

Otsedemokraatia diskursused Riigikogus: rahvaalgatuse seadustamise menetlus aastatel 2003–2008*

Ero Liivik, Tartu Ülikooli doktorant

Riik ootab rahvalt tunnustamist, ent rahvast ei ole riigivõimu teostamisel piisavalt usaldatud. Otsedemokraatia aitab saavutada poliitiliste otsuste legitiimsust.

Tänavu suvel oli Riigikohtus arutlusel õiguskantsleri taotlus tunnistada Euroopa Stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohtu üldkogu leidis oma otsuses, et kui Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ja põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ning tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust (p 223). See tähendaks rahvahääletust; rahvahääletuse vajalikkusele osutasid mitmed riigikohtunikud ka oma eriarvamustes (Riigikohus 2012). Üldiselt ei ole rahvahääletuse või üldse otsedemokraatia kasutamine Eesti poliitilises süsteemis tavapärane – põhiseaduse 20 aasta pikkuse kehtivuse ajal on see toimunud riigi tasandil ainult ühel korral. Juristide arvates on võimalik, et põhiseaduse § 105 lõige 4, mis nõuab rahvahääletusel seaduseelnõu tagasilükkamise järel Riigikogu laialiminekut, pärsib tunduvalt parlamendi tahet mingit elnõu üldse rahvahääletusele panna (Annus 2006, 54–55). Piltlikult muudab see klausel kogu paragrahvi üleliigseks, sest ükski parlament ei riskiks korraldada rahvahääletust, kui sellele pandava seaduseelnõu läbikukkumine tähendaks parlamendi erakorralisi valimisi. Õigusteadlane Guy Carcassonne avaldas juba põhiseaduse tegemisel arvamust, et tõenäoliselt ei korraldata ühtegi referendumit (Merusk, Narits 1998, 39–40). Ka põhiseaduse ekspertiisi komisjoni raporti koostanud juristid leidsid, et kehtiv põhiseadus on liialt Riigikogu-keskne ning rahvast ei ole riigivõimu teostamisel piisavalt usaldatud. Riik ootab küll rahva kaudu kõigilt üksikisikutelt tunnustamist, ent ei võta arvesse rahva vahetut arvamust (põhiseaduse ekspertiis). Nimetatud puudusele on tähelepanu juhtinud ka mitmed eksperdid-õigusteadlased juba põhiseaduse väljatöötamise protsessis. Põhiseaduse Assambleele antud põhiseaduse projekti analüüsis (15. detsembri 1991. aasta redaktsioon) arvas professor Ilmar Rebane, et rahva poolt kõrgeima riigivõimu teostamise võimalused on põhiseaduses üsna ahtad, piirdudes üksnes Riigikogu valimise ja rahvahääletusega. Näiteks on välja jäetud riigivõimu teostamine rahvaküsitluse teel (vastav säte oli ühes algversioonis) ning puudub ka rahvaalgatuse õigus (Põhiseaduse Assamblee 1997, 1290). Dr Heinrich Schneider on väitnud, et Eesti kogemus ei kõnele mitte üksnes rahva funktsioonide ja volituste laiendamise, vaid ka juba olemasolevate funktsioonide piiramise vältimise ning realiseerimise tagamise vajadusest. Seda ei arvestatud aga 1992. aasta põhiseaduse väljatöötamisel ja jäeti rahvahääletuse korraldamise otsustamine Riigikogu pädevusse (põhiseaduse § 65 punkt 2). Mis kõrgeima võimu teostamisest me saame kõnelda, kui rahvahääletusele pandavate küsimuste ring on piiratud ja rahvahääletamise korraldamise otsustab Riigikogu, küsib Schneider (Schneider 1998, 355). Balti riikide võrdluses on Eesti kõige vähem aktiivne otsedemokraatia kasutaja; kui näiteks Läti ja Leedu põhiseadustes on olemas lausa neli referendumitüüpi, saab Eestis rahvahääletust otsustada ainult parlament

(Eesti inimarengu aruanne 2011, 153). Eelöeldust hoolimata on Riigikogus tehtud korduvalt katseid otsedemokraatia vorme seadustada või rahvahääletust korraldada – need katsed lähtuvad arusaamast, et poliitiliste otsuste legitiimsus on tänapäeva demokraatias olulisemaid küsimusi ning otsedemokraatia kasutamine aitab seda saavutada (Butler, Ranney 1994, 14–15). Euroopa Liidus tehtud uuring on näidanud, et kodanike informeeritus ja arusaamine poliitiliste institutsioonide toimimisest on suurem, kui neil endil on võimalik vahetult poliitilises otsuseprotsessis osaleda (Benz, Stutzer 2007, 139). Uuringud on näidanud, et ka paljud eestimaalased peavad otsedemokraatia rakendamist vajalikuks, kuigi erakonnad nende entusiasmi ei jaga (Liivik 2010, 93–96). Samas on demokraatia edukaks toimimiseks vaja arvestada nii rahva arvamusega kui ka arendada otsustusmehhanisme, mis aitaksid valijail teha teadlikumaid valikuid. Keskse tähendusega on poliitiliste otsuste legitiimsus ehk see, kas ja kuivõrd süsteem vastab ühiskonnas kehtivatele väärtustele ja arvestab kodanike huvidega. Sellest tõdemusest koorubki välja artikli uurimisküsimus: analüüsida, millised on otsedemokraatlike algatuste senise ebaedu põhjused Eestis ning kuidas olukorda parandada.

