

Otsedemokraatia rakendamise võimalustest Eesti riigikorralduses

Ero Liivik (RiTo 18), Tartu Ülikooli sotsioloogiadoktorant

Viimasel ajal on mitmed Eesti poliitilised jõud väljendanud seisukohta, et avalikkus peab senisest enam osalema nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse poliitilistes otsustamisprotsessides.

Kõige järjekindlamalt nõuab otsedemokraatia rakendamist Erakond Eestimaa Rohelised, kelle programm (EER 2007) sätestab ka otsedemokraatiat puudutavad normid:

– kodanikke tuleb otsustusprotsessidesse kaasata ka valimistevahelisel ajal, muu hulgas seadustades õiguse algatada üleriigilisi või kohalikke referendumeid;

– Euroopa Liidu elanike seadusloomes osalemise võimalused peavad paranema. Tuleb tagada kodanikualgatuse ja referendumi võimalused.

Rohelised on kehtestanud erakonnasisese otsedemokraatia. Programmdokumentidele lisaks on erakonna liidrid Tanel Tammet, Marek Strandberg, Paul Tammert jt ka ajakirjanduses propageerinud Šveitsi eeskujul Eestis rakendatavat otsedemokraatiat ning kogukondliku ühiskonnakorralduse vormi juurutamist.

Poliitilistest liikumistest nõuab nii referendumi kui ka rahvaalgatuse rakendamist Riigikogus esindamata Eesti Rahvuslik Liikumine, kelle programmi peatükk “Riigikogu, valitsus” sätestab järgmist:

“Juhul, kui vähemalt 50 tuhat kodanikku vaidlustavad mingi Riigikogu otsuse ühe kuu jooksul pärast vastava eelnõu vastuvõtmist Riigikogus, tuleb korraldada referendum.

Juhul, kui rahvahääletusel Riigikogu poolt vastuvõetud eelnõule vastu hääletanud kodanike arv on suurem kui poolt hääletanud kodanike arv, loetakse eelnõu tagasilükatuks, Riigikogu peab minema laiali ning korraldatakse ennetähtaegsed valimised. Juhul, kui vähemalt 25 tuhat kodanikku esitab Riigikogule eelnõu, peab Riigikogu hakkama seda ühe kuu jooksul menetlema.” (ERL 2007.)

Liikumisega seotud isikud on oma vaateid ka ajakirjanduses propageerinud.

Seadusandlikku initsiatiivi otsedemokraatia rakendamiseks on näidanud Keskerakond. Riigikogu menetluses on 24 Keskerakonna fraktsiooni liikme algatatud “Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse rahvaalgatuse võimaldamiseks” eelnõu (210 SE II, algatatud 28.02.2008.

– http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&eid=254354), mis sätestab, et vähemalt 25 000 allkirja kogumisel on võimalik esitada rahvaalgatus Riigikogule arutamiseks (samamoodi kui Eesti 1920. aasta põhiseadus). Eelnõu esitamise sisulistest põhjustest annab selgust pressiavaldus: “Täiendades esindusdemokraatiat osalusdemokraatia vormidega, saame tulemuseks sotsiaalse innovatsiooni ning tulusama majanduse. Selline sotsiaalne innovatsioon tagab kodanike poliitikast võõrandumise vähenemise, suurema legitiimsuse ning läbipaistvuse, kodanike parema samastumise uute eelnõude/poliitikatega ning kodanikuühiskonna õppimisvõime suurendamise.” (Rahvaalgatuse õigus... 2006.)

