Eesti Haigekassa ja Raviameti ning Riigikantselei esindajad. Lisaks otsesele COVID-19 ja laste vaksineerimise teemale võeti arutlusele veel ka laste vaimse tervise probleemid ning kiusamine. (Sotsiaalkomisjoni protokoll nr 197, 2022) Teema olulisust ning seda, et komisjon on huvitatud asja sisulisest arutamisest ilmestab ka asjaolu, et sotsiaalkomisjon otsustas algatuse osas läbi viia avaliku istungi.

MTÜ Eluliin esindaja tõi välja, et väga suur roll on sellel, kas komisjonis on poliitiline huvi antud teemaga tegeleda – käesoleval juhul intervjueeritava hinnangul seda õiguskomisjonis ei olnud. Lisaks jäi algatajale mulje kodanikeühenduste kaasamisest kui sunniviisilisest kohustusest. (Mölder) Küll aga selgub õiguskomisjoni protokollist, et istungile olid kaasatud paljud antud valdkonnast puudutatud osapooled ning arutelu toimus nii riiklike strateegiate, olemasolevate teenuste kui ka teistes riikides kasutusel olnud vägivallaga toimetuleku ning selle ennetamise meetodite üle (Õiguskomisjoni protokoll nr 142, 2022). Seega võib väita, et valdkondlikus vaates toimus sisuline arutelu, kuivõrd tagasihoidlikum arutelu toimus algatuses toodud ettepanekute üle arutlemisel.

Isamaa Noorteühendus ResPublica esindaja sõnul toimus komisjonis sisuline arutelu. Seda kinnitab ka õiguskomisjoni protokoll, milles on näha, et arutelu tõusis vaenamise ja vihakõne

teemal üles nii komisjoni liikmete, algatajate kui ka Justiitsministeeriumi asekancleri vahel. Justiitsministeeriumi asekancler sõnas komisjoni istungil, et Justiitsministeeriumis ei ole nimetatud seaduse eelnõud töös ning leitakse, et sõnavabaduse piiramine nõuab sisukamat ning läbimõeldumat käsitlemist, kui selles osas midagi seadusega olulisemalt rohkem piirama hakatakse. (Õiguskomisjoni protokoll nr 99, 2021) Kuna kollektiivses pöördumises viidatud seaduseelnõud töös ei olnud, leidis komisjon, et esitatud algatus võetakse teadmiseks (Õiguskomisjoni vastuskiri nr 1-6/21-51/2). Algataja tõdes intervjuus, et võiks olla mingi mehhanism, millega komisjon ei lükkaks algatust tagasi, vaid koostaks enda poolt seisukoha, mis esitataks Vabariigi Valitsusele (Kase). Sellise ettepaneku puhul tasub tõsiselt läbi mõelda, kuid võrd suureneb seetõttu komisjonide ning valitsuse töömaht ja koormus, kui kõiki teadmiseks võetud ning seejuures sisuliselt tagasi lükatud algatusi hakatakse Vabariigi Valitsusele edastama.

ELF oli seisukohal, et keskkonnakomisjonis toimus sisuline arutelu ning see oli parim, mis rahvaalgatuse kui nii-öelda kodanikualgatuse tööriistaga saab saavutada (Haljasorg). Tutvudes keskkonnakomisjoni protokollidega, on näha, et algatuse üle arutleti kahel istungil. Esimesel istungil tutvustasid algatuse esitajad ettepanekut ning seejärel toimus nii Keskkonnaameti, Keskkonnaministeeriumi (Kliimaministeeriumi), algatajate ning komisjoni liikmete vahel arutelu, mille käigus tulid arutlusele argumendid, mille alusel on valitud laiendamiseks just antud alad, kui kaugel on ekspertiiside ja analüüsidega Keskkonnaamet ja -ministeerium ning milline on maaomanike meelestatus rahvusparki laiendamise osas (Keskkonnakomisjoni protokoll nr 145, 2022). Teine istung viidi läbi Eesti Erametsaliidu ettepanekul, et arutleda maaomanikele piisava kompensatsiooni tasumise üle, sest väidetavalt on hüvitiste määrad kehtestatud 2007. aastal ning ei vasta enam tolleaegsele turuolukorrale (Keskkonnakomisjoni protokoll nr 149, 2022). Eeltoodu ilmestab hästi sisuka arutelu olemust, kus rahvusparki laiendamisega seotud osapooled avasid teema keerukust ning aspekte, mis vajavad parki laiendamisel analüüsimist.

R. Kaljulaid-i arvates peab olema algatajatel õigus oma arvamust avaldada ja algatust tutvustada. Seetõttu kutsub komisjon istungile erinevaid valdkonnaga seotud inimesi ning lisaks ametlikule istungile toimub vahel ka peale istungit mitteformaalne mõttevahetus. Kaljulaid sõnas, et kui algatajate ja komisjoni seisukohad ei lange kokku, siis lõpuks on otsuse tegemine saadikute käes. Seejuures ei tohi unustada, et saadik esindab fraktsiooni ja seisukoht, mis komisjonis kujuneb, kujuneb sellest, mida fraktsioonid heaks peavad. „Pöördumise instrument annab algatajatele kindluse, et kui see on piisavalt allkirju saanud, jõuab nende poolt tõstatatud küsimus riigikogu menetlusse ja et seda käsitletakse“ (Kaljulaid). Lisaks juhib Kaljulaid tähelepanu aspektile, mis

puudutab seda, kas pöördumises esitatud on õiguslikult võimalik ellu viia või kas komisjoni enamus asub antud küsimuses teisele seisukohale. Komisjoni esimehe Eduard Odinetsi sõnul on rahvaalgatuste menetlemise protseduur seaduses hästi reguleeritud. Tagasilükkamist on võimalik otsustada ilma algatajaid kaasamast. Kui aga otsustatakse, et esitatud ettepanekuid arutatakse ja soovitakse selles osas otsust teha, siis kutsutakse algataja ka istungile algatust tutvustama. Uusi nõudmisi istungi käigus esitada ei saa, aga uut argumentatsiooni saab algataja küll välja tuua. Odinetsi sõnul sõltub arutelu sisukus paljuski petitsioonist endast. Poliitiku sõnul peaks algataja mõtlema, kas tahetakse teemale lihtsalt tähelepanu juhtida või et selle teemaga ka reaalselt tegeletaks.

Põhiseaduskomisjoni ametnikud töid välja, et komisjoni istungil küsitakse algatajalt ka küsimusi, aga rohkem algataja arutelus ei osale. Ametnike arvates ei adu algatajad, et lisaks algatuse esitamisele tuleb ka hiljem seda komisjonile tutvustada.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et kui algatuse osas on otsustatud läbi viia istung ning arutellu kaasata ka erinevad riigiinstitutsioonid ja huvigrupid, siis nähakse teemat olulisena ning see vajab ka sisukat arutamist. Siiski sõltub paljuski arutelu sisukus ka kollektiivses pöördumises esitatud ettepanekutest, mis tähendab, et mida selgemad argumendid ning ettepanekud, seda suurem tõenäosus, et algatuse üle ka komisjonis sisuline arutelu toimub.

### **3.2.3. Otsuse langetamine**

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS § 152<sup>12</sup>) näeb ette, et Riigikogu komisjon teeb kollektiivse pöördumise osas otsuse kuue kuu jooksul pöördumise menetlusse võtmisest. Riigikogu põhiseaduskomisjoni ametnike sõnul langetab otsuse komisjon omakeskis. Siiski tuuakse välja, et väga tihti on komisjon küsinud arutelu käigus esitajalt, et mis otsuse varianti ta ise näeb, mida komisjon võiks ettepanekute põhjal teha. Näiteks tuuakse olukord, kui otsus langetatakse esimesel istungil, siis lõpliku otsuse arutelu käigus algataja ei osale. Ka R. Kaljulaidi sõnul teeb komisjon otsuse kuulates osapooled ära, kuid lõplik otsustamine on komisjoni liikmete kättes. Küll aga rõhutab R. Kaljulaid, et komisjonil on kollektiivse pöördumise osas otsuse langetamisel rohkem võimalusi kui nõustuda või mitte nõustuda. Eeltoodule viitab ka RKKTS § 152<sup>13</sup>. E.Odinets on öelnud, et tavapärane on see, et algatajad ja komisjoni liikmed on erineval arusaamal, aga see on komisjoni esimehe ülesanne teemat komisjonis juhtida. Komisjoni lõplik otsus taandub enamushäälele. Näiteks tõi E. Odinets, et kui juba ette teatakse, et maailmavaateliselt asi laiemat toetust ei leia, siis ei ole mõtet seda ka Riigikogu ette olulise



tähtsusega riikliku küsimuse aruteluks viia. Otsuse varianti „lahendada pöördumises püstitatud probleem muul viisil“ E.Odinetsi sõnul eriti ei kasuta, sest see vajab sügavamalt selgitamist.

M.Joonas-Tõnumaa on kirjeldanud, et algatajal on võimalik osaleda (esimesel) istungil, kus toimub algataja ärakuulamine ning küsimustele vastamine, ent järgnevatele istungitele algatajaid ei kutsuta. Algataja toob välja, et pöördumise esitaja saab langetatud otsusest ning edasistel istungitel toimuvast teada üldjuhul vastuskirjast, mille komisjon edastab algatajale. M.Joonas-Tõnumaa on ka seisukohal, et algatus on juskui selleks, et allkirjastajad saaksid nii-öelda oma meelsust avaldada ning komisjon on kohustatud selle osas istungi tegema ning seisukoha võtma.

Isamaa Noorteühendus ResPublica esindaja sõnul langetab komisjon otsuse, millest algataja saab teada vastuskirjast. Siiski juhib K.S.Kase tähelepanu asjaolule, et edasine kaasatus antud valdkonnas peaks olema algataja enda teha, et otsida näiteks komisjonist liige, kes oleks valdkonnas poliitiline liitlane ning teemaga edasi tegeleks.