Otsedemokraatia mõiste sisu

Oluline protseduuriline erinevus esindus- ja otsedemokraatia vahel seisneb selles, et esinduskogus saavad otsustada ainult kogu liikmed, otsedemokraatia puhul osalevad otsuse tegemises kõik hääleõiguslikud kodanikud. Otsedemokraatia on tihedas seoses rahvasuveräänsuse põhimõttega. Viimane rõhutab eelkõige rahvast kui riigivõimu kandjat ja allikat ning tema rolli: rahvale kuuluvad poliitilise võimu organiseerimise ja selle struktuuri kindlaksmääramise õigused, mis peavad olema seotud temast endast lähtuva legitimaatsiooni ning tahtega. See tähendab eelkõige seda, et rahvale kuulub põhiseaduslik võim (*pouvoir constituant*) (Suksi 1993, 16–28). Seda tuleb mõista kui imperatiivi – riigivõim tohib lähtuda ainult rahvast. Rahvasuveräänsuse rõhutamine on põhiseadustes laialt levinud põhimõte. Meie põhiseaduse § 56 kohaselt teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimisega ja rahvahääletusega. Siit ei saa järeldada, et esindus- ja otsedemokraatia vastanduksid üksteisele, küsimus on eelkõige selles, kas rahva osalemine piirdubki ainult esindusorgani valimisega selleks määratud kuupäeval mingi perioodi tagant või on rahval ka vahetu sekkumise võimalus. Sisuliselt eksisteerivad riikide põhiseadustes parlamendi valimised ja otsedemokraatia (eelkõige küll rahvahääletuse vormis) paralleelselt: seadusandlikud volitused on jagatud parlamendi ja rahva vahel põhimõttel, mis tagab riigivõimu toimimise piiratud ja tasakaalustatud alusel, võimaldades otsedemokraatia kasutamise kaudu kontrollida valitsuse tegevust: sisuliselt on referendum rahva kasutuses olev vetoõigus valitsuse otsuste suhtes; rahvas tegutseb referendumi hääletades justkui parlamendi teine või kolmas koda (Bogdanor 1994, 30). Markku Suksi hinnangul sisalduvad ühes või teises vormis otsedemokraatiat sätestavad normid 85 riigi põhiseaduses (Suksi 1993, 137).

Siinkohal veidi mõistetest. Selguse huvides olgu öeldud, et otsedemokraatia mõistet tuleks eristada osalusdemokraatia mõistest. Viimase all on mõeldud kodanike osalemist poliitilises elus kõige laiemalt, see osalus ei piirdu üksnes hääletamisega (olgu või referendumi). Rahvahääletuse ehk referendumi korral

hääletab mõne riigielu küsimuse või seaduseelnõu üle vahetult riigi kodanikkond. Referendum võib olla oma tüübilt obligatoorne (kohustuslik) või fakultatiivne (vabatahtlik). Esimesel juhul näeb riigi põhiseadus ette, et teatud liiki seadusi saab kehtestada või muuta ainult rahvahääletuse korras ja otsus on siduv kõigile riigiorganitele. Teisel puhul tuleb küsimus või eelnõu, samuti juba parlamendis vastuvõetud seadus panna rahvahääletusele, kui keegi on õigustatud seda nõudma (näiteks mingi hulk parlamendi liikmeid) (Setälä 2006, 717). Fakultatiivse referendumi vorm on ka konsultatiivne rahvahääletus ehk plebistsiid või rahvahääletus *ad hoc*. Sellel hääletusel võib käsitleda iga küsimust, algatajaks võib olla nii valitsus kui ka parlament. Seda tüüpi referendumi tulemus ei ole siduv, vaid konsultatiivse tähendusega. Vastav regulatsioon võib sisalduda põhiseaduses endas (nt Prantsusmaa), olla sätestatud eriseadusega (nt Kanada) või määratud rahvahääletuse algatamise otsuses endas (nt Suurbritannia) (LeDuc 2003, 39).

Rahvaalgatuse all mõeldakse aga rahva seast tulnud ettepanekuid mõne riigielu küsimuse (enamasti seaduseelnõu) arutamiseks ja otsustamiseks. Tavapäraselt on selleks vaja teatud arvu kodanike allkirjastatud ettepanekut, mis esitatakse riigiorganitele (tavaliselt parlamendile), kes peab kas ise küsimusega tegelema hakkama või panema tõstatatud küsimuse rahvahääletusele. Rahvaküsitlus on seevastu meetod, mille abil saab riik küsida rahva käest siduva iseloomuta arvamust, et saada informatsiooni meeleolude ja seisukohtade kohta (Annus 2006, 53–56). Arutluse all on olnud ka rahvahääletuse ja -algatuse eristamine. Näiteks väidab Arend Lijphart, et rahvahääletus on kõige äärmuslikum enamuslik otsustamismeetod, s.t isegi enamuslikum kui esindusdemokraatia, sest valitud seadusandja pakub vähemustele vähemalt mingeid võimalusi esitada oma seisukohti rahulikuks aruteluks, läbi rääkida ja vastastikku teineteisele kasulik olla. (Seda küll ühe erandiga, milleks on rahvahääletuse kasutamine põhiseaduse muutmise käigus, kui see on vajalik lisaks seadusandja heakskiidule – see pakub rahulolematutele vähemustele võimalust alustada kampaaniat kavandatava muudatuse vastu.) Samas rõhutab Lijphart vastupidist just rahvaalgatuse puhul, sest viimane annab isegi väga väikestele vähemustele võimaluse vaidlustada valitud esindajate enamuse vastu võetud mis tahes seadusi; rahvaalgatus annab enamusele tugeva tõuke vähemuse huve arvesse võtta (Lijphart 2009, 222–223). Tavapäraselt kasutatakse referendumeid, kui on vajalik rahva arvamuse väljendamine riikluse seisukohalt kesksetes küsimustes. Suures plaanis võib esile tõsta nelja temaatikat (Butler, Ranney 1994, 2):

- konstitutsioonilised (põhiseaduslikud) küsimused – pärast revolutsiooni või territooriumi osa eraldumist on vaja legitimeerida toimunud muutused ja määrata kindlaks tulevased protseduurid, nagu valimisreeglid või võimu jaotumine tsentri ja perifeeria vahel;
- territoriaalsed küsimused – uute riikide võimupiiride kindlaksmääramine tekkinud territooriumitel, näiteks rahvaste enesemääramisõiguse realiseerimiseks. Siia liigituvad pärast II maailmasõda toimunud dekoloniseerimise rahvahääletused, samuti pärast Nõukogude Liidu lagunemist toimunud territoriaalsete muutuste kinnitamine;

- rahvahääletused „moraalsetes küsimustes” – tihti valitsevad ühiskonnas teatud küsimustes gruppide vahel teravad erimeelsused, kuid nendes küsimustes tuleb mingi otsus vastu võtta; sellisteks rahvahääletust vajavateks küsimusteks võivad olla näiteks alkoholi kättesaadavuse piirangute kehtestamine, abielu lahutamise ja abordi lubatavus jm;
- muud küsimused – eelkõige rahvaalgatustena tõstatatud küsimused, kus kodanikud ise on määranud, mida on vaja ühiskonnas hääletada, näiteks jahiõiguste määramine, omandi maksustamine, liikluskorraldus riigis jm.

Euroopa Liidu laienemise üle korraldatud referendumid saab paigutada esimese punkti juurde, sest neil otsustati just konstitutsiooniline pädevuste jaotus ning riikliku suveräänsuse küsimus.