Võitja võtab kõik

Kõik kolm nimetatud poliitilist jõudu erinevad nii oma maailmavaate kui ka esindatuse ja kaalukuse poolest. Eesti Rahvuslik Liikumine on radikaalne protestiliikumine, millel esindatus parlamendis puudub. Seevastu Keskerakond ja Eestimaa Rohelised kuuluvad Riigikogusse (Keskerakonna fraktsioonis on 28, Eestimaa Roheliste fraktsioonis 6 liiget) ning neil on parlamentaarse poliitikategemise võimalus. Kuivõrd mõlemad nimetatud erakonnad kuuluvad Riigikogus opositsiooni, on ebatõenäoline, et otsedemokraatlikud algatused esitatud kujul võiksid saada seaduseks.

Erinevate poliitiliste jõudude esitatud ettepanekute sisuline kattuvus on väike, näiteks

rahvahääletus *versus* rahvaalgatus, kuid kõik rõhutavad institutsionaliseeritud osalust (otsedemokraatia rakendamise õiguslikke mehhanisme), mitte lihtsalt arvamuse väljendamist ja ärakuulamist, informeerimist, debateerimist jms. Selliselt väljuvad ettepanekud näiteks Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis sätestatud raamidest (EKAK 2002).

Last but not least: argumendid, mida poliitilised jõud kasutavad, on sarnased – korduvad mõtted nagu võimu võõrandumine, elitarism, vead kaasatuse rakendamisel jms. Vastuse küsimusele, kas see näitab võimu legitiimsuse probleeme Eestis, jätaaksin lahtiseks, kuid kindlasti viitab see mõningatele muudele probleemidele, näiteks enamusevähemuse suhetele poliitilises otsuseprotsessis. Politoloog Tõnis Saartsi hinnangul on poliitikategemise stiil Eestis majoritaarne, toetudes põhimõttele “võitja võtab kõik” ning läbirääkimiste ja konsensuseotsingute asemele astub pigem jõupoliitika (Saarts 2008, 106). Seetõttu, kui eelnimetatud rahvademokraatia poole pöörduvad praegu juba parlamendis esindatud erakonnad, võib tekkida küsimus, kas ja kuivõrd on parlament avatud tegelikele poliitilistele debattidele ning kui palju seal arvestatakse parlamendivähemuse esindatud huvidega.

Toodud ettepanekute puhul on tegemist otsedemokraatia mehhanismide seadustamise taotlusega. Tavapäraselt on sellised mehhanismid rahvahääletus ja -algatus. Mida need mõisted õiguslikus mõttes kujutavad ning milline on kehtiv regulatsioon Eesti õiguskorras, kui mitmed otsedemokraatia vormid on juba sätestatud?

Rahvahääletuse liigid

Põhiseadus kasutab referendumi asemel mõistet rahvahääletus, nähes ette kahte liiki rahvahääletusi: hääletusele on võimalik panna mõni seaduseelnõu, sealhulgas muuta põhiseadust, või muu riigielu küsimus. Rahvahääletust kitsendab kaks asjaolu: rahvahääletusel on piiratud otsustamisele tulevate küsimuste ring (nt ei saa panna rahvahääletusele eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste küsimusi) ning rahvahääletuse toimumine on seotud Riigikogu otsusega, sest ainult Riigikogu saab otsustada rahvahääletuse korraldamise. See piirav tingimus on ebaõnnestunud, sest põhiseaduse § 105 lõige 4, mis nõuab rahvahääletuse negatiivse otsuse järel Riigikogu laialiminekut, püsib tunduvalt parlamendi tahet küsimust rahvahääletusele panna (Annus 2006, 54–55; Eesti Vabariigi põhiseadus 2002, 476–481). Eraldi reguleerib rahvahääletuse küsimusi vastav seadus. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 128 kohaselt saab rahvahääletuse algatada Riigikogu liige, fraktsioon ja komisjon. Eestis on rahvahääletust korraldatud 1992. aasta põhiseaduse kehtivuse ajal ühe korra, 2003. aastal seoses Eesti Euroopa Liitu viimisega.