Nagu eelnevalt toodud, siis on algatuse osas otsuse langetamine komisjoni ülesanne. See on heaks näiteks asjaolust, kus algatusõigus ei tähenda seda, et kodanikel oleks ka otsustusõigus. Siinkohal tasub meelde tuletada, et Riigikogu liikmetele on läbi valimiste antud õigus esindada inimesi taoliste otsuste tegemisel ning kollektiivsete pöördumiste menetlusprotsessi reguleerib seadus, millega nähakse ette komisjoni õigus algatuse osas otsus langetada.

#### **3.2.4. Tagasiside algatuse osas**

Algatajad on ühisel meelel, et tagasisidet algatuse osas oli võimalik saada vaid komisjoni saadetud vastuskirjast, milles teavitati kollektiivse pöördumise menetlemise lõpetamisest. E.Odinetsi sõnul saadab komisjon otsuse nii algatajale kui rahvaalgatus.ee portaali ja lisatakse ka link protokollile, kus on näha, kes, mida istungi(te)l ütles. See annab võimaluse algatuse autoritele kui kõikidele huvilistele detailselt lugeda mõttekäiku, kuidas komisjon jõudis ühe või teise otsuseni.

Riigikogu komisjonide protokollid ning vastuskirjad algatajatele annavad ülevaate, mis oli esitatud algatuse otsene väljund. Näiteks MTÜ Eluliin algatuse „Sõnaväega perevägivalla vastu“ osas saatis õiguskomisjon algatajale sisustatud vastuse, milles toodi välja, millised riigi institutsioonid antud valdkonnas erinevate tegevustega käesoleval hetkel tegelevad. Lisaks toodi vastuskirjas välja, et Sotsiaalministeerium toetab esitatud ettepanekuid ning nenditi, et teema on oluline, kuid komisjoni vastus seisnes vaid kollektiivse pöördumise algatajate tänamises, et teemale tähelepanu

juhiti ning toimunud aruteludesse panustati. (Õiguskomisjoni vastuskiri nr 1-6/21-143/2) Seega võib öelda, et puudus otsene väljund, mis näitaks, mida esitatud ettepanekutega peale hakati. Küll aga nenditi, et komisjon jätkab MTÜ-de kaasamist eelnõude koostamisse ning koostöö edendamist (*Ibid.*).

Eestimaa Looduse Fondi algatusele saadetud vastuskirjas toetab komisjon algatajate soovi laiendada Alutaguse rahvusparki ning nõustutakse algatuse osas toimunud arutelude käigus nii Keskkonnaameti kui ka Erametsaliidu poolt esitatud ettepanekutega (Keskkonnakomisjoni vastuskiri nr 1-6/22-48/1). Vastuskirjast lähtuvalt võib väita, et RKKTS kohaselt on komisjon võtnud eesmärgiks toetada esitatud algatuses toodud ettepanekuid, kuid sarnaselt eeltoodud algatusele ei ole ka antud juhul edasisi samme komisjon käsitletud.

Kollektiivses pöördumises „Laste vaimne tervis on olulisem kui nende lahterdamine vaksineerituse alusel“ tõi algataja kaks ettepanekut, mille osas viis sotsiaalkomisjon läbi avaliku istungi. Oma vastuskirjas on komisjon nõustunud esitatud kollektiivse pöördumisega osaliselt. Küll aga tuuakse välja, et ühe ettepaneku osas on lahendus juba menetlemise ajal saavutatud ning kuna teise ettepaneku osas puudus kohustuslik nõue, mille osas komisjon oleks oma seisukoha kujundanud, et nõuet tühistada, siis ei toetanud komisjon teist esitatud ettepanekut. (Sotsiaalkomisjoni vastuskiri nr 1-6/22-39/1) Seega kasutas komisjon võimalust algatuse osas avalik istung korraldada ning kuna esitatud ettepanekute osas olid lahendused põhimõtteliselt saavutatud, siis ei olnud võimalik ka komisjonil edasisi sisulisi samme algatuse osas teha.

Isamaa Noorteühenduse ResPublica algatus „Petitsioon sõnavabaduse kaitseks“ sai lahenduse, mille kohaselt võttis õiguskomisjon ettepaneku teadmiseks. Vastuskirjas toob komisjon välja, et kuna rahvaalgatuses nimetatud regulatsiooni ei ole eelnõuna töös Riigikogus ega ka Justiitsministeeriumis, siis puudub komisjonil võimalus konkreetset seisukohta võtta ning seetõttu tänatakse algatajat ja võetakse pöördumises toodud seisukohad teadmiseks. (Õiguskomisjoni vastuskiri nr 1-6/21-51/2)

### **3.2.5. Tulemus**

Töö autor soovis intervjuude käigus uurida algatajatelt, milline on olnud lisaks otsesele väljundile ehk komisjoni langetatud otsusele ka hilisem tulemus. Nimelt püüdis töö autor teada saada, mis on saanud algatustest peale komisjonides langetatud otsuste teatavaks tegemist.

Näiteks on MTÜ Eluliin esindaja öelnud, et peale algatuse esitamist ei ole võimalik suuri samme antud valdkonnas näha. Edasist osalust antud teemal algataja sõnul ei ole toimunud. Nimelt toob ta välja, et osalust, kus kaasa saaks rääkida, ettepanekuid kuulataks ja võrdsel tasandil aruteludes olemist, ei ole. Hea tahte kokkuleppes ollakse siiski kaasatud, kuid MTÜ-dest, kes algselt olid kaasatud, on MTÜ Eluliin jäänud ainukeseks. Algataja tõdeb, et sisendit tahaks anda, aga ei kuulata. Seetõttu väidab ka algataja, et järjest rohkem toimub kaasamine kummitemplina. (Mölder) Küll aga leiti MTÜ Eluliin poolt esitatud algatuse menetlemisel õiguskomisjonis, et teema on oluline ning vajab tõsisemat arutelu. Komisjoni protokollist ilmneb, et komisjon oli huvitatud sellest, kuidas muuta olemasolevaid teenuseid paremaks ning kui suurt eelarvet selleks vaja läheb. (Õiguskomisjoni protokoll nr 142, 2022)

M.Joonas-Tõnumaa on samuti kinnitanud, et algatused ei jõua kuhugi. Käesolevas ajavahemikus vaatluse all olnud algatusega tõstatatud probleem oli selleks ajaks osaliselt lahenenud, kui seda komisjonis arutama hakati. Pärast algatuse esitamist ei ole M.Joonas-Tõnumaa antud valdkonnas toimunud aruteludesse kaasatud olnud. Seetõttu võib väita, et tegelikkuses algatusega saavutati seda, mida taheti ehk piirangud, mille vastu algatus esitati, kaotasid kehtivuse. Küll aga ei saa eeldada, et eraisikuid kõikidesse antud valdkonda puudutavatesse aruteludesse edaspidi kaasatakse.

Eestimaa Looduse Fondi esindaja sõnul käib käesoleva teema osas ministeeriumis menetlus, mis toimus ka juba algatuse esitamise ajal. Siiski ei ole algataja edaspidi aktiivselt kaasatud olnud. Algataja tõi välja, et kui komisjonis on menetlus lõppenud, siis see jääbki sinna paika ja riik sellega edasi ei tegele. Küll aga mõistab algatuse esitaja, et rahvaalgatusi on palju ja kõigega ei jõutagi tegeleda. Siiski tunneb algataja muret, et kui kodanikuna kollektiivne pöördumine esitada ja otsusega lõpetatakse selle menetlemine, siis tundub, nagu kodanikul polekski rohkem hoobasid, et seda probleemi lahendada. (Haljasorg) Nagu ka algataja sõnus, siis oli rahvaalgatusega saavutatu see, mida komisjon oma pädevuse piirides teha sai. See viitab asjaolule, et tegelikkuses sai esitatud ettepanek tähelepanu ning selle üle toimus arutelu, millega nõustuti, et loodusväärtuste kaitsmine on oluline ning seejuures tuleb kompenseerida eramaaomanikele tekkivad piirangud. Seega võib väita, et kaitseala laiendamist menetlev asutus sai sisendit nii algatajalt kui ta teistelt osapooltelt, kes keskkonnakomisjoni istungil osalesid ning arutelusse panustasid.

Isamaa Noorteühenduse ResPublica esindaja sõnul oli rahvaalgatuse eesmärgiks teema aktuaalsena hoidmine ja seda ka algatusega saavutati ning on õnnelik, et regulatsiooni, mille vastu algatus tehti, hetkel töös ei ole (Kase). Seega võib väita, et algatusega saavutati seda, mida sooviti.

Seega võib kokkuvõtlikult tõdeda, et neljast analüüsitud algatusest pälvivad kolm siiski positiivse tulemuse, sest algatustes välja toodud probleemkohad leidsid lahenduse. Küll aga ei rahuldunud MTÜ Eluliin esindaja algatuse lahendusega, sest hilisematesse valdkondlikesse aruteludesse MTÜ-d kaasatud ei ole.

### **3.2.6. Takistused ja väljakutsed**

Intervjueeritavad on välja toonud ka takistused, mis rahvaalgatuse esitamisel on või võivad esineda.