Otsedemokraatia rakendamine Eestis

Eesti puhul on olnud olukord ka praegusest erinev: otsedemokraatia vormid nagu rahvahääletus ja -algatus olid tuntud enne 1940. aastat kehtinud Eesti Vabariigi põhiseadustes. Asutava Kogu poolt 1920. aastal vastu võetud põhiseaduse § 29 andis rahvale laialdased volitused – lisaks Riigikogu valimistele ja rahvahääletuse vormile sätestati ka rahvaalgatuse instituut. Rahval, s.o aktiivkodanikkonnal oli rahvahääletuse korras õigus esineda koguni seadusandja rollis – anda, muuta või tühistada seadusi (§ 31). Märkimisväärne oli see, et aktiivkodanikkonnal oli ainuõigus muuta põhiseadust, olgu see algatatud kas rahvaalgatuse korras (võrdlusena tuleb nimetada, et praegu on põhiseaduse § 161 kohaselt õigus algatada põhiseaduse muutmine vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil (lõige 1)) või Riigikogu poolt (§ 88) (Schneider 1998, 355). 1934. aasta põhiseaduse¹ § 29 sätestas, et rahvas teostab riigivõimu rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ja Riigivanema valimise teel. 1938. aasta põhiseaduses loobuti muuhulgas rahvaalgatusest, jäädes üksnes rahvahääletuse instituudi juurde (§ 35 punkt 4). Eesti ajaloo jooksul on toimunud kokku seitse rahvahääletust ja üks rahvaalgatus (tabel 1). Enne 1940. aastat rakendati Eestis otsedemokraatiat kokku viiel korral. Pikal nõukogude ajal ning Eesti iseseisvuse taastamise perioodil toimus ainult kaks rahvahääletust: iseseisvusreferendum (3. märtsil 1991) ja põhiseadusreferendum (28. juunil 1992) olid üleminekuperioodi tähtsad poliitilised sündmused, ajaliselt paiknesid need kaks sündmust suhteliselt lähestikku, kuid leidsid aset täiesti erinevates oludes (Raitviir 1996, 165–181; Ruus 2001, 51–55).

Tabel 1. Otsedemokraatia rakendamine Eestis aastatel 1923–2003

Toimumise aeg	Otse-demokraatia vorm	Hääletusel olnud küsimus	Tulemus	Häälte jaotumine
17.–19. II 1923	rahvahääletus	Kristliku Rahva-erakonna ettepanek muuta	jah	poolt 328 369 (71,9%), vastu 130 476

		usuõpetus üldhariduskoolides kohustuslikuks		
13.–15. VIII 1932	rahva- hääletus	Riigikogu koostatud põhiseaduse muutmise eelnõu	ei	poolt 333 979 (49,2%), vastu 345 215
10.–12. VI 1933	rahva- hääletus	Riigikogu koostatud põhiseaduse muutmise eelnõu	ei	poolt 161 598 (32,7%), vastu 333 188
14.–16. X 1933	rahva- algatus	vabadussõjalaste esitatud põhiseaduse muutmise eelnõu	jah	poolt 416 878 (56,3%), vastu 156 894
23.–25. II 1936	rahva- hääletus	riigivanema ettepanek moodustada põhi- seaduse muutmiseks või uue põhiseaduse koostamiseks kahe-kojaline Rahvuskogu	jah	poolt 474 218 (75,3%), vastu 148 824
3. III 1991	rahva- hääletus	Eesti iseseisvuse taastamise küsimus (sõltu- matus Nõukogude Liidust)	jah	poolt 737 964 (77,8%), vastu 203 199 (21,4%)
28. VI 1992	rahva- hääletus	põhiseaduse elnõu koos rakendusaktiga; lisaküsimus selle kohta, kas lubada Eesti kodakondsuse taotlejatel osaleda parlamendi ja presidendi valimistel	jah	poolt 407 478 (91,3%), vastu 36 147 (8%); lisaküsimuse poolt 205 980 (46,13%), vastu 236 819 (53,04%)
14. IX 2003	rahva- hääletus	põhiseaduse täiendamine seoses Euroopa Liitu astumisega	jah	poolt 369 657 (66,83%), vastu 183 454 (33,17%)

ALLIKAD: Eesti Entsüklopeedia (Eesti Entsüklopeedia 1994, 7. kd, lk 674); Raitviir 1996; 14.09.2003 toimunud rahvahääletuse arhiiv aadressil: <http://www.vvk.ee/varasemad/?v=rh03> (13.11.2012).

Kehtiva põhiseaduse järgi on toimunud ainult üks rahvahääletus, kui 2003. aastal võeti vastu põhiseaduse täiendamise seadus. Kuna põhiseaduse §-i 106 muuta ei soovitud, toimus ühinemislepingu ratifitseerimine põhiseaduse §-s 106 oleva keelu tõttu rahvahääletusel. Põhiseaduse täiendamine ja rahvahääletuse korraldamine oli oluline, sest Euroopa Liiduga ühinemise näol oli tegemist Eesti riikluse ja tuleviku seisukohalt põhimõttelise küsimusega (Laffranque 2006, 69–71). 18. detsembril 2002 võeti 88 poolthäälega vastu (üks vastu) Riigikogu otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses” (1251 OE), millega 74 Riigikogu liikme algatatud põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu (1067 SE) otsustati panna rahvahääletusele 14. septembril 2003. Lisaks tingis rahvahääletuse vajadus täiendada põhiseaduse selliste paragrahvide olemust, mida saab muuta ainult rahvahääletusel; Riigikogu otsuse aluseks said põhiseaduse §-d 105, 162, 162, 162 ja 167, rahvahääletuse seaduse § 30 lõige 1. Hääletussedelile kanti küsimus: „Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?”. Õigusteadlane Igor Gräzin leidis, et juriidiliselt korrektne küsimus rahvahääletusel oleks olnud „Kas olete nõus loobuma Eesti praegusest iseseisvusest Eesti astumise korral Euroopa Liitu?”, sest „Eesti riik lakkab olemast sellisena, nagu me teda praegu tunneme, seejuures säilib ikkagi veel rahva suveräänsus (õigus relvastatud ülestõusule, rahvuslikule enesemääramisele jms ei ole võõrandatav” (Gräzin 2002, 90). Õigusteadlane Lauri Mälksoo on leidnud, et „täiendamise” vormist ja nimest hoolimata oli sisuliselt tegemist põhiseaduse muutmisega (Mälksoo 2010, 141). Rahvahääletuse „jah” tulemust vaidlustati küllalt intensiivselt, osa neist vaidlustest jõudis ka Riigikohtusse; siiski ei saavutanud ükski kaebus edu, õiguskantsler ega president Euroopa Liiduga ühinemist ei vaidlustanud.