Rahvaalgatuse all mõeldakse rahva seast tulnud ettepanekuid mõne riigielu küsimuse (eelkõige seaduseelnõu) arutamiseks ja otsustamiseks. Tavapäraselt on selleks vaja teatud arvu kodanike allkirjastatud ettepanekut, mis esitatakse riigiorganitele (parlamendile), kes peab küsimusega ise tegelema hakkama või panema selle rahvahääletusele. Eestis ei näe põhiseadus (seni) ette rahvaalgatuse võimalust riigi tasandil.

Rahvaalgatusest tuleb eristada mitteformaalseid allkirjade kogumise kampaaniaid jms ettevõtmisi, normaalse poliitiliste seisukohtade väljendamise võimalusena on need demokraatlikus riigis igal juhul lubatud. Sealhulgas võivad säärased allkirjadega varustatud ettepanekud olla esitatud parlamendile või teistele riigiorganitele, kusjuures nende pinnalt võib alguse saada formaalne seadusandlik menetlus (Annus 2006, 54). Kohalikul tasandil on rahvaalgatuse korras otsustamiseks vajalike küsimuste tõstatamine lubatud. Nii sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 32 lõige 1, et vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul, on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul. Kohaliku

rahvaalgatuse küsimusi Eesti õiguskorras käsitleb detailselt Vallo Olle monograafia “Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus” vastav peatükk (Olle 2002, 105–148).

Riigikogu menetluses olev rahvaalgatuse seaduse eelnõu näeb ette põhiseaduse § 103 täiendamise selliselt, et vähemalt 25 000 hääleõiguslikul kodanikul on seaduste algatamise õigus (seni on seaduste algatamise õigus Riigikogu liikmel, fraktsioonil ja komisjonil, valitsusel, presidendil põhiseaduse muutmiseks). Seega toimuks menetluse käivitumine n-ö automaatselt (s.t pärast allkirjade kogumist-üleandmist). Samalaadne on siin Eesti 1920. aasta põhiseadus, mis nägi samuti ette rahvaalgatuse 25 000 kodaniku nõudel, niimoodi esitatud eelnõu võis Riigikogu ise vastu võtta või rahvahääletusele panna. Tegelikult kasutati rahvaalgatuse õigust üksnes põhiseaduse muutmiseks.

Riikides erinev praktika

Asjaolu, et rahvaalgatuse õigust pole pärast Teist maailmasõda Lääne-Euroopas kasutatud, oli üks põhiargument, miks näiteks Jüri Raidla tööühm ei pidanud vajalikuks selle instituudi sissetoomist põhiseadusesse. Õigusteadlaste esitatud vastuargument kõlas: kui seaduste algatamise õigus on antud igale Riigikogu liikmele, siis sellega peaks olema tagatud see, et laiema kandepinnaga ideed jõuavad seadusandjani ka allkirjade kogumise kampaaniata. 1992. aasta põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lõige 2 nägi ette rahvaalgatuse võimaluse kolme aasta jooksul pärast põhiseaduse jõustumist ja vaid põhiseaduse muutmise algatamiseks vähemalt 10 000 hääleõigusliku kodaniku nõudel (Eesti Vabariigi Põhiseadus 2002, 463–464).

Otsedemokraatia seadustamist nõudvad poliitilised jõud viitavad tavapäraselt mitmele riigile, kus seda rakendatakse. Vaatleme võrdlustabelis (tabel 1), kui palju on rakendatud referendumit aastail 1945–2006 (Gallagher 2008, 257).