MTÜ Eluliin nimetas probleemiks rahvaalgatuse esitamisel kodanikeühenduste erinevaid seisukohti antud teemal. Nimelt käsitletakse rahvaalgatuse koostamist raske ülesandena, kui ühiskonnas on erinevad sõnumid ning keskteed on raske leida, sest riigis ei toimu diskussiooni ning MTÜ-sid ei kaasata MTÜ Eluliin esindaja sõnul piisavalt. Lisaks nimetab algataja, et kodanikeühendustel puudub eelarve selleks, et luua platvorm omakeskis valdkondlike teemade arutamiseks ja koostööks. Algataja toob välja ka, et algatused on üpriski valdkonnatundlikud, mistõttu reageerivad algatuse osas üldjuhul inimesed, kes valdkonda tunnevad ning nii-öelda tavainimesel võib olla raske mõista, millega tegu on. Seetõttu võib ka öelda, et tõsised teemad jäävad emotsionaalsete ja sisult tühiste algatuste varju. „Teatud teemasid ei saa lihtsustada lõplikult, et allkirju koguda.“ (Mölder)

M.Joonas-Tõnumaa on kirjeldanud ühe takistava tegurina aega. Nimelt on algataja arvates menetlusprotsess liiga pikk. Selle lahendamiseks pakub Joonas-Tõnumaa välja, et võiks eristada algatusi, mis nõuavad kiiret reageerimist ning neid, mis nõuavad pikemaajalise strateegia või süsteemi loomist. (Joonas-Tõnumaa) Sarnasel seisukohal on ka Eestimaa Looduse Fondi esindaja, kes leidis samuti, et kiireloomulised algatused võiksid ka kiiremini lahenduse leida. Lisaks tõi esindaja välja ka selle, et allkirjastajad ei ole nähtavad. Esindaja tõi näitena, et looduskaitseala laiendamise ettepaneku osas rahvaalgatuse koostamisel tundis ta kohalikul tasandil väga suurt poolehoidu, kuid rahvaalgatus.ee portaalis algatuse esitamisel ei tea algataja, kes pöördumist toetavad. Ta leiab, et oleks hea näha, mis piirkonnas algatust toetatakse ning kas toetajate hulgas on ka mõni avaliku elu tegelane. (Haljasorg)

Isamaa Noorteühendus ResPublica esindaja tõi välja, et tihtipeale uurivad komisjoni liikmed välja, kes on esitatud kollektiivse pöördumise taga. See aga omakorda tekitab olukorra, kus algataja teadasaamine võib kujundada ka komisjoni seisukoha antud algatuse osas. Näiteks tõi K.S.Kase olukorra, kui algatajana nähakse oponenti, siis esitatud algatusega aktiivselt ei tegeleta. Lisaks tõi Kase ühe takistusena välja ka *know-how* poole, kus 1000 allkirja on piisavalt madal lävend, et algatust esitada, kuid kui vaadata algatuste kvaliteeti, siis pole see eriti kõrge. Siiski nendib Kase, et mingisugune pöördumiste filtreerimine ei oleks mõistlik. (Kase)

E.Odinets toob algatuste menetlemise puhul väljakutseks esmalt selle, et palju on algatusi, mille osas Riigikogu ei saa midagi teha. Selle lahenduseks pakub ta välja, et algatustel võiks olla eelkontroll, millega tehakse kindlaks, kas algatuse lahendamine on Riigikogu pädevuses. Odinetš toob näitena, et mõned algatused on tehtud nii, et hoida teemal tähelepanu, nt siis kui opositsioon esitab algatusi, mida käsitletakse meedias palju, kuid mida tegelikkuses komisjon ei saa lahendada. Teise väljakutsena nimetab ta asjaolu, et petitsiooni algatajate autorite enda kompetents ja teadmised algatuse sisu kaitsta ei pruugi olla piisavad. Näiteks võetakse mingi probleem, süvenemata, mis on taust ja mis potentsiaalsed lahendused või mida riik on seni selles valdkonnas teinud. Kolmandaks leiab poliitik, et algatused on tihtipeale lühikesed ning loosungeid täis, mille tõttu ei ole võimalik aru saada, mida inimesed tahavad. Selle lahendamiseks pakub ta, et kollektiivsele pöördumisele võiks luua konkreetsemad nõuded, mis kohustaks algatajaid tegema näiteks olukorra analüüsi, panema kirja võimalikke lahendusi, olemasolevaid lahendusi. See annaks autoritele parema võimaluse läbi mõelda, selgema algatuse allkirjastajatele ja parema arusaamise ka komisjonile, mida tegelikkuses tahetakse. Veel toob ta välja, et näiteks ei pruugi algatuse sisu ja istungil tutvustatav omavahel kokku minna ehk olukord, kus arutelu käigus muudetakse taotlust - seda ei saa komisjon arvestada. (Odinets) Siiski ei saa ära unustada, et ka käesoleval hetkel annab märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus ette nõuded kollektiivse pöördumise esitamiseks ning abi pakub ka rahvaalgatus.ee portaal, mis on piisavas mahus selgitanud, millest koosneb hea rahvaalgatus. Tihtipeale võib liigne reguleerimine viia hoopiski selleni, et algatuste esitamine ei ole enam nii vaba ja toob endaga kaasa teatud barjääri, millega takistatakse inimeste osalemine riigielus.

R.Kaljulaid toob väljakutsena selle, et algatajad ei tee algatuse esitamisel piisavalt eeltööd. Näiteks taotletakse algatusega eesmäärke, mis ei pruugi Eesti õigusruumiga kooskõlas olla. Vahel esitatakse algatusi ka selleks, et avalikkuse tähelepanu teemale juhtida, mitte saada algatuses toodud viisil

konkreetset lahendust. Lisaks toob Kaljulaid välja ka komisjoni poole pealt, et liikmed peaksid mõistma, et algatuse osas otsuse langetamisel on rohkem võimalusi kui vaid nõustumine ja mittenõustumine. Selleks leiab ta, et komisjoni esimees peab istungit juhtima nii, et liikmed saaksid aru, mis on alternatiivid ja et neid kaalutakse. Poliitiku soov on, et komisjonis välditaks lähenemist, kus liikmetele teema ei meeldi ja seetõttu lükatakse algatus tagasi. (Kaljulaid)

Ametnike üheks väljakutseks on kujunenud esmalt see, et algatajad oleksid õigel ajal istungil kohal. Veel on ametnike jaoks väljakutseks algatuste kehv kvaliteet, sest vahel on algatuses toodud põhjendused väga lakoonilised ja lühikesed. Näitena tuuakse olukord, kus istungile tulles võib algataja teemat tutvustades põhjendused ja argumentatsiooni pikemalt välja tuua ning kui vahepealsel ajal on ka mingid sündmused toimunud, mida algataja istungil kajastab, siis ei saa komisjon neid arvesse võtta, sest allkirjastanud on oma toetuse andnud vaid portaalis kajastatule. Küll aga säilib seejuures komisjoni enda vabadus arutada teemat esitatud algatusest laiemalt, mida üsna tihti ka tehakse. Nagu ka poliitikute jaoks on ka komisjoni ametnike jaoks probleeme tekitav olukord, kus pöördumises on üldine jutt, millest on raske aru saada ning ei ole võimalik eristada konkreetseid ettepanekuid, mida algatusega soovitakse. Lisaks tõid ametnikud välja ka selliseid algatusi, milles esitatud ettepanekud ei ole põhiseadusega kooskõlas ega selle lahendamine Riigikogu komisjoni pädevuses. Näiteks on siinkohal tagasiastumisi kajastavad rahvaalgatused.

### **3.2.7. Rahvaalgatuse eesmärgi täitmine**

Töö autor uuris nii algatajatelt kui ka komisjoni liikmetelt, kas rahvaalgatus kui osalusdemokraatia vahend kodanike riigielus kaasaráäkimiseks üldse täidab oma eesmärgi. Vastused jagunesid kaheks. Nii M.Joonas-Tõnumaa kui Eestimaa Looduse Fond leidsid, et pigem ei täida kollektiivsed pöördumised oma eesmärgi. Viidatakse sellele, et algatus arutatakse ära ja teemana see vaibub maha. Küll aga tuuakse välja, et kui algatuse eesmärgiks on olla abivahend teemale tähelepanu toomiseks, siis see ka oma eesmärgi täidab. (Joonas-Tõnumaa; Haljasorg) Otsuse kiirendamise tööriistana ei ole ELF kogenud, et see oma eesmärgi täidaks. „Ei ole tööriist, et panna riiki kiiremini otsuseid tegema või teistsuguseid otsuseid tegema. Ta on tööriist, millega näidata ühiskondlikku toetust mingitele teemadele“. ELF esindaja leiab, et rahvaalgatuse näol on tegemist kodanikuaktiivsuse tööriistaga, millele peab juurde võtma teisi tööriistu, sest üksinda see ei toimi. (Haljasorg) M.Joonas-Tõnumaa toob lahendusena välja selle, et Riigikogus võiks olla eraldi üksus, kes rahvaalgatuste menetlemisega tegeleks, sest komisjon ei jõua oma aega ja tähelepanu rahvaalgatustele pühendada.

Isamaa Noorteühendus ResPublica esindaja arvates on rahvaalgatus hea vahend selleks, et midagi muuta. Muutus ei pea olema seadusemuudatus, muutuseks võib pidada ka seda, kui seni vähe tähelepanu saanud teema tõuseb ühiskondlikku debatti. „Kui see püsib teemas, tuleb sellele ka tähelepanu.“ Lisaks aitab rahvaalgatus kaasa ka sellele, et leitakse mõttekaaslased ning tekivad liidud ja toetajad, kellega koos oma missiooni edasi ajada. Küll aga toob Kase välja, et kui erakonna lihtliige tahaks esitada algatust ning nii-öelda oma asja ajada, siis pigem ei vaadata sellele hästi, sest rahvaalgatus pole justkui erakondade tööriist. (Kase)

Rahvaalgatus on andnud võimaluse inimestele teatud küsimused erakondade ja riigikogu päevakorras kõrgemale tõsta või saada täiendavat tähelepanu, on leidnud R. Kaljulaid. Samal seisukohal on ka E.Odinets, kes peab rahvaalgatust väga positiivseks ja heaks kaasamise võimaluseks. Lisaks toob Odinets välja ka, et komisjonis arutatakse sisulisi asju hea meelega. „Valitsusel ja poliitikutel ja ametnikel ei pruugi olla teadmisi ja arusaama kõikides valdkondades ja kui inimesed tulevad oma muredega ja otsivad lahendusi, siis on see väga oluline demokraatia osa“ (Odinets).