Otsedemokraatia rakendamise püüded Riigikogus

Kuigi referendum on toimunud vaid ühel korral, on Riigikogus selle perioodi jooksul siiski tehtud katseid algatada erinevate küsimuste rahvahääletusele panemist, lisaks on menetluses olnud eelnõud, millega sooviti seadustada rahvaalgatus põhiseaduse muutmise teel ning luua kohaliku rahvahääletuse instituut. Peale selle oli limiteeritud perioodil pärast põhiseaduse vastuvõtmist võimalik ellu kutsuda ka rahvaalgatus. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lõige 2 sätestas, et põhiseaduse muutmise algatamise õigus on järgmise kolme aasta jooksul rahvaalgatuse korras vähemalt kümnel tuhandel valimisõiguslikul kodanikul. Rahvaalgatuse korda täpsustavat seadust aga vastu ei võetud. 1994. aastal algatas 10 632 hääleõiguslikku Eesti kodanikku põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu sisaldas ettepanekut muuta põhiseaduse §-i 28, fikseerides seal kõigile garanteeritud pensioni vastavuse nende tööpanusele, ja põhiseaduse §-i 56, täiendades seda sättega, et presidendi valib rahvas otse. Selle eelnõu arvas Riigikogu ilma aruteluta menetlusest välja sama aasta sügisel (häältega 32 poolt, 3 vastu ja 4 erapooletut) (Leps 1999, 461).

Riigikogu IX koosseisu ajal (1999–2003) menetleti Euroopa Liiduga ühinemise ja põhiseaduse muutmise referendumi kõrval veel kahte eelnõu, millega sooviti läbi viia rahvahääletus. Esiteks 20. septembril 1999. aastal 23 Riigikogu liikme algatatud „Eesti Vabariigi põhiseaduse § 79 muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemine ja rahvahääletuse korraldamine” (183 SE; presidendi otsevalimise seadustamine) – põhiseaduskomisjoni kui juhtivkomisjoni ettepanekul arvati see 27. oktoobril 1999 häältega 44 : 38 menetlusest välja. Samasugune saatus tabas Riigikogu otsuse „AS-i Narva Elektriijaamad erastamisest” eelnõu (829 OE), mis hääletati 12. septembril 2001 maha häältega 30 poolt, 48 vastu. Riigikogu XI koosseisu ajal menetleti Riigikogu otsuse (87 OE I) „Rahvahääletuse korraldamine Eesti Vabariigi osalemise kohta tuumaenergeetika arendamisel Ignalina tuumaelektriijaamas” eelnõu, 16. oktoobril 2007 toimunud hääletusel lükati see häältega 42 : 32 tagasi. Riigikogu XI koosseisu ajal esitas Eesti Keskerakonna fraktsioon 31. augustil 2009 Riigikogu juhatusel otsuse eelnõu „Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise kohta rahvahääletuse korraldamine” koos seletuskirjaga, parlamendi juhatus seda menetlusse ei võtnud. Keskerakonna fraktsioon pöördus Riigikohtusse. Riigikohus asus seisukohale, et eelnõu kõrvaldamine menetlusest oli õigustatud (Riigikohus 2009).

2007. aasta valimistel pääses Riigikogusse ka Erakond Eestimaa Rohelised. Kuigi eelneva valimiskampaania käigus ja erakonna programmis nimetati otsedemokraatiat üheks prioriteediks, jäi nende panuseks ainult ühe eelnõu esitamine: kohaliku rahvahääletuse seaduse eelnõu (477 SE II-1) algatamine 22. aprillil 2009. Seletuskirja kohaselt on seaduse eesmärk sätestada kohalik rahvaalgatus – nii uute eelnõude esitamine kui ka kehtivate vetostamine – ja rahvahääletuse toimumine analoogiliselt Šveitsi ja Saksamaa praktikaga. See annaks omaavalitsuste elanikele võimaluse osaleda kohalikes otsustusprotsessides ning selle kaudu vähendada rahva võõrandumist võimust ja valitsemisest. Eelnõu jäi vastu võtmata ning langes edasisest menetlusest välja uue Riigikogu koosseisu kokkutulemisel.

Eraldi tuleks vaadelda rahvaalgatuse seadustamise protsessi Riigikogus, mis lõppes pärast kaheksat aastat edutult, s.t jäi vastu võtmata. Põhiseaduses puudub rahvaalgatus, kus kodanikud saaksid ise algatada mõne küsimuse või eelnõu hääletuse. X ja XI Riigikogu ajal (aastail 2003–2007 ja 2007–2011) (tabel 2), esitas hulk Keskerakonna fraktsiooni kuuluvaid saadikuid mitu korda menetlusse eelnõu põhiseaduse täiendamiseks, millega sooviti seadustada rahvaalgatus. Seaduse tekst oli äärmiselt lakooniline. See nägi ette rahvaalgatuse lisamise põhiseadusse, sätestades, et rahvaalgatuse saab algatada vähemalt 25 000 hääleõiguslikku kodanikku ning rahvahääletusele ei saa panna ega rahvaalgatuse korras muuta eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.

Tabel 2. Rahvaalgatuse seadustamise menetlus Riigikogus

Eelnõu algatamine ja number	Hääletustulemused
7.08.2003 – 25 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse seadustamiseks (109 SE).	7.10.2003 – Eesti Reformierakonna fraktsiooni ettepanekul lükati esimesel lugemisel tagasi. Ettepaneku poolt hääletas 47 ja vastu 33 Riigikogu liiget, erapooletuks ei jäänud keegi.
20.01.2005 – 21 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse seadustamiseks (562 SE).	22.03.2005 – eelnõu tagasilükkamise poolt oli 38 ja vastu 17 Riigikogu liiget.
28.09.2006 – 35 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse võimaldamiseks (982 SE).	24.10.2006 – Riigikogu põhiseaduskomisjoni ettepanek eelnõu tagasi lükata. Ettepaneku poolt hääletas 33 Riigikogu liiget, vastu oli 36, erapooletuid ei olnud. Ettepanek ei leidnud toetust.
28.02.2008 – 25 Riigikogu liikme algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse seadustamiseks (210 SE).	24.04.2008 – lõpetati eelnõu esimene lugemine, otsustati saata teisele lugemisele ning määrati muudatusettepanekute esitamise tähtajaks k.a 23. mai kell 16.45.2

ALLIKAS: Riigikogu veebis www.riigikogu.ee leiduva info põhjal koostanud autor.