Esitatud tabelist nähtub, et referendum on populaarsem Euroopa riikides (lõviosa jääb siin Šveitsile). Viimasel ajal on referendum taasleiutatud Ladina-Ameerikas, kus mitu populistlikuks peetud poliitilist juhti on pöördunud referendumi poole, et oma võimu tugevamalt n-ö rahva mandaadiga kinnistada (Hugo Chávez Venetsueelas, Evo Morales Boliivias, Rafael Correa Ecuadoris) (Oppenheimer 2008). Erijuhtum on USA, kuid siin tuleb arvestada, et kuigi riiklikul tasandil referendumeid ei ole korraldatud, on osariikides (eriti Californias) vastavad otsedemokraatlikud initsiatiivid võimalikud. *Initiative and Referendum Institute*’i (IRI) andmeil on aastail 1904–2007 eri osariikides kokku esitatud asjakohaseid algatusi 2236 korral (eriti aktiivselt viimastel kümnenditel), nendest osutus edukaks 908 ehk 41% (IRI 2008). USA otsedemokraatia eripära on eelkõige rahvaalgatuse rakendamine (Matsusaka 2004, 1–9). Üldjuhul on referendumitel otsustatud küsimusi, millel on vastava riigi jaoks primaarne tähtsus nagu juriidiline staatus (näiteks 1961 ja 1962 Prantsusmaal toimunud referendum Alžeeria iseseisvumise kohta; referendumid Quebeci õigusliku staatuse üle Kanadas, mitmes riigis korraldatud referendumid Euroopa Liitu astumiseks), uue põhiseaduse vastuvõtmine või kehtiva põhiseaduse mingi osa muutmine (näiteks Prantsusmaa 1958. aasta referendum, Itaalia 1958. aasta referendum) jm. Vaadeldud andmete põhjal võib väita, et riigikorralduses on otsedemokraatia kasutamine äärmiselt erandlik ning seotud pigem n-ö epohhiloovate sündmustega kui riigi igapäevase juhtimisega. Otsedemokraatial on eelkõige rakendus kohalikus omavalitsuses või regionaalsel tasandil. Šveitsi puhul on tegemist ajalooliskultuurilise eripäraga, USA-s viimastel kümnenditel levima hakanud otsedemokraatia kasutamine on seotud paljuski riigi poliitilisele kultuurile omase kampaanialikkusega.

Tabel 1. Referendumi rakendamine riigiti

Ameerika Ühendriigid (USA)	0	Poola	7
Argentina	1	Portugal	3
Austraalia	26	Prantsusmaa	14
Austria	2	Rootsi	5
Belgia	1	Saksamaa	0
Brasiilia	7	Slovakkia	9
Hispaania	4	Sloveenia	12
Holland	1	Soome	1
Iirimaa	28	Šveits	396
Itaalia	63	Taani	16
Iisrael	0	Tšiili	2
Jaapan	0	Türgi	4
Kanada	1	Ukraina	1
Kreeka	4	Ungari	5
Küpros	2	Uruguay	18
Liechtenstein	66	Uus-Meremaa	28
Mehhiko	11	Venemaa	5
Norra	2	Ühendkuningriik	1

Vahetu demokraatia põhitingimus

Referendumi kui peamise otsedemokraatia vormi küsimused on pälvinud nii poliitika- kui ka õigusteadlaste tähelepanu. Tulemused on võimalik esitada tabeli kujul (tabel 2), milles on kajastatud referendumile omistatavad positiivsed ja negatiivsed aspektid.

Otsedemokraatia teemat on puudutanud sotsioloogia klassikud Max Weber ja Robert Michels. Max Weber seadis otsedemokraatiale järgmised nõuded (teose “Võimu ja religiooni sotsioloogiast” eestikeelses tõlkes on kasutatud terminit vahetu demokraatia): “See tähendab võimu teostamist üksnes organisatsioonikaaslaste tahtel, “teenistuses“ ja volitusel. Täielikult rakendatav on see väikestes organisatsioonides, kus kõiki liikmeid on lihtne kokku kutsuda, kus kõik tunnevad kõiki ning käsitavad end sotsiaalselt võrdseina. Ent seda on püütud teha ka suurtes organisatsioonides, ennekõike kunagistes linnriikides ja teatud regionaalsetes gruppides. Tavapärased vahendid selleks on: a) lühikesed ametiajad, mis soovitavalt hõlmavad ainult kahe üldkoosoleku vahelise perioodi; b) õigus delegeeritud isikuid igal ajal tagasi kutsuda; c) järjekorra- või loosipõhimõte, mis tagab igapähele “omal ajal” juurdepääsu ametikohtadele; see lubab vältida erialaste teadmiste ja ametisaladuste võimu; d) üldkoosoleku poolt rangelt kindlaksmääratud ametimandaat /.../; e) range aruandekohustus üldkoosoleku ees; f) kohustus esitada iga eriline ja reglementeerimata küsimus üldkoosolekule või vastavale komisjonile; g) arvukad eriülesannete lahendamiseks mõeldud ametid ning lisaametid, niisiis h) ameti käsitlemine kõrvaltegevusena.” (Weber 2002, 131–132.)