### **3.2.8. Komisjoni huvi algatuse käekäigu vastu hilisemalt**

Nii intervjueeritud poliitikud kui ka ametnikud väidavad, et komisjon tunneb hilisemalt ka huvi pöördumise käekäigu osas. Näiteks toob R.Kaljulaid, et komisjon tunneb huvi, sest kui teema puudutab komisjoni, siis tahab komisjon teada, kuidas see lõplikult laheneb. Põhiseaduskomisjoni ametnike sõnul on juhul, kui pöördumine on esitatud lahendamiseks pädevale institutsioonile, lisatud kirja ka see, et vastusest tuleb komisjoni informeerida. Ametnikud toovad ka välja, et vahel, kui vastus venib, siis tunneb komisjon ka ise selle seisuga vastu huvi.

### **3.2.9. Rahvaalgatus paberil vs portaalis**

Töö autor uuris intervjueeritavalt, kas nad oleksid algatuse esitanud ka juhul, kui selleks vastavat portaali ei oleks. MTÜ Eluliini esindaja oli seisukohal, et portaalita oleks olnud võimatu algatust esitada, sest töö ja ajakulu oleks paberil allkirju kogudes tunduvalt suurem. Küll aga juhib ta tähelepanu asjaolule, et kui algatust koostada rahvaalgatus.ee portaalis ei pruugi algatus kõikide inimeste allkirju koguda. Nimelt toob ta välja, et haavatavamad sihtrühmad ja isikud, kellel puudub digivõimekus, jäävad algatuse toetamisest välja. Mölder toob veel välja, et algatuste näol on tegemist valdkonnatundliku teemaga, mistõttu võib nii-öelda lihtinimesel olla raske algatusega suhestuda ning seetõttu reageerivad algatusele vaid isikud, kes valdkonda tunnevad.

Ülejäänud intervjueeritavad oleksid algatuse teinud ka ilma rahvaalgatus.ee portaalita. M.Joonas-Tõnumaa ja K.S.Kase toovad välja, et paberil allkirjade kogumine oleks küll keerulisemaks osutunud, kuid siiski tehtav. Joonas-Tõnumaa rõhutab, et on oluline, et inimesed saaksid oma arvamust avaldada ning toetusallkirja anda. Lisaks juhib ta tähelepanu, et kui algatusele head kampaaniat teha ja teema ka inimesi kõnetab, siis ei ole keeruline algatusele allkirju koguda (Joonas-Tõnumaa). Nii Joonas-Tõnumaa kui ka ELFi esindaja toovad välja, et rahvaalgatus.ee portaal on lihtne ja mugav ning selle kaudu saab algatuse otse Riigikokku saata. ELFi esindaja nõustub, et oleks algatuse teinud ka ilma rahvaalgatus.ee portaali kasutamata, ent selle asemel oleks teisi platvorme kasutanud (Haljasorg).

R.Kaljulaid toob välja eelised, mis esinevad rahvaalgatus.ee portaalis algatust esitades. Näiteks nimetab ta, et veebis algatust koostades ning ka seda allkirjastades on andmed paremini kaitstud, mis annab ka kodanikele usalduse, et nende andmeid ei kasutata vääralt. Tema sõnul on paberil allkirju keerulisem koguda ning võib juhtuda, et paberid võivad kaotsi minna ning seeläbi vajalikud allkirjad kaduma.

### **3.3. Diskussioon**

Tulenevalt akadeemilise kirjanduse põhjal autori poolt sünteesitud osalustasemete jagunemisele ning intervjuude käigus kogutud informatsioonile ja teabele komisjonide protokollidest ning vastuskirjadest on võimalik jagada töös käsitletud rahvaalgatused erinevatesse osalusastmetesse. Siiski tasub tähelepanu juhtida asjaolule, et intervjuude tulemusel ei ole võimalik omistada algatustele osalustaseme kirjelduse põhjal selget taset, vaid arvesse tuleb võtta, et ühe algatuse osas võib esineda mitme erineva osalustaseme omadusi.

Autori poolt pakutud osalustasemete hierarhia kõige madalamaks astmeks on tagasilükkamine. Käesoleval juhul töö autori arvates tagasilükkamise tasandile analüüsitud algatustest ühtegi ei liigitu.

Osaline arvestamine sisulise koostööta toimus kahe algatuse puhul. Nimetatud tasemele kvalifitseeruvad käsitletud algatustest MTÜ Eluliin ning M.Joonas-Tõnumaa poolt esitatud algatused. E.Mölder sõnas intervjuu käigus, et esitatud algatus tõi endaga kaasa väga suure



pahameele erinevate riigiametnike seas ning surve, mis algatuse esitamisega algatajale kaasnes, oli väga rõhuv. Hoolimata suurest tähelepanust ei arutletud algataja sõnul pöördumise üle sisuliselt ning lisaks ei toonud algatus endaga kaasa ka soovitud tulemit. Siiski võib õiguskomisjoni protokolle analüüsides nentida, et tegemist oli üpriski sisuka aruteluga, mille käigus valdkonnast puudutatud ametiasutused kui ka komisjoni liikmed probleemküsümuse erinevaid tahke käsitlesid. Lisaks sai selgeks, et oluline puudujääk on antud valdkonnas rahastusest. Siiski seisnes komisjoni vastuskiri MTÜ-le Eluliin vaid valdkonnas toimuvate tegevuste ülesloetlemises ning esitatud ettepanekute osas komisjoni edasisi samme ei käsitletud. Nagu ka eelnevalt töös käsitletud, tunnetas algataja kaasamist näilisena, mis kinnitab Arnsteini (1969) väidet, et kui konsulteerimise tasandit ei kasutata mõne kõrgema osalustasemega samaaegselt, siis puudub konsulteerimisel mõte, sest kodanikud on justkui protsessis osalenud, ent tulemusega see nende jaoks ei päädi.

Samale tasemele võib määratleda M.Joonas-Tõnumaa poolt esitatud kollektiivse pöördumise. Algataja sõnul ei toimunud menetlemisel sisulist arutelu ning ka otsus päädis osalise arvestamisega, sest algatuse menetlemise jooksul oli üks esitatud ettepanekutest lahenenud. Lisaks jäi algatajale mulje rahvaalgatuse menetlemisest kui komisjonile pandud seadusest tulenevast kohustusest, mille täitmisega lõppeb justkui kogu teema edasine käsitlemine. Eeltoodu näitlikustab Tisdall-i (2015) väljaõeldut, kus kodanikud on küll formaalselt menetlusse kaasatud olnud ehk nii-öelda kaasamine kui seadusest tulenev kohustus on täidetud, kuid esitatud ettepanekuid arvesse ei võeta. Antud kollektiivse pöördumise puhul oli tegemist vägagi ajakohase algatusega, mis nõudis kiiret ning olukorda arvesse võtvat lahendust. Kuna COVID-19 perioodil kehtestatud piirangute vajadus sõltus antud hetkel riigis valitsenud haiguspuhangutest, siis oli Vabariigi Valitsus võtnud vastu otsuse lõpetada teatud piirangud, mistõttu lahenes ka algatuses toodud ettepanek COVID-tõendi esitamise osas alaealiste seas. Käesoleva kollektiivse pöördumise osas võibki täheldada erinevate tasemete omadusi, kus ühest küljest sai ettepanek lahenduse, kuid teisest küljest algatajale tuginedes jäi tema jaoks sisulisest arutelust siiski vajaka.

Osaline arvestamine koos sisulise koostööga leidis aset Eestimaa Looduse Fondi algatuse osas. Intervjuu põhjal selgus, et algatajal oli võimalik sisuliselt komisjoni aruteludesse panustada ning algatuse üle leidis aset väga sisukas arutelu, kuhu olid kaasatud mitmed valdkonda puutuvad osapooled. Küll aga ei päädinud komisjoni otsus kollektiivses pöördumises esitatud ettepanekute elluviimisega, sest Riigikogu komisjonil puudub pädevus lahendust antud ettepanekutele leida. Kuna Alutaguse rahvusparki laiendamise otsus peab tulema siiski Kliimaministeeriumilt ning kodanikel selleks voli puudub, siis ei ole võimalik käesolevat algatust ka kõige kõrgemale

tasandile ehk võimestamiseks liigitada. Siiski jäi algataja toimunud protsessiga rahule ning mõistis, miks komisjon edasisi samme algatuse osas ei teinud. Lisaks ilmestab algatuse tulemuslikkust ka see, et algatajad said riigiesindajatele esitatud algatusega näidata, et tegemist on olulise teemaga, mis läheb kodanikele korda ning seeläbi tähelepanu ka saavutati. See tähendab, et riik sai teavet antud juhul Alutaguse rahvusparki laiendamist pooldava toetajaskonna suuruselt ning ka sellest, milles seisneb soov parki laiendada. Eeltoodu ilmestab Irvini ja Stansbury (2004) tõekspidamist rahvaalgatuste kasulikkusest riigile. Kolmandale tasemele kvalifitseerub autori arvates ka Isamaa Noorteühendus ResPublica poolt esitatud algus. K.S.Kase sõnul leidis aset komisjonis tema poolt esitatud algatuse osas sisuline arutelu, mida kinnitab ka õiguskomisjoni protokoll. Lisaks võib väita, et komisjoni langetatud otsusega saavutas algataja seda, mida sooviti, sest vihakõne täpsemat reguleerimist ei toimunud. Seetõttu liigitab käesoleva töö autor Isamaa Noorteühenduse ResPublica poolt esitatud algatuse osalise arvestamise tasemele.

Autori poolt eelnevalt välja käidud osalustasemete käsitlemisel kõige kõrgemat taset ehk võimestamist analüüsitud algatuste puhul ei esinenud.