Otsedemokraatia diskursused Riigikogu aruteludes

Selleks et aru saada põhjustest, miks otsedemokraatia rakendamine ei ole olnud populaarne, tegi artikli autor kvalitatiivse uuringu, milles vaatles otsedemokraatia diskursuste kujunemist ja arengut Riigikogus rahvaalgatuse seadustamise aruteludel aastatel 2003–2008. Diskursuse analüüs võimaldab uurida lisaks võimuvahekordadele seda, kuidas võim ja võimuvõitlus mõjutavad institutsiooni praktilist keelekasutust või ideoloogiaid. Uuringu käigus analüüsisin Riigikogu istungite stenogramme, kus oli päevakorras rahvaalgatuse seadustamise eelnõu. Arutelude käigus väljendusid kõige erinevamad otsedemokraatiat soosivad ja vastustavad diskursused. Kogu vaadeldava perioodi jooksul tulid peamised rahvaalgatust toetavad seisukohad Keskerakonna fraktsiooni saadikutelt, neile sekundeerisid toetavalt Rahvaliidu ja Erakonna Eestimaa Rohelised saadikud. Vaatamata diskursuste erinevusele erakondliku kategooria alusel, toimus

eristumine pigem teljel koalitsioon – opositsioon, s.t opositsioonilised saadikud viljelesid ka enam rahvaalgatust soosivaid diskursusi. Läbivalt kandsid otsedemokraatiat vastustavaid diskursusi paremerakondade saadikud. Järgnevalt on esitatud tabeli kujul otsedemokraatiat ja rahvaalgatust soosiva diskursuste kataloog stenogrammidest – tegemist on autori välja valitud nii-öelda tüüpiliste näidetega, sest need läbivad enamikku arutelusid (tabel 3).

Tabel 3. Otsedemokraatiat soosivad diskursused

Ühiskondliku kriisi diskursus: ühiskond on moraalses ja poliitilises kriisis ning muutustele aitab viia otsedemokraatia rahvaalgatuse näol.

Võõrandumise diskursus: ühiskonnas on sügav võimu võõrandumine, otsedemokraatia aitab vähendada võõrandumise lõhet; valimisaktiivsus ühiskonnas väheneb, samuti inimeste huvi poliitikas osaleda; rahvaalgatus tooks tagasi kodanikuaktiivsuse.

Kodanikuühiskonna diskursus: rahvaalgatus tasakaalustab ohte kodanikuühiskonna arengule; kodanikuühiskonna arendamine ei tohi piirduda ainult riigi poolt raha jagamisega, vaja on arutelusid ja debatte, dialoogi võrdsete vahel.

Esindusdemokraatiale vastandumise diskursus: parlament on kapseldunud, ajab oma asja, kriitilisi küsimusi ei arutata; võim ei ole avatud ega pea rahvaga dialoogi, vaid monoloogi. Seadusandja (s.o parlament) omandab sageli nn nullriskimentaliteedi, väldib tundlike teemade arutelu ja lahendamist, keskendub oma positsiooni säilitamisele ning *status quo* hoidmisele.

Usalduse taastamise diskursus: rahvaalgatuse seadustamine on rahva usaldamise küsimus, mis võib meid viia kaevikusõja lõppemiseni ja palju dünaamilisema ühiskonna juurde, selle eelnõu algatamine aitab tuua Eestile uut ja paremat demokraatiat.

Vaatleme järgnevalt „diskursuse korda” ühe sõnavõtu puhul, kus rahvasaadik Janno Reiljan on asunud otsedemokraatia ja rahvaalgatuse vajalikkust kolleegidele selgitama (Riigikogu stenogramm 2003). Tekstis on võimalik eristada mitut diskursust ja nende põiminguid:

– Võõrandumise diskursus / esindusdemokraatiale vastandumise diskursus / usalduse taastamise diskursus: *Just nimelt see on tähtis, et rahvas hakkaks tundma huvi selle vastu, mida ta ise algatab, mitte nii, et nemad seal Toompeal (s.o parlament) teevad midagi.*

– Usalduse taastamise diskursus: Kuigi seaduseelnõud võivad olla ju täpselt samasugused või samad, mida esitavad meil siin rahvasaadikud, parteid, fraktsioonid, valitsus. Nii et rahvaalgatuse vajalikkuses ei saa vist kahtlust olla. Kas ja millal on vajalik rahvahääletus, see on ju hoopis teine küsimus. On 100% kindel, et rahval peab olema võimalus kutsuda rahvaalgatuse korras esile ka rahvahääletus.

– Ühiskondliku kriisi diskursus / võõrandumise diskursus / usalduse taastamise diskursus: Manipulatsioonid toimusid valimiste ajal ja enne valimisi ning toimuvad pärast valimisi. Rahvaalgatus on võib-olla üks selline koht, kus mingid küsimused ka selgeks tehakse. Kui valimistel tekib pooltõdede ja kõige selle varjus – ja neid pooltõdesid ei ole mitte üks või kaks ega mitte ühes või kahes valdkonnas, vaid kümnes ja kahekümnes valdkonnas – rahval tõepoolest suur segadus, siis konkreetsete küsimuste, tähtsate küsimuste käsitlemisel võimaldab manipulatsiooni vähendada just see, kui nimelt selles küsimuses tehakse selgeks kõigi inimeste, kõigi erakondade, fraktsioonide, valitsusliikmete ja valitsuse seisukohad.

Ühe näitena esitan veel 2005. aastal toimunud arutelult eelnõu algatajate esindaja Evelyn Sepa sõnavõtu analüüsi (Riigikogu stenogramm 2005).

– Usalduse taastamise diskursus / võõrandumise diskursus: See võib osutuda vajalikuks erinevate vähemusgruppide või alaesindatud kodanike seisukohalt ülioluliste küsimuste kohustusliku ja seejuures kvaliteetse arutelu esilekutsumiseks. Seda võimalust võib teatud olukorras tõlgendada kui kanalit ühiskondliku frustratsiooni maandamiseks. See annab võimaluse õppida avalikkusega dialoogi pidama ka neis küsimustes, mis poliitilisi arenguid, kultuuri ja, kui soovite, siis ka loogikat arvestades koalitsioonide tähelepanu pälvida ei saa. Jutt käibki tegelikult usaldusest.