Tabel 2. Referendumi positiivsed ja negatiivsed aspektid

Positiivsed aspektid	Negatiivsed aspektid
Referendum edendab demokraatiat, sest võimaldab rahval vahetult otsuste tegemises osaleda.	Professionaalsetel poliitikutel on oskusteave, kuidas langetada otsuseid, igapähele otsuseõiguse andmine toob kaasa nende kvaliteedi languse.
Referendum võimaldab küsimuse lahendada kõige selgemal ja otsesemal viisil.	Referendumil osaleja langetab otsuse väliste asjaolude põhjal, seega ei näita (valimis)käitumine ja lõpptulemus siiski õiged/tegelikke huve.
Rahva langetatud otsus on legitiimsem; eriti on see tähtis ühiskonnale väga olulistes küsimustes.	Referendum annab hoolimatule või eelarvamuslikule enamusele võimaluse vähemus(ed) maha suruda.
Referendum kui protsess tõstab osalejate teadlikkuse taset, sest asjad arutatakse põhjalikult läbi.	Eelkõige osalevad referendumil need, kellel on selles asjas (väga) selge arvamus/hoiak, referendum töötab selliselt mõõdukate ja vähem huvitatute vastu.

Mõistlikult rakendatud referendum rikastab esindusdemokraatiat.

Referendumi rakendamine trivialiseerib otsuseprotsessi, s.t referendumi teemad muutuvad igapäevasteks, osalejate motiveeritus asju mõista või infot otsida väheneb.

ALLIKAS:Gallagher 2008, 256.

Weber rõhutab, et vahetu demokraatia toimib, “niikaua kui üldkoosolek säilitab oma efektiivsuse. /.../ Põhja-Ameerika *town-ship* ja Šveitsi väikekantonid /.../ seisavad oma suuruse poolest “vahetu demokraatia” võimalikkuse piiril. /.../ Väikese territooriumi ja väikese kodanike arvu (kõige parem: mõlema) kõrval on oluline eeltingimus, et puuduksid ülesanded, mida suudavad lahendada ainult erialaselt koolitatud ametnikud (samas 132–133).” “...vahetu demokraatia ütleb tehniliselt üles, kui tegemist on organisatsiooniga, mille liikmete arv ületab teatud piiri – mõni tuhat täieõiguslikku liiget. Sama juhtub siis, kui organisatsioon peab lahendama ülesandeid, mis nõuavad ühelt poolt erialast koolitust ning teiselt poolt juhtimise järjepidevust. /.../ Domineerimisvaba vahetu demokraatia /.../ püsib ehedalt ainult niikaua, kuni pole tekkinud oluliste ametikohtade pärast võitlevaid parteisid...” (samas 135).