Eelnevat kokku võttes võib tõdeda, et töö autori poolt väljapakutud osalustasemete nii-öelda redelil asetused algatused pigem redeli keskmisele osale. Analüüsitud rahvaalgatuste seas ei leidunud algatust, mis oleks kvalifitseerunud kõige madalamale ega ka kõige kõrgemale tasemele ehk tagasilükkamist ega kodanike võimestamist antud juhul ei esinenud. See tähendab, et osalus rahvaalgatuste menetlemisel jääb pigem tasanditele, kus arvestatakse esitatud ettepanekutega osaliselt ning koostöö algatajatega on vahel sisuline ning vahel mitte. Eelnevalt algatuse analüüsidest võib tõdeda, et koostöö sisukus sõltub paljuski esitatud algatusest endast. Siiski on töös käsitletud algatuste osas komisjonides toimunud menetluse käigus kaasatud olnud paljud teemast huvitatud osapooled, mistõttu on algatustes väljapakutud ettepanekute arutlusel esindatud erinevad seisukohad ning argumendid. Küll aga tuleb mõista, et hoolimata sellest, et kodanike eesmärgiks on esitatud ettepanekute täies mahus arvestamine, siis tegelikkuses on algatuse osas otsuse langetamine seaduse kohaselt täielikult komisjoni kätes, mistõttu mängib menetluse sisukus algatajate jaoks suurt rolli, et nende esitatud ettepanekuid suurimal määral arvesse võetaks või lausa ellu viidaks. Lisaks tasub mõista, et esitatud algatustega ei pea ilmtingimata kaasnema seadusemuudatus või muu seadusloomega seotud tulemus, sest ka teemale tähelepanu juhtimine või selle ühiskondlikku debatti tõstatamine võib samuti oluliseks tulemuseks osutada.

Käesoleva töö käigus läbi viidud intervjuudest selgus, et riigil tuleks rohkem läbi mõelda rahvaalgatuste menetlemise protsess. Nimelt peaks algatajate ja komisjonide liikmete sõnul olema rahvaalgatuste filtreerimiseks moodus, millega sorteeritakse välja algatused, mille lahendamine on Riigikogu pädevuses ning lisaks ka need, mille menetlemine seadusest tulenevalt võimatu on. Seega nähakse lisaks Riigikogu juhatuse poolsele esmasele algatuse kontrollile lisanduvat algatuse sisulist kontrolli, millega oleks võimalik nii-öelda välja sorteerida algatused, mis ei peaks Riigikogu menetlusse minema. Siinkohal ei pea töö autor silmas säärast sisulist menetlemist, nagu komisjon teeb, vaid et tutvutaks algatuse sisuga ning mõistetakse, kelle pädevuses esitatud probleemi lahendamine tegelikkuses on ja seeläbi ka algataja sinna suunataks. Lisaks ilmnes intervjuudest ka, et komisjonid võiksid eristada algatusi, mis vajavad kiiret lahendust ning neid, mille menetlemine tõenäoliselt pikemat analüüsi vajab. Küll aga on vastukaaluks intervjuueritavad sõnanud, et nende jaoks on hetkel sätestatud menetlustähtjad mõistlikud. Töö teoreetilises osas selgus, et tihti võib algatuste protsess olla inimeste jaoks liiga pikk ning vaevav, mistõttu võivad inimesed protsessiga rahulolematuks jääda (Warren, 1996). See on oluline aspekt, millega riik peaks arvestama. Hetkel reguleerib menetlusprotsessi pikkust seadus ning seetõttu ei saa tekkida olukorda, kus komisjonile mittemeeldiva teema arutlust lükatakse määramatusse.

Intervjuude analüüsimisel selgus, et rahvaalgatuse algatajate kanda on üpriski suur roll. Lisaks algatusele pelgalt allkirjade kogumisele, on algataja ülesandeks esiti korrektse ja arusaadava algatuse loomine, seejärel algatusele piisava toetajaskonna leidmine. Probleemile, millele viitasid algatajad, et allkirjade kogumiseks ning toetushääle saamiseks ei ole võimalik teemasid lõplikult lihtsustada ning et sisult keeruliste algatuste esitajateks ja toetajateks võivad kujuneda vaid antud valdkonna eksperdid, on tähelepanu juhtinud ka Parvin (2021). Kui algatus on piisava toetuse leidnud ning komisjoni menetlemiseks jõudnud, tuleb algatajal olla valmis ka esitatud pöördumist tutvustama ja küsimustele vastama. Just selle etapi kohta on põhiseaduskomisjoni ametnikud tõdenud, et algatajad ei ole selleks üldjuhul eriti valmis. Seejärel kui algatus on komisjonis arutelul olnud, tuleb olla valmis ka tagajärgedeks, mille algatus võib endaga kaasa tuua. Siinkohal oli heaks näiteks MTÜ Eluliin algatus, mille esindajad kutsuti ühte riigiinstitutsiooni arutelule, mis algataja sõnul ei olnud positiivne ning mistõttu kujunes kogu rahvaalgatuse protsess algataja jaoks vägagi rõhuvaks. Teisest küljest võib aga algatuse menetlemisel osalemine anda algatajale võimaluse leida antud valdkonnas nii-öelda mõttekaaslasi ja liitlasi, kellega edaspidi valdkondlikult koostööd teha. Eeltoodut kinnitab ka teoreetilises osas käsitletud Creighton-i (2005) ja Connelly *et al.* (2020) töökspidamised. Seetõttu peab algataja kollektiivse pöördumise esitamisel tajuma hästi, mis on

olukord antud valdkonnas, milles ta algatuse esitab, mõtlema hästi läbi algatuse, mida sellega soovitakse ning olema valmis ka oma ettepanekuid kaitsma.

Empiirilises osas käsitletu kinnitab hästi, et e-osalusel on väga suur roll osalusdemokraatia toimimisel. Rahvaalgatus.ee portaali nähakse hea ja mugava võimalusena algatuse koostada ning otse Riigikokku menetlemiseks saata. Siiski ei tohi ka ära unustada, et kõigil ühiskonnagruppidel ei pruugi olla ligipääsu ega võimekusi e-vahendite kasutamisele, mida tõestasid ka Bohman (2014), Nam (2012), Parycek *et al.* (2014) ja Van Dijk (2012). Seetõttu ei pruugi algatused koguda kõikide algatusest puudutatud isikute toetust. Küll aga jäi läbiviidud intervjuudest kõlama, et rahvaalgatus täidab oma eesmärgi demokraatliku osalusviisina, mida on demokraatia alustalaks nimetanud Arnstein (1969) ja oluliseks pidanud Boudjelida *et al.* (2016). Lisaks algatajate õppetundidele rahvaalgatuse esitamisest peavad ka poliitikud rahvaalgatuse esitamise võimalust väga tänuväärseks.

Kuna käesoleva töö keskmeks on vaid neli algatust, mille algatajad nõustusid töö autoriga intervjuud läbi viima, siis ei ole töö tulemusi võimalik kõikide rahvaalgatus.ee portaali kaudu esitatud algatuste osas üldistada.

### **3.3.1. Poliitikasoovitused**

Eelneva analüüsi põhjal pakub autor välja järgmised poliitikasoovitused, millega rahvaalgatuste esitamist ning kodanike osalust rahvaalgatuste menetlemisel parendada:

- Luua rahvaalgatus.ee portaali rahvaalgatuse esitamiseks kindel vorm. See aitab kaasa kollektiivsete pöördumiste kvaliteetsemaks muutumisele, tänu millele oleks paremini mõistetav probleemi olemus, taust ning algatusega soovitud ettepanekud ja eesmärk.
- Teavitada laiemalt rahvaalgatuse protsessist Riigikogus. Teavitustöö annaks algatajatele ülevaate, mida oodatakse algatajatelt Riigikogu vastavas komisjonis aset leidvas menetlusprotsessis.
- Kaasata algatajaid kõikidele algatuse osas toimuvatele istungitele. See annab võimaluse algatajatel kohtuda teiste valdkonnast huvitatud osapooltega, kes ehk esimesel istungil ei osalenud ning lisaks ka oma seisukohti veelkord kaitsta ja kaasa rääkida.
- Muuta komisjoni istungit algatajate suhtes rohkem kaasavamaks. Selle eesmärgiks on vältida osalust kui näilist kaasamist ning pelgalt ärakuulamist. Algatajaid tuleks näha

võrdse osapoolena, kes osalevad võrdselt arutelus, suurendades seeläbi kodanike osalust menetlusprotsessis.

## KOKKUVÕTE

Osalusdemokraatia roll ühiskonnas on aina enam suurendamas. Üheks viisiks, mis osalusdemokraatiat iseloomustab, on rahvaalgatus.ee portaali kaudu kollektiivsete pöördumiste esitamine. Küll aga ei ole seni uuritud, millisele osalustasemele esitatud algatused kvalifitseeruvad ning mis esitatud algatustest nüüdseks saanud on.

Seetõttu seati töö eesmärgiks uurida, kas aktiivsem osalus ja mugavamad e-võimalused pöördumiste esitamiseks on kaasa toonud põhimõttelise muutuse kodanike kaasamises otsustusprotsessidesse. Nimetatud põhimõttelist muutust hinnati töös läbi osalustaseme hindamise. Töö autor püstitas kaks uurimisküsimust, millega otsiti vastuseid küsimustele, mis on saanud ajavahemikus 2021-2022 esitatud algatustest nüüdseks ning millisesse osalustasemesse liigitub enim nimetatud ajavahemikus esitatud algatusi.

Töös käsitletud ajaperioodil esitati 32 algataja poolt Riigikogule 49 kollektiivset pöördumist. Töö autor võttis saadaolevate andmete põhjal ühendust 22 algatajaga, kellest neljaga viidi läbi intervjuud ning millest saadud informatsioonist kujunes ka käesoleva töö empiiriline osa. Tööst selgus, et neljast algatusest kolm leidsid menetledes positiivse lahenduse ning ühe puhul võeti esitatud ettepanekud teadmiseks ning otsest lahendust see algatus ei saanud. Nimelt lahenesid M.Joonas-Tõnumaa esitatud algatuse tõstatatud probleemid COVID-19 haiguse taandumisel, Eestimaa Looduse Fond pälvis riigi tähelepanu Alutaguse rahvuspargi laiendamise toetusele ning Isamaa Noorteühendus ResPublica sai kinnituse, et eelnõu, mille vastu algatus esitati, menetluses ei ole. MTÜ Eluliin ettepanekud jäid rahuldamata, kuid probleem võeti komisjoni poolt teadmiseks ning kinnitati, et teema on oluline ja riik töötab vägivalla vähendamise osas pakutavate teenuste ja erinevate strateegiadokumentidega edasi. Lisaks jõuti autori poolt väljapakutud osalustasemete mudelit kasutades järeldusele, et nimetatud nelja algatuse puhul kvalifitseerusid algatused keskmistele mudeliastmetele, mis tähendab, et esitatud ettepanekutega arvestati osaliselt ning kahe algatuse puhul toimus sisuline arutelu ning kahe puhul seda ei esinenud. Algatusi, mis oleksid kvalifitseerunud tagasilükkamise ning võimestamise tasemetele, ei esinenud.