– Esindusdemokraatialle vastandumise diskursus / kodanikuühiskonna diskursus: Maailmakogemust hinnates ei ole rahvaalgatus seega täna leiutatud viis turgutada osalusdemokraatia arengut ja valdavalt on sel siiski positiivne, ühelt poolt esinduskogu distsiplineeriv ja tasakaalustav, teiselt poolt kahtlemata kodanikuühiskonna arengut ergutav mõju. Rahvaalgatus on läbi aegade olnud meetmeks, mis on toonud valijate ette mitmeid küsimusi, mida seadusandja ei ole tahtnud käsitleda. Näiteks naiste valimisõiguse seadus võeti USA mitmetes osariikides vastu tänu rahvaalgatuse protsessile.

– Esindusdemokraatialle vastandumise diskursus: Meenutagem kriitikute valdavalt meelsust. Nende hinnanguil on kõrgema võimu kandja rahvas vaid nii tark, et valida n-ö põllu pealt paremad tütre ja pojad või ilusama lipsuga või sirgema seitliga tütre ja pojad, kui soovite, küll aga jääksid nad, s.t valijad, kriitikute seisukohast võttes kohe jänni siis, kui nad saaksid õiguse korrigeerida ja legitimeerida oma nihu läinud valikut isikute vahel. Ütleme siis nii, et korra võisid valida, aga kui kord käest läheb, siis tuleb kannatada ja kahetseda. Mõne aja pärast aga tekib uus selline projekt ja kõik algab algusest.

Sama mitmekesine kui esitatud diskursuste valik on otsedemokraatiat vastustavate diskursuste variatiivsus: näiteks on mitmete saadikute meelest tegemist lausa ohtliku, igal juhul demagoogilise ja kuluka nähtusega, millel langetatud otsused ei ole kindlasti tasakaalukad ega targad. Sisuliselt peetakse rahvaalgatuse sisseseadmist parlamendiga tarbetuks konkureerimiseks. Lühidalt

võib selle kokku võtta ideena, et otsedemokraatia rahvaalgatuse kujul on „heade kavatsustega sillutatud põrgutee” (tabel 4).

Tabel 4. Otsedemokraatiat vastustavad diskursused

Poliitilise vahendi diskursus: rahvaalgatuste kasutamine on „permanentne poliitiline valimiskampaania”, ühe erakonna või väikese rühma huvidest lähtuv tegevus, mis toimub avaliku raha eest.

Professionaalse poliitika diskursus: pole olemas selliseid küsimusi, milles on vaja parlamendivälist initsiatiivi, mis ei leia väljendust parlamendis endas; poliitika on professionaalne tegevus, nüüd tahetakse see anda amatööridele, kes pealegi ei saa aru, mille poolt või vastu ta allkirja annab.

Populismi diskursus(ed): tegemist on populistliku initsiatiiviga, mis teenib agressiivse vähemusrühma huve, nagu homofoobid või rassistid; rahvaalgatus annab neile vahendi tegevuseks muude vähemuste õiguste kitsendamisel; kui rahvaalgatus ei leia toetust parlamendis ja parlament selle maha hääletab, tekitab see ühiskonnas konflikte ja viha parlamendi demokraatia vastu.

Vastutustundetuse diskursus: rahvaalgatust võidakse ära kasutada, et halvata parlamentaarsete institutsioonide töö või neid isegi blokeerida; rahvaalgatus võib takistada näiteks riigi ettevõtete mahamüümist; rahvaalgatus „annab valed vastused” riigi ees seisvatele tähtsatele probleemidele.

Alustuseks lõi rahvasaadik Mart Nutilt, kus tema suu läbi räägivad otsedemokraatiast Nuti kolleegid (Riigikogu stenogramm 2006):

- Vastutustundetuse diskursus: *Mõned seisukohavõtnud komisjoni liikmetelt. Mihhail Lotman teatas, et ta ei toeta eelnõu, sest kui vaadata eelnõu isoleeritult, siis on see süütu, aga kui vaadata seda koos muude põhiseaduse muutmise algatustega, nagu presidendi otsevalimine, siis otsevalitud presidendil on võimalus initsieerida selliseid protsesse, mis loovad algatusi väljaspool parlamenti ja mis tekitaksid ühiskonnas liikumise valesse suunda.*
- Populismi diskursus: *Ka Avo Üprus oli eelnõu suhtes kriitiline. Ta ütles, et osalus on tervitatav ja oluline, kuid osaluse suurendamiseks tuleks tarvitada enam kaasamist, mis puudutab otsuste vastuvõtmist. Ta ütles, et manipuleeritavuse oht on ilmselt suurem kui sisuline liberaalsus kodanikuühiskonna suhtes. Härra Üprus leidis, et kui mõnele parlamendierakonnale anda kätte selline võimas hoob, on see kodanikuühiskonnale kui mitte halvav, siis seda ebaproportsionaalselt suunav ning ebasoovitavaid tendentse esilekutsuv. Seetõttu ei toeta härra Üprus nimetatud eelnõu, kuigi eelnõu pealkiri on kõlav.*

Siia olen üheks näiteks võtnud veel rahvasaadik Jürgen Ligi sõnavõtu, milles ta asus Riigikogu suures saalis selgitama, miks tema ja ka Reformierakond ei soosi rahvaalgatuse sisseviimist (Riigikogu stenogramm 2008):