Robert Michels väljendab skepsist nii otsedemokraatia kui ka referendumi suhtes. Michels jõudis järeldustele, et mõlemat ühendavad puudused: 1) rahva vähene kompetentsus ja vilumatus riigiasjades, 2) otsedemokraatia äärmine aja- ja töömahukus, seetõttu võib huvi sellise otsuseprotsessi vastu asjaosalistel kiirelt kaduda, 3) ülioluline on see, kuidas küsimused sõnastatakse: võimalolijail on siin eelis nii (endale soodsate) küsimuste sõnastamisel kui ka tulemuste interpreteerimisel (s.t võimalikud on manipulatsioonid), 4) referendumi absoluutsuse ja justkui väljaspool kriitikat (ikkagi rahva tahe!) paiknemise tõttu on seda ära kasutanud poliitilised seiklejad ja autoritaarsed jõud (bonapartism) jms. Michels leiab, et valitseja võimu piiramiseks ei ole referendumil olulist mõju (Michels 1968, 307–311).

Milline on rahva tahte tegelik sisu?

Otsedemokraatia rakendamisele on seatud seega teoreetilised eeltingimused, mida võib lühidalt iseloomustada kui lihtsusnõuet. Paraku tuleb nüüdisühiskonda kirjeldada nii kompleksena kui ka funktsionaalselt diferentseerununa, s.t lihtsusnõude täitmiseks vajalikke paljusid eeltingimusi ei esinegi. Niklas Luhmann on esitanud keerulise autopoieetilise (ennastloova) sotsiaalse süsteemi määratluse (Luhmann 1996, 34–36). Keerulises sotsiaalses süsteemis (ühiskonnas) ei ole lihtsaid probleemilahendusi, sest iga lahendus toob omakorda kaasa üha uued valikud ja keerukuse põimingud. Probleemi lahendaja, kes lahendab ühe probleemi, hakkab tegelema lahendusest tulenevate uute probleemidega jne. Keerukusega toimetulekuks sooritab süsteem pidevalt operatsioone, mida Luhmann nimetab reduktsiooniks (lihtsustamiseks). Lihtsus ja keerukus on omavahel (paradoksaalselt) seotud: lahenduste tootmine on omakorda keerulisust suurendav operatsioon. Luhmann kirjeldab nii ühiskonda kui ka poliitikat süsteemina. Poliitilise süsteemi puhul toimuvad samuti reduktsioonid ehk korrastatust luuakse mitmesuguste võimumehhanismide sisseseadmise kaudu nagu valimised, võimu jagamine harudesse (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim) ning nendevaheline kontroll ja tasakaal. Poliitiliste protsesside juhtimine nõuab üha komplitseeritumat teadlikkust ja oskuslikkust. Saksa sotsioloog Helmut Willke on väitnud: “Teadmisühiskonna kriitilisim tahk näib siiski olevat vajadus kohandada oma haldusrežiim normatiivsest arutlusest erineva tõestusmaterjalipõhise arutluse domineerimisele. Me liigume normatiivselt lõimunud ühiskonnast kognitiivselt korraldatud ühiskonda. Üha suurem osa poliitilistest

otsustest nõuab mitmekülgset asjatundlikkust. Otsuseid ei saa taandada normatiivsetele vastandustele ning need peab avama vaieldavate ja esialgsetel teadmistel põhinevate mõistete mõjule. Asjatundlikkusest saab oluline tuletatud legitiimsuse ressurss.” (Karmo 2008.)

Ühtlasi peame silmas pidama, et nüüdisaegne demokraatia teooria arvestab üha enam suveräänsuse mõiste muutumisega, nii riigi võimu kui ka rahva tahte tähenduses. Globaliseerunud maailmas lahknevad tegelikud võimupiirid järjest rohkem riigipiiridest, suurem roll on mitmesugustel piiriülestel rahvusvahelistel ühendustel (näiteks Euroopa Liit, IMF), üleilmsetel turgudel jms. Rahvasuveräänsuse probleemse põhjus on rahva kui ühiku määratlematus, selle puudulik homogeensus, seetõttu ei ole võimalik kindlaks teha ka rahva tahte tegelikku (identset) sisu (Habermas 1998, 185). Jürgen Habermas on teinud ettepaneku asendada suveräänsuse kehaline mõistmine (s.t kollektiivina, kogumina) subjektitu kommunikatsiooni vormidega (Habermas 1998, 136), lootes selliselt lahendada võimu legitiimsuse probleemi komplekses demokraatias (millele on iseloomulik just legitiimsuse juhtimine administratsiooni poolt). Habermas pakub välja diskursiivse demokraatia teooria, mis nõuab põhimõttelisi eeltingimusi; seadusloome sidumine diskursusega nimetatud versioonis on ühelt poolt maksimaalselt demokraatlik, ent teiselt poolt äärmiselt raskesti realiseeritav (Käärik 2000, 130).