Töö teoreetilises osas käsitletud kirjandus andis ülevaate osalusdemokraatia ja rahvaalgatuse põhimõtetest, mille kohaselt on osalus kasulik nii riigile kui kodanikele läbi selle, et kodanikud saavad osaledes enda jaoks olulised probleemid ning valdkonnad tuua riigini ning riigi jaoks on läbi osaluse võimalik teada saada, mis on hetkel kodanike jaoks olulised probleemkohad ning luua seeläbi usaldav ja koostööd soosiv suhe. Lisaks ilmnes teoreetilisest kirjandusest, et e-vahendite kasutamine kodanike kaasamisel aitab kaasa laiemale üldsuse osalusele, poliitikate kvaliteedi parendamisele, informatsiooni laiemale tagamisele ning avalikkuse teadlikkuse suurendamisele. Küll aga võib e-osalust takistada inimeste vähene oskus või ligipääs e-vahendite kasutusele ning ka riigi vähene huvi ja soov muuta traditsioonilist osalust. Toereetilises osas käsitleti ka kolme osalusmudelit: Arnstein'i, IAP2 ja Macintoshi mudelit, mille põhjal lõi töö autor enda sünteesi ning mida kasutati töö empiirilises osas käsitletud algatuste kategoriseerimisel vastavatesse mudeliastmetesse. Autori koostatud mudel koosnes järgnevatest tasemetest: tagasilükkamine, osaline arvestamine sisulise koostööta, osaline arvestamine koos sisulise koostööga, võimestamine.

Empiiriline osa käsitles intervjuude ning dokumendianalüüsi tulemusi. Näiteks selgus, et peamiselt esitati algatusi selleks, et suunata Riigikogu tähelepanu antud valdkondadele ning probleemidele, millele oodati riigipoolset lahendust. Intervjuude käigus ilmnes, et mitmed algatajad tundsid puudust sisulise arutelu järgi komisjonis, mistõttu ei pruukinud algatuse osas langetatud otsus pädida ka soovitud tulemusega. Mitmel juhul toodi välja, et tegemist oli justkui näilise kaasamisega, sest komisjonil on seadusest tulenev kohustus algatust menetleda, kuid ei nähtud, et komisjonil oleks motivatsiooni probleemi lahendada. Poliitikutega läbi viidud intervjuude käigus selgus, et algatuste tagasilükkamise alused tulenevad seadusest ning üldjuhul proovitakse komisjoni poolt lisaks algatusega nõustumisele või mittenõustumisele siiski ka algatuse osas alternatiivseid lahendusi kaaluda. Takistusi algatuste esitamisel ja menetlemisel on palju, näiteks võib tuua nii algatajate kompetentsi, algatuse selguse kui ka selle, et algatuses toodud ettepanekute lahendamine ei ole Riigikogu pädevuses. Lisaks ilmnes intervjuudest, et tagasisidet langetatud otsuse osas on võimalik saada vaid komisjoni poolt algatajatele saadetud vastuskirjadest. Küll aga võib öelda, et rahvaalgatuse näol on kodanike jaoks tegemist hea viisiga osaleda riigielus sel määral, mis puudutab mingile valdkonnale tähelepanu juhtimist ning teema aktuaalsena hoidmist. Samal seisukohal olid ka riigiesindajad, kelle sõnul on rahvaalgatus hea viis, läbi mille saab riik ning erakonnad teada inimesi huvitavatest temadest ning need vajadusel päevakorda võtta.

Tulenevalt töö metoodilises osas toodud töö piirangutest ei ole võimalik laiendada saadud tulemusi kõigile rahvaalgatustele, mis rahvaalgatus.ee portaalis ajavahemikus 2021-2022 esitatud on. Algatajate vähese huvi tõttu antud uurimuses osaleda, pakub töö autor välja, et tulevikus võiks lähemalt uurida ka teistes ajavahemikes esitatud algatusi ning võtta valimiks veel suuremas ajavahemikus esitatud algatused, et mõista, kas vastavalt suurenenud rahvaalgatus.ee portaali kasutusele on ka kodanike osalus algatuste menetlemisel muutunud. Lisaks pakub autor välja, et uurida tuleks ka kohalikele omavalitsustele suunatud rahvaalgatusi ning sealjuures kodanike osalust.



## **SUMMARY**

### **PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE PROCEDURE OF COLLECTIVE PROPOSAL SUBMITTED THROUGH THE RAHVAALGATUS.EE PORTAL IN THE YEARS 2021-2022**

Maarja Moks

The role of participatory democracy in society is increasing. One of the ways that characterizes participatory democracy is the submission of collective proposals through the portal rahvaalgatus.ee. However, it has not yet been investigated which level of participation the submitted initiatives qualify for and what has become of the submitted initiatives.

Therefore, the goal of the work was to investigate whether more active participation and more convenient e-options for submitting appeals have led to a fundamental change in the involvement of citizens in decision-making processes. The aforementioned fundamental change was evaluated in the work by evaluating the level of participation. The author of the work also posed two research questions, which sought answers to the questions what has become of the initiatives presented in the period 2021-2022, and in which level of participation most of the initiatives presented in the said period fall into.

During the time period discussed in the work, 49 collective proposals were submitted to the parliament by 32 initiators. Based on the available data, the author contacted 22 initiators, with four of whom interviews were conducted, and the information obtained formed the empirical study of this work. In the course of this work, it became clear that three of the four initiatives found a positive solution in the process, and in the case of one, the submitted proposals were noted and this initiative did not receive a direct solution. Namely, the problems raised in the initiative presented by M.Joonas-Tõnumaa were resolved when the COVID-19 disease receded, the Estonian Nature Fund received the state's attention for support for the expansion of the Alutaguse National Park, and Isamaa Youth Association ResPublica received confirmation that the

Parliament and the Ministry of Justice have no plans to restrict freedom of speech. The proposals of the NGO Eluliin were not satisfied, but the problem was taken into account by the committee and it was confirmed that the issue is important and that the state will continue to work on various strategy documents and the services offered in terms of reducing violence. In addition, using the model of participation levels proposed by the author, it was concluded that in the case of the mentioned four initiatives, the initiatives qualified for the middle levels of the model, which means that the presented proposals were partially taken into account and in the case of two initiatives there was a substantive discussion and in the case of two it was not.

The literature discussed in the theoretical part of the work gave an overview of the principles of participatory democracy and citizen's initiative, according to which participation is beneficial for both the state and citizens through the fact that by participating, citizens can bring important problems to the state, and it is important for the state to find out which problem areas are currently important for citizens and thereby create a trusting and cooperative relationship. In addition, the positive and negative aspects of e-participation were also highlighted. For example, it appeared that the use of e-tools in the involvement of citizens contributes to greater general participation, improving the quality of policies, ensuring a wider range of information and increasing public awareness. However, e-participation can be hindered by people's lack of skill or access to using digital tools, as well as the state's lack of interest and desire to change traditional participation. Three participation models were also discussed in the theoretical part: Arnstein's, IAP2's and Macintosh's model, in which the lowest level represented the apparent involvement of citizens and the highest level represented citizen empowerment. Based on the aforementioned models, the author of the paper created his own synthesis, which was used in the categorization of the initiatives discussed in the empirical part of the paper into the corresponding model levels.

In the preparation of the empirical study of the master's thesis, the author of the thesis has used interviews and document analysis to provide an overview of the rahvaalgatus.ee portal, the initiatives presented through it, the parliament committee's protocols and response letters. For example, it became clear that the initiatives were mainly presented in order to direct the Parliament's attention to the given areas and problems that were expected to be solved by the state. During the interviews, it became apparent that several initiators felt a lack of substantive discussion in the committee, which is why the decision made regarding the initiative may not have resulted in the desired result. In several cases, it was pointed out that it was a case of apparent involvement, because the committee has a legal obligation to process the initiative, but it was not seen that the

committee had the motivation to solve the problem. In the course of the interviews conducted with politicians, it became clear that the grounds for rejecting initiatives stem from the law, and generally, in addition to agreeing or disagreeing with the initiative, the committee also tries to consider alternative solutions regarding the initiative. There are many obstacles in the submission and processing of initiatives, for example, the competence of the initiators, the clarity of the initiative, as well as the predetermined deadlines for the processing of collective proposals can be mentioned. When categorizing the initiatives into the levels of participation given by the author, there were no initiatives that were rejected and that empower citizens. Mainly, the initiatives were divided into levels in which the submitted proposals are partially taken into account. In addition, the interviews revealed that feedback on the decision can only be obtained from the response letters sent by the committee to the initiators. However, it can be said that in the form of a citizen's initiative, it is a good way for citizens to participate in state life to the extent that it concerns directing attention to some area and keeping the topic current. The state representatives were also on the same opinion, according to whom the people's initiative is a good way through which the state and political parties can learn about topics that interest people and, if necessary, put them on the agenda.