- Vastutustundetuse diskursus: Mina usun esindusdemokraatia elujõudu. Ma tunnistan, et ühiskonnas on hetkel taas väga palju hajusat ja tühiasjade ümber koonduvat vimma esindusdemokraatia vastu. Kuid see ei peaks olema põhjus, et demokraatiat ennast allavett lasta, vaid see peaks olema stiimul, et esindusdemokraatia areneks.
- Professionaalse poliitika diskursus: See, mis me siin teeme, annab meile keskmisest palju rohkem informatsiooni ühiskondlike asjade otsustamiseks ja kokku võttes me oleme professionaalid. Me võime võtta vastutust, me peame kaalutlema erinevaid seisukohti.
- Populismi diskursus: Parlamentaarne demokraatia ei pea inimesi olemuslikult lolliks, küll aga tunnistab tõsiasja, et massid on manipuleeritavad, ja inimene, rääkimata üksikutest gruppidest, ei ole kunagi pädev enamikus asjades. Alati on emotsioonide pealetungi oht suur ja sellepärast on vaja parlamendi kujul filtrit isegi teatud küsimuste ametlikule arutelule võtmiseks. Ma arvan, et see 25 000 on väga nõrk filter.
- Professionaalse poliitika diskursus / populismi diskursus: Me peame hindama Riigikoguna ja analüüsima, kas mingi küsimus on üldse arutelu väärt, selleks on meid kutsutud ja seatud. Kumb mõtteviis, kas algatajate või parlamentaarse esindusdemokraatia eelistatud mõtteviis, on diktatuuri, demokraatia hävitamise teel tõenäolisem? Ma väidan, et parlamentaarses demokraatias on probleeme, kuid kokku võttes hoiab ta seda ohtu pigem ära ja kindlasti on diktatuuri tekkeks populismitee palju kindlam. Populism on selline vaatenurk, mis vastandab võimu ja rahvast ning väidab rääkivat rahva nimel, eesmärgiga tegelikult ainult haarata võim. Meil on selliseid demokraatiagramasse, kus Riigikogu liige kogub allkirju maksuteemal, mis iseenesest ei ole ju referendumite teema põhiseaduse järgi, ja ta ei algata seda teemat siin saalis eelnõuna. Selliseid grimasse on, kuid kokku võttes on need grimassid siiski välditavad ja silutavad.
- Populismi diskursus: See eelnõu algatajate mõtteviis on väga omane olnud sellistele nähtustele nagu Chávez, Hitler, Perón, Mussolini, Larka, mitmesugused vähemustevastased liikumised. Väga palju on selliseid liikumisi Euroopas. Sellist on väga palju Internetis. Sellise liikumise üks väljundeid on ka lintšikohus. Midagi ei ole öelda. Enamus võib teatud vähemuse suhtes olla ka vägivaldne, kui tuua drastilisem näide. Kuid meie siin ei pea tegelikult vastandama rahvaalgatust ja esindusdemokraatiat.
- Professionaalse poliitika diskursus: Sellist küsimust, kas rahvaalgatus või mitte rahvaalgatus, ei saa olla. Meie kohus on edasi arendada demokraatiat, arvestada rahva seast tulevaid ettepanekuid paremini. Kuid filtri äravõtmise suhtes olgem äärmiselt ettevaatlikud ja kui sellist filtrit on vaja lõdvendada, siis tunnistame üles, kus me vea tegime. Eelnõu algatajad peaksid ikkagi tooma konkreetseid näiteid, kus nad on tõrjunud häid populaarseid ideid mingil põhjusel ja miks nad on seda teinud. Meie fraktsioon jääb selle eelnõu suhtes äärmiselt ettevaatlikuks ja leiab, et see 25 000 piir on ebapiisav. See on tühine vähemus ühiskonnast ja arvestades äärmuste destabiliseerivat mõju ühiskonnas, ei toeta me seda eelnõu sellisel kujul. Kuid me tunnistame vajalikkust käituda siin parlamendis demokraatlikumalt. Aitäh!

Aastate 2003–2008 jooksul muutus väga palju poliitilises süsteemis, ühed parteid kadusid, asemele asusid teised, võimul oli mitu koalitsiooni, mitu peaministrit. Eesti ühines Euroopa Liiduga, parlamendis võeti vastu palju uusi seadusi jne. Stenogrammide analüüsimine näitas, et otsedemokraatia diskursused püsivad kogu perioodi jooksul ning arutelud, s.t uute argumentide esitamine neid ei muuda. Oluline on poliitiline polariseerumine; ettepanekud, mis tulevad opositsiooni leerist, hääletatakse maha. Mõned järeldused analüüsi põhjal lisaks:

- kaheksa aasta jooksul, kui eelnõu parlamendis arutati, ei muutunud arutelude tagajärjel poolte hoiakud – pooldajate hulk, mis piirdus peamiselt Keskerakonna saadikutega, jäi muutumatuks, ei suurenenud ega vähenenud. Sama kindlalt püsis ka vastaste hulk, kuhu kuulusid põhiliselt parempoolsete erakondade esindajad Reformierakonnast, Isamaast ja Res Publicast (hiljem need erakonnad ühinesid, kuid see ei muutnud ühenderakonna hoiakut);
- arutelud parlamendis ei muutnud sisuliselt midagi. Üldised jõuvahekorrad tuginesid erakondade kohtade arvule Riigikogus; kahe parlamendikoosseisu ajal ei muutunud oluliselt ka diskursuse põhisisu; kuigi 2007. aastast lisandunud Erakond Eestimaa Rohelised lisasid otsedemokraatiat väärtustava dimensiooni, ei muutnud see üldisi jõuvahekordi ega suhtumist;
- refleksioonid eelnõu ja otsedemokraatia üle piirdusid peamiselt saadikute „omateadmise” või toetumisega valitsuse, justiitsministeeriumi ja õiguskantsleri seisukohtadele, mõnel korral pöörduiti ka teadlaste poole (Juhan Kivirähk, Rein Toomla), kuid puudusid näiteks välisekspertid ega pöördutud ka otsedemokraatiat rakendavate riikide poole kogemuste ja teadmiste saamiseks; saadikud suhtusid teemasse suure enesekindlusega, mida legitimeeris parlamenti pääsenud poliitiliste jõudude pime usk enda eksimatusse; aastate jooksul ei korraldatud ühtegi avaliku arvamuse uuringut, et selgitada välja rahva tegelik suhtumine otsedemokraatiasse ja rahvaalgatuse seadustamisse;
- parlamendi „suures saalis” toimunud aruteludes eristub reljeefselt diskursuste kataloog, miks otsedemokraatia, eriti rahvaalgatus ei ole vajalik, on isegi ohtlik. Siit nähtub ka loogiline vastuolu: kui rahvas valib esindajaid parlamenti, võib teda usaldada („kompetentne valik”), kui aga anda rahvale õigus vahetult riigielu küsimusi otsustada, siis on see juba ohtlik.