Otsedemokraatia pole ravim

Avalikkuse mõiste on nüüdisajal paljuski modifitseerunud. Avalikkuse sfääri mõistet ei iseloomusta enam üleüldisus, ratsionaalsus ja konsensus saavutamise võimalikkus, universaalne kommunikatsioon asendub poliitilise kommunikatsiooni pakutud (institutsionaliseeritud) teemadega, avalik arvamus reageerib poliitika tõstatatud teemadele. 18. sajandil tekkinud avalikkuse sfäär on lagunenud arvukateks allsüsteemideks, mis omakorda vähendab üldise arvamussfääri toimet ja mõjukust. Avalik arvamus sõltub kõige enam institutsionaliseeritud organisatsioonide nagu parteide, bürokraatia, huvirühmade autoriteedist. Avaliku arvamuse teemade loomine, kasutamise ja edasiarendamise õigus kuulub olemuslikult professionaalsete poliitikakujundajate tööülesannete hulka (Hohendahl, Silberman 1979, 100–101). Sellises olukorras on uutel ühiskondlikel algatustel üha sagedamini protestiliikumise vorm. Rõhutada tuleb, et protestiliikumine erineb opositsioonist, sest viimane soovib kanda ka poliitilist vastutust, protestiliikumine üksnes signaleerib mingile grupile huvipakkuval kitsal teemal (Luhmann 2005, 126). Protest võib olla edukas või läbi kukkuda, see eksisteerib mingi perioodi jooksul, edukamad protestijad sulanduvad *establishment*’i. Protesti teema võib olla tööliste huvide esindamine (streik kui tööandjate ja töövõtjate vaidlus), loodushoid (mingi huvirühma vastuseis nende meelest kahjulikule tootmisele, võitlus parema elukeskkonna eest), uuele religioossele sektile eluõiguse nõudlemine või mingi konfessiooni ideoloogia omase seisukoha läbisurumine ühiskonnas (abordivastased manifestatsioonid). Nüüdisaegses komplitseeritud ja diferentseerunud ühiskonnas leidub asjakohaseid näiteid väga palju, sest grupihuve on arvukalt.

Protestimeeleolude teket soodustavad probleemid näiteks režiimitoetuse vallas. Balti riikides on Aberdeeni Ülikooli uuringukeskuse *Centre for the Study of Public Policy* (CSPP) veebisaidi Baltic Voices andmete kohaselt kolm peamist probleemi: “ebalev toetus demokraatiale kui valitsemisprintsibile, massiline rahulolematuse parteide ja parlamentidega ning ühtse poliitilise kogukonna puudumine Eestis ja Lätis. Viimane avaldub ka vene keelt kõnelevate elanike madalamates hinnangutes režiimile ja selle toimimisele.” (Ehin 2007.) Lätis on tekkinud referendumide stress (Spolitis 2008), referendumiga on üritatud parlamenti laiali saata ja pensioniküsimusi lahendada – (seni) ebaõnnestunud (Läti referendum... 2008). Võimalik, et suuremad probleemid oleksid Läti poliitilist süsteemi tabanud aga just referendumide õnnestumise ja parlamendi laialisaatmise korral. Viimaseil aastail on Eestis toimunud lokaalsed kampaaniad, mille