Due to the limitations of the work presented in the methodological part of the work, it is not possible to extend the obtained results to all the citizen's initiatives that have been presented in the portal [rahvaalgatus.ee](http://rahvaalgatus.ee) in the period 2021-2022. Due to the lack of interest of the initiators to participate in this study, the author of the paper suggests that in the future initiatives presented in other periods of time could be studied more closely and initiatives presented in an even larger period of time should be taken as a sample in order to understand whether citizens' participation in the processing of initiatives has also changed in accordance with the increased use of the [rahvaalgatus.ee](http://rahvaalgatus.ee) portal. In addition, the author suggests that people's initiatives aimed at local governments and the participation of citizens should also be investigated.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Aichholzer, G., Allhutter, D. (2011). *Online forms of political participation and their impact on democracy*. Institute of Technology Assessment (ITA).
- Allen, R., Slotterback, C.S. (2021). Building immigrant engagement practice in urban planning: The case of Somali refugees in the Twin Cities, *Journal of Urban Affairs*, 43(6), 740-755, DOI: 10.1080/07352166.2017.1360745
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- American Planning Association. (2005). American Institute of Certified Planners Code of Ethics. Kasutatud 16. oktoober 2023 <https://www.planning.org/ethics/ethicscode/>
- Babelon, I., Pánek, J., Falco, E., Kleinhans, R., Charlton, J. (2021). Between Consultation and Collaboration: Self-Reported Objectives for 25 Web-Based Geoparticipation Projects in Urban Planning. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(11), 783. <https://doi.org/10.3390/ijgi10110783>
- Balderacchi, C. (2016). Problems and contradictions of participatory democracy: lessons from Latin America, *Contemporary Politics*, 22(2), 164-177, DOI: 10.1080/13569775.2016.1153282
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beierle, T. C., Cayford, J. (2002). Conceptual Framework and Methodology. Democracy in Practice: *Public Participation in Environmental Decisions* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781936331017>
- Bess, K.D., Prilleltensky, I., Perkins, D.D. (2009). Participatory Organizational Change in Community-Based Health and Human Services: From Tokenism to Political Engagement. *American Journal of Community Psychology*, 43, 134–148. <https://doi.org/10.1007/s10464-008-9222-8>
- Bohman, S. (2014). Information technology in eParticipation research: a word frequency analysis. In *Electronic Participation: 6th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2014*, Dublin, Ireland, September 2-3, 2014. Proceedings 6 (pp. 78-89). Springer Berlin Heidelberg.
- Botchwey, N.D., Johnson, N., O’Connell, L.K., Kim, A.J. (2019). Including Youth in the Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 255-270, DOI: 10.1080/01944363.2019.1616319

- Boudjelida, A., Mellouli, S., Lee, J. (2016). Electronic Citizens Participation: Systematic Review. *In Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '15-16)*. Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 31–39. <https://doi.org/10.1145/2910019.2910097>
- Cameron, M. A., & Sharpe, K. (2012). Institutionalized voice in Latin American democracies. In M. Cameron, E. Hershberg, & K. Sharpe (Eds.), *New institutions for participatory democracy in Latin America: Voice and consequence* (pp. 231–250). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Collins, K., Ison, R. (2006). Dare we jump off Arnstein’s ladder? Social learning as a new policy paradigm. *PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Conference*, Edinburgh, UK. <http://oro.open.ac.uk/8589/>
- Connelly, S., Bryant, M., Sharp, L. (2020). Creating Legitimacy for Citizen Initiatives: Representation, Identity and Strategic Networking, *Planning Theory & Practice*, 21(3), 392-409, DOI: 10.1080/14649357.2020.1776892
- Contreras, S. (2019). Using Arnstein’s Ladder as an Evaluative Framework for the Assessment of Participatory Work in Postdisaster Haiti, *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 219-235, DOI: 10.1080/01944363.2019.1618728
- Cornwall, A. (2008). Unpacking “Participation”: Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283. doi:10.1093/cdj/bsn010
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. John Wiley & Sons.
- Davis, A., Andrew, J. (2018). From rationalism to critical pragmatism: revisiting Arnstein’s ladder of public participation in co-creation and consultation. *8th State of Australian Cities National Conference*, 28-30 November 2017, Adelaide, Australia. Doi: 10.4225/50/5b2db350758e6
- Edelenbos, J., van Meerkerk, I. (2016). Introduction: Three reflecting perspectives on interactive governance. *Critical reflections on interactive governance* (pp. 1-28). Edward Elgar Publishing.
- Eduard Odinets. Autori intervjuu. Helisalvestis. 12. veebruar 2024.
- Eestimaa Looduse Fond. (2021). *Hoiame Alutaguse loodust - toetame rahvuspargi laiendamist!* Kasutatud 28. aprill 2024 <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/603-hoiame-alutaguse-loodust-toetame-rahvuspargi-laiendamist>
- Eestimaa Looduse Fond esindaja Mariliis Haljasorg. Autori intervjuu. Helisalvestis. 22. detsember 2023.
- Fedotova, O., Teixeira, L., Alvelos, H. (2012). E-participation in Portugal: evaluation of government electronic platforms, *Procedia Technology*, 5, 152-161, ISSN 2212-0173, <https://doi.org/10.1016/j.protcy.2012.09.017>.

- Ferreira, N.C., Ferreira, F.A., Marques, C.S.E, Pèrez-Bustamante Ilander, G. O., Cipi, A. (2015). Challenges in the implementation of public electronic services: lessons 38 from a regional-based study. *Journal of Business Economics and Management*, 16(5), 962–979.
- Gaber, J. (2019). Building “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 188-201, DOI: 10.1080/01944363.2019.1612267
- Gibson, R. Cantijoch, M. (2013). Conceptualizing and measuring participation in the age of the Internet: Is online political engagement really different to offline? *The Journal of Politics*, 75(3), 701–716.
- Goodman, N., Zwick, A., Spicer, Z. and Carlsen, N. (2020). Public engagement in smart city development: Lessons from communities in Canada's Smart City Challenge. *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, 64(3) 416-432. <https://doi.org/10.1111/cag.12607>
- Guzman, J.K.D., Zaplan, R.A.C., Austria, D.C.I., Siy, J.R.O. (2014). *E-Participation: Bridging the Gap for Better Governance*. Presented at the *DLSU Research Congress 2014* De La Salle University, Manila, Philippines March 6-8, 2014.
- Hennen, L., Korthagen, I., van Keulen, I., Aichholzer, G., Lindner, R., Nielsen, R. O. (2020). Introduction. N., Kersting, K., Mossberger (toim), *Studies in Digital Politics and Governance: European E-Democracy in Practice* (lk 1-10). The Springer.
- IAP2. *IAP2 Federation - The P2 Pillars*. Kasutatud 31. august 2023  
[https://cdn.ymaws.com/sites/iap2.site-ym.com/resource/resmgr/files/IAP2\\_Federation\\_-\\_P2\\_Pillars.pdf](https://cdn.ymaws.com/sites/iap2.site-ym.com/resource/resmgr/files/IAP2_Federation_-_P2_Pillars.pdf)
- Irvin, R.A, Stansbury, J. (2004), Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?. *Public Administration Review*, 64: 55-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Isamaa Noorteühendus ResPublica. (2021). *Petitsioon sõnavabaduse kaitseks*. Kasutatud 28. aprill 2024 <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/552-petitsioon-s%C3%B5navabaduse-kaitseks>
- Isamaa Noorteühendus ResPublica esindaja Karl Sander Kase. Autori intervjuu. Helisalvestis. 15. detsember 2023.
- Joonas-Tõnumaa, M. (2021). *Laste vaimne tervis on olulisem kui nende lahterdamine vaktsineerituse alusel*. Kasutatud 28. aprill 2024 <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/644-laste-vaimne-tervis-on-olulisem-kui-nende-lahterdamine-vaktsineerituse-alusel>
- Keskkonnakomisjoni 28. märtsi 2022.a kiri nr 1-6/22-48/1.
- Konisky, D.M., Beierle, T.C., (2001). Innovations in public participation and environmental decision making: Examples from the Great Lakes region. *Society & Natural Resources*, 14(9), 815-826.

- Laurian, L., Shaw, M.M. (2009). Evaluation of public participation: The practices of certified planners. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 293–309.  
doi:10.1177/0739456X08326532
- Lember, V., Randma-Liiv, T., Vooglaid, M. (2022). Engaging citizens in policy making: The potential and challenges of e-participation. *Engaging Citizens in Policy Making: e-Participation Practices in Europe*. 1-10.  
[https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=d0lgEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=lember+randma+2022&ots=VKIKraGdQN&sig=ce9PvEMjN2p\\_Q8W6VwNhCZu7g8Y&redir\\_esc=y#v=onepage&q=lember%20randma%202022&f=false](https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=d0lgEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=lember+randma+2022&ots=VKIKraGdQN&sig=ce9PvEMjN2p_Q8W6VwNhCZu7g8Y&redir_esc=y#v=onepage&q=lember%20randma%202022&f=false)
- Lindner, R., Aichholzer, G. (2020). E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends. N., Kersting, K., Mossberger (toim), *Studies in Digital Politics and Governance: European E-Democracy in Practice* (lk 11-46). The Springer.
- Lundy, L. (2018). In defence of tokenism? Implementing children’s right to participate in collective decision-making. *Childhood*, 25(3), 340–354.  
<https://doi.org/10.1177/0907568218777292>
- Macintosh, A. (2004). *Characterizing E-Participation in Policy-Making*.  
<https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=1265300>
- Manetti, G. (2011). The quality of stakeholder engagement in sustainability reporting: empirical evidence and critical points. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 18(2) 110-122. <https://doi.org/10.1002/csr.255>
- Mariann Joonas-Tõnumaa. Autori intervjuu. Helisalvestis. 12. detsember 2023.
- McCusker, P., O'Donnell, D., Fagan, G.H. (2007). Creating democratic value in the public sphere through e-Participation: Where is this value? Academic conferences ltd, curtis farm, kidmore end, nr reading, rg4 9ay, england. *7th european conference on e-government (eceg 2007)*. Haagse Hogesch, the Hague, Netherlands jun 21-22, 2007.
- McNeill, M., Noyek, S., Engeda, E., Fayed, N. (2021). Assessing the engagement of children and families in selecting patient-reported outcomes (PROs) and developing their measures: a systematic review. *Qual Life Res* 30, 983–995  
<https://doi.org/10.1007/s11136-020-02690-4>
- MTÜ Eluliin. (2021). *Sõnaväega perevägivald vastu*. Kasutatud 28. aprill 2024  
<https://rahvaalgatus.ee/initiatives/637-s%C3%B5nav%C3%A4ega-perev%C3%A4givald-vastu>
- MTÜ Eluliin esindaja Eda Mölder. Autori intervjuu. Helisalvestis. 1. detsember 2023.
- Nabatchi, T. (2012a). A Manager’s Guide to Evaluating Citizen Participation
- Nabatchi, T. (2012b). Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Admin Rev*, 72(5), 699-708.  
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>