Ettepanekuid

Tänavu suvel Riigikohtus Euroopa Stabiilsusmehhanismi kohta tehtud lahendit ja eriarvamusi vaadates on näha indikatsioone, mis võiksid viia just otsedemokraatia laiema rakendamise juurde seoses Euroopa Liidu modifitseerumisega. On teada, et Euroopa Liidu areng võib viia üpris uute faasideni. Näiteks teatas septembris 2012 Euroopa Komisjoni president José Barroso, et Euroopa Liit peab arenema „rahvusriikide föderatsiooniks” (Chaffin, Spiegel 2012). Ka juhul, kui need arengud on Eesti riigi huvides, on vaja kasutada rahvahääletust, et suverään saaks väljendada oma seisukohta (demokraatia põhimõtte teenimine). Omaette küsimus on aga rahvaalgatuse seadustamine. Rahvaalgatuse seadustamise võimaluse kaalumisele on viidanud ka hiljutistes aruteludes põhiseaduse muutmise üle

õigusteadlane Rait Maruste (Maruste 2010, 33). Põhiseaduse ekspertiisi arvamuses tehti samuti ettepanek kaaluda rahvaalgatuse instituudi taasloomist piiratud kujul, kehtestades sellele ainult poliitilise, mitte õigusliku siduvuse võimalike tagajärgede kujul (Põhiseaduse ekspertiis 1996). Euroopa Liidu tasandil on mõistetud rahvast lähtuvate poliitiliste initsiatiivide võimaldamise tähtsust võimutasandi ja kodanike võõrandumise vältimiseks (nn demokraatia defitsiit). Lissaboni lepinguga kehtestati kodanike initsiatiiv ehk sisuliselt rahvaalgatus. Euroopa kodanikualgatuse raames saab üks miljon kodanikku, kes on pärit vähemalt ühest neljandikust liikmesriikidest, taotleda vahetult Euroopa Komisjonilt tema pädevusvaldkonda kuuluvate õigusaktide ettepanekute esitamist (Euroopa kodanikualgatus). Kuigi võib tekkida küsimusi, kas ühe miljoni allkirja kogumine on eapropordionaalne takistus, tuleb siiski öelda, et tegemist on põhimõtteliselt vajaliku arenguga. Arvestades Euroopa Liidu eeskuju positiivset mõju riigisisesele õigusele, võiks rahvaalgatuse legaliseerimise debatt ka Eestis areneda viljakal pinnasel. Ettepanekute tegemisel annan endale aru, et otsedemokraatia diskursuste püsivuse tõttu meie poliitilises ruumis on keeruline näha valitsevas poliitilises klassis sügavamate hoiakute muutust suhtumisel otsedemokraatiasse. Kui meie eesmärk on aga poliitiliste otsuste legitiimsus, tuleks otsedemokraatiale koht anda.

* Eelretsenseeritud artikkel.

¹ Tegemist on 1920. a põhiseaduse muudatustega, mis jõustusid 1934. aastal.

² Riigikogu andmetel jäi Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus rahvaalgatuse võimaldamiseks (210 SE) lõpuni menetlemata (Riigikogu aastaraamat 2009/2011, 41).

Kasutatud kirjandus

Annus, T. (2006). Riigiõigus. Tallinn: Juura.

Benz, M., Stutzer, A. (2007). Direct Democracy and Citizens' Information about Politics. – Z. T. Pállinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller (eds). Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, pp 125–142.

Bogdanor, V. (1994). Western Europe. – D. Butler, A. Ranney (eds). Referendums around the World. Washington, DG: American Enterprise Institute Press, pp 24–97.

Butler, D., Ranney, A. (1994). Referendums around the World. Washington, DC: American Enterprise Institute Press.

Chaffin, J., Spiegel, P. (2012). Barroso Calls for EU „federation”. – Financial Times, 12. Sept. – <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/83f2e49c-fcbe-11e1-9dd2-00144feabdc0.html#axzz28QhHjHjp>

Eesti Entsüklopeedia (1994). Kõide nr 7. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

Eesti inimarengu aruanne. Inimarengu Balti rajad: muutuste kaks aastakümnet (2011). Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Euroopa kodanikualgatus. –

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_et.htm

Gräzin, I. (2002). Eesti põhiseadus ja Euroopa Liidu referendum. – Riigikogu Toimetised 5, lk 88–90.

Kohaliku rahvahääletuse seadus 477 SE

(2009). – http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=477SE&koosseis=11

Laffranque, J. (2006). Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura.

LeDuc, L. (2003). The Politics of Direct Democracy. *Referendums in Global Perspective*. Toronto: University of Toronto Press.

Leps, A. (1999). Eesti põhiseaduse muutmisest. – Akadeemia, nr 3, lk 451–476.

Liivik, E. (2010). Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State: Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament. – Proceedings of the Institute for European Studies. Tallinn University of Technology, no 8, pp 82–99.

Lijphart, A. (2009). Demokraatia mustrid. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Maruste, R. (2010). Miks põhiseadus vajab korrastamist. – Riigikogu Toimetised 22, lk 28–33.

Merusk, K., Narits, R. (1998). Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura.

Mälksoo, L. (2010). Eesti suveräänsus 1988–2008. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim). Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 132–156.

Põhiseaduse Assamblee (1997). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura.

Põhiseaduse ekspertiis (1996). Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – <http://www.just.ee/10716>

Raitviir, T. (1996). Eesti üleminekuperioodi valimiste (1989–1993) võrdlev uurimine. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Riigikogu aastaraamat 2009/2011 (2011). Riigikogu Kantselei. –

http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Pildid/RK_2009_2011_aastaraamat.PDF

Riigikogu stenogramm 2003. X Riigikogu II istungjärg, 7. oktoober 2003. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse rahvaalgatuse seadustamiseks eelnõu (109 SE) esimene lugemine. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1065510000#pk2000010017>

Riigikogu stenogramm 2005. X Riigikogu V istungjärg, 22. märts 2005. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse seadustamiseks (562 SE) esimene lugemine. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=111478400#pk2000011837>

Riigikogu stenogramm 2006. X Riigikogu VIII istungjärg, 24. oktoober 2006. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvaalgatuse võimaldamiseks (982 SE) esimene lugemine. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1161673200#pk2000013387>

Riigikogu stenogramm 2008. XI Riigikogu III istungjärg, 24. aprill 2008. 10:14 Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse rahvaalgatuse võimaldamiseks eelnõu (210 SE) esimene lugemine. – <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1209020700#pk2027>

Riigikohus 2009. Riigikohtu lahend asjas nr 3-4-1-20-09, 30. oktoober 2009. – <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-20-09>

Riigikohus 2012. Riigikohtu lahend asjas nr 3-4-1-6-12, 12. juuli 2012. – <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222548593>

Ruus, J. (2001). Estonia. – A. Auer, M. Butzer (eds). Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience. Aldershot a.o.: Ashgate, pp 47–63.

Schneider, H. (1998). Riigiteoreetilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahendada? – Juridica, nr 7, lk 350–361.

Setälä, M. (2006). On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums. – European Journal of Political Research, vol 45, issue 4, pp 699–721.

Suksi, M. (1993). Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.