- Namayengo, L., Mbabazize, M., & Barigayomwe, R. (2023). E-Enabling as a Technological Platform for Electoral Democracy in Uganda. *East African Journal of Interdisciplinary Studies*, 6(1), 197-219. <https://doi.org/10.37284/eajis.6.1.1343>
- Nam, T. (2012). Dual effects of the Internet on political activism: Reinforcing and mobilizing. *Government Information Quarterly*, 29, S90–S97.
- OECD, (2001). Citizens as Partners - OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. OECD, Paris.
- OECD. (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD publishing, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en> [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government\\_9789264268104-en#page172](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en#page172)
- Oredo, J. (2022). Evaluating the Impact of e-Government Initiatives on Citizens: Empowerment or Tokenism?, *2022 IST-Africa Conference (IST-Africa)*, Ireland, (pp. 1-8), doi: 10.23919/IST-Africa56635.2022.9845570.
- Ortiz, D., Huber-Heim, K. (2017). From information to empowerment: Teaching sustainable business development by enabling an experiential and participatory problem-solving process in the classroom. *The international journal of management education*, 15(2), 318-331.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development, *World Development*, 24(6), 1073-1087, ISSN 0305-750X, [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).
- Panopoulou, E., Tambouris, E., Tarabanis, K. (2009). e-Participation initiatives: How is Europe progressing? *European Journal of ePractice*
- Parvin, P. (2021). *The Participatory Paradox: An Egalitarian Critique of Participatory Democracy, Representation*, 57(2), 263-285, DOI: 10.1080/00344893.2020.1823461
- Parycek, P., Sachs, M., Sedy, F., Schossböck, J. (2014). Evaluation of an E-participation Project: Lessons Learned and Success Factors from a Cross-Cultural Perspective. In: Tambouris, E., Macintosh, A., Bannister, F. (eds) *Electronic Participation*. ePart 2014. Lecture Notes in Computer Science, vol 8654. Springer, Berlin, Heidelberg. (pp 128-140) [https://doi.org/10.1007/978-3-662-44914-1\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-662-44914-1_11)
- Phillips, S. D., Orsini, M. (2002). *Mapping the links: Citizen involvement in policy processes*. Canadian Policy Research Networks Ottawa, ON.
- Põhiseaduskomisjon. Autori intervjuu. Helisalvestis. 18. detsember 2023.
- Rahvaalgatus.ee. Kasutatud 25. märts 2024 <https://rahvaalgatus.ee/initiatives>
- Raimond Kaljulaid. Autori intervjuu. Helisalvestis. 13. detsember 2023.



- Richards, C., Blackstock, K., Carter, C. (2004). *Practical Approaches to Participation*. Macaulay Institute.
- Riigikogu keskkonnakomisjoni istungi protokoll nr 145, 20. jaanuar 2022.
- Riigikogu keskkonnakomisjoni istungi protokoll nr 149, 08. veebruar 2022.
- Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. RT I, 02.06.2020, 9.
- Riigikogu sotsiaalkomisjoni istungi protokoll nr 197, 08. veebruar 2022.
- Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 99, 07. juuni 2021.
- Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 142, 19. aprill 2022.
- Roberts, K.M. (1998). *Deepening democracy? The modern left and social movement in Chile and Peru*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Roberts, N.C. (2015). *The Age of Direct Citizen Participation*. Routledge, New York.
- Roussopoulos, D., Benello, C.G. (2017). Introduction. *Participatory Democracy : Prospects for Democratizing Democracy*.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology, & Human Values*, 29(4), 512–556.  
<https://doi.org/10.1177/0162243903259197>
- Saar, M-L., Olesk, M., Pekonen, O., Hiilamo, H. (2024). Citizens' initiatives in Finland and Estonia. *Sitra working paper*.
- Schiller, T. (2011). *Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. Local Direct Democracy in Europe*. VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2>.
- Sotsiaalkomisjoni 14. märtsi 2022. a kiri nr 1-6/22-39/1.
- Tisdall, E.K. (2015). *Addressing the challenges of children and young people's participation: Considering time and space*. In: Gal T, Duramy B (eds) *International Perspectives and Empirical Findings on Child Participation: From Social Exclusion to Child-inclusive Policies*. Oxford: Oxford University Press, 381–404.
- UN e-government survey 2022.  
<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Chapter%201.pdf>
- Vabariigi Valitsus. (2021). *Eesti 2035*. Kasutatud 09. jaanuar 2022 [https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/materjalid?view\\_instance=0&current\\_page=1](https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/materjalid?view_instance=0&current_page=1)

Van Dijk, J.A.G.M. (2012). Digital Democracy: Vision and Reality. I., Snellen, M.,Thaens, & W., van de Donk (toim), *Public Administration in the Information Age*. 49-62. IOS Press.

Warren, M. (1996). Deliberative Democracy and Authority. *American Political Science Review*, 90(1), 46-60. doi:10.2307/2082797

White, M., Langenheim, N. (2021). A ladder-truss of citizen participation: re-imagining Arnstein's ladder to bridge between the community and sustainable urban design outcomes. *Journal of Design Research*. 19(1-3), 155-183.

Wirtz, B.W., Daiser, P., Binkowska, B. (2018). E-participation: A Strategic Framework. *International Journal of Public Administration*, 41(1), 1-12, DOI: 10.1080/01900692.2016.1242620

Õiguskomisjoni 13. juuni 2022. a kiri nr 1-6/21-143/2.

Õiguskomisjoni 27. septembri 2021.a kiri nr 1-6/21-51/2.

# LISAD

## Lisa 1. Intervjuude küsimused

Küsimused kollektiivsete pöördumiste algatajatele:

1. Mis oli Teie soovitud tulem? Mida Te algatusega soovisite saavutada (nt teemale tähelepanu juhtida; suurendada avalikkuse teadlikkust; vastukaaluks mõnele teisele algatusele)?
2. Kas algatust arutati sisuliselt ja saite endapoolseid ettepanekuid esitada? (Kui jah, siis palun kirjeldage antud olukorda)
3. Mil määral olite kaasatud algatuse esitajana algatuse kohta otsuse langetamisse?
4. Mil määral anti Teile tagasisidet, kas Teie poolt esitatud ettepanekuid arvestati või jäeti arvestamata?
5. Kuidas jäite langetatud otsusega rahule?
6. Kas ka pärast otsuse langetamist olete valdkonna aruteludesse kaasatud olnud?
7. Kuhu on praeguseks Teie esitatud ettepanekud jõudnud? Kas olete kursis, mis on algatusest peale selle esitamist saanud?
8. Millised võisid olla takistused, et Teie poolt esitatud ettepanekuid täies mahus arvesse ei võetud?
9. Kas oleksite kollektiivse pöördumise esitanud ka ilma rahvaalgatus.ee portaalita?

Küsimused poliitikule (endise ja/või praeguse Riigikogu komisjoni liikmele, kellel on kogemus rahvaalgatuse menetlemisest):

1. Mil määral erineb Teie arvates tavapärase kodanike kaasamine rahvaosalusest või rahvaalgatustest? Kas rahvaalgatuse portaal ja selle kaudu esitatud kollektiivsed pöördumised on kuidagi muutnud kodanike kaasamist ja poliitikakujundamist?
2. Mil määral on pöördumiste algatajad kaasatud algatuste sisulisse arutamisse?
  - a. Kas algataja kutsutakse alati istungile? Millal kutsutakse?
  - b. Kas ja kuidas algatajat teavitatakse otsusest/lahendusest?

3. Palun kirjeldage olukorda, kus komisjonil ning algatajatel on erinev nägemus nii probleemist kui ka selle lahendustest. Kuidas leitakse sellises olukorras lahendus?
4. Miks lükatakse esitatud rahvaalgatusi tagasi?
5. Kui kollektiivne pöördumine edastatakse mõnele teisele asutusele lahendamiseks, siis kas komisjon tunneb hiljem huvi selle käekäigu vastu?
6. Millised on Teie arvates väljakutsed kollektiivsete pöördumiste menetlemisel?

Küsimused komisjoni ametnikele (vali paar komisjoni, kus on rohkem algatusi arutatud ja pöördu sekretariaadijuhataja poole):

1. Palun kirjeldage, kuidas toimub kollektiivsete pöördumiste menetlemine Riigikogu komisjonis.
2. Mil määral on pöördumiste algatajad kaasatud algatuste sisulisse arutamisse?
  - a. Kas algataja kutsutakse alati istungile? Millal kutsutakse?
  - b. Kas ja kuidas algatajat teavitatakse otsusest/lahendusest?
3. Kas komisjonis püütakse leida ka mingisugust muud lahendust algatajate tõstatatud probleemile, kui algatuses välja pakutud lahendus ei leia toetust?
4. Kui kollektiivne pöördumine edastatakse mõnele teisele asutusele lahendamiseks, siis kas komisjon tunneb hiljem huvi selle käekäigu vastu?
5. Millised on Teie arvates väljakutsed kollektiivsete pöördumiste menetlemisel?

## Lisa 2. Lihtlitsents

### **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>1</sup>**

Mina Maarja Moks (*autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

---

<sup>1</sup> Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtjaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtja jooksul ei kehti.

KODANIKE OSALUS AASTATEL 2021-2022 RAHVAALGATUS.EE PORTAALI KAUDU  
ESITATUD KOLLEKTIIVSETE PÖÖRDUMISTE MENETLUSPROTSESSIS,  
(lõputöö pealkiri)

mille juhendajad on Külli Taro ja Tiina Randma-Liiv,  
(juhendaja nimi)

- 1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
  2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.
- 

06.05.2024 (kuupäev)