käigus on kogutud allkirju, väljendanud eelkõige protesti (näiteks Sakala keskuse lammutamise, Saue vallas asuva AS Steri tehase või monumentide rajamise vastu). Üldjuhul on siin tegemist sisulise küsimusega: miks tuleks sellistele protestiaktatsioonidele anda poliitilise süsteemi mõjutamise mehhanismid seadusandliku initsiatiivi kujul, kui neid huve on võimalik esindada ja tasakaalustada olemasoleva esindusdemokraatliku süsteemi raames, jõudes (võimaluse korral) ühiskondlikule konsensusele ja, kui vaja, siis ka vastavaid seadusi muuta. Kampaaniad demonstreerivad justkui kodanikuühiskonna tugevnemist, kuid nad ei pea automaatselt omandama seadusandja rolli. Ei saa olla kindel, et otsedemokraatia suurendab ühiskondlikku konsensust või rahulolu, eriti kui mingi hääletus toimub küsimuses, kus ühiskond on selgelt polariseerunud. Poliitilise kultuuri probleeme ei tuleks ravida otsedemokraatiaga.

Poliitikute käest uue eliidi kätte

Tuleb arvestada, et alati ei ole referendumi kasutamine siiras. Nimelt proovivad ühte või teist ühiskonna valukohta ära kasutada ametlikud parteid, pannes selle oma huvide teenistusse. Sellisel juhul annab rahvale lähenemine võimaluse suurendada erakonna poliitilist kapitali. Kui referendum muutub poliitilises süsteemis tavapäraseks nähtuseks, on tekkinud suure tõenäosusega mitteametlik võimutsükel. See vähendab poliitilise süsteemi autonoomiat (Lange, Schimank 2004, 62–63). Sellises olukorras mõjutavad kõik otsedemokraatia mehhanismid poliitilise süsteemi kriisi veelgi, vähendades poliitiliste institutsioonide mõju ja tähtsust. Hea näide (kontrollimatu) paralleelse võimutsükli tekkest on Fared Zakaria kirjeldatud probleemid otsedemokraatia kasutamisel USA-s Californias: “Referendumite ja rahvaalgatuste kasutusele võtmine on kiirendanud protsessi, kus võim võetakse ära poliitikute käest ja antakse “rahva” kätte, kuigi viimane saab toimida ainult läbi professionaalsete konsultantide, lobistide, avaliku arvamuse uurijate ja kampaaniaaktivistide üha kasvava kihi. Demokraatia nimel tegutsedes oleme me ellu kutsunud uue ja erakordselt võimsa eliidi kihi. /.../ Niisuguse revolutsioonilise ümberkorralduse käigus on üha enam kaotajaks esindusdemokraatia institutsioonid: parlament, poliitikud, parteid, valitsusasutused, valitsus ise. Uue eliidi suhtes on hoopis vähem kontrolli – ja tasakaalumehhanisme –, kui oli endise aja eliidi puhul.” (Zakaria 2005, 210.) Eraldi probleem on populistlike jõudude nõudmine otsedemokraatia ja referendumi järele (poliitiline populism Margaret Canovani määratluses).

Lõppjäreldused:

- 1) otsedemokraatiat nõudvate üleskutsete sagenemine ning nende jõudmine Riigikogusse kinnitab, et see on Eestis teema, mis vajaks täiendavat analüüsi;
 - 2) iseenesest ei ole tegemist lüngaga Eesti õiguses: rahvahääletus riigi tasandil on sätestatud põhiseaduses ja vastava eriseadusega, samuti on sätestatud rahvaalgatus kohalikul tasandil;
 - 3) rahvusvaheline võrdlus kinnitab otsedemokraatia rakendamist riiklikul tasandil üksnes erandjuhtudel. Moodsas komplekses ja funktsionaalselt diferentseerunud ühiskonnas sobib otsedemokraatia ehk väikestesse organisatsioonidesse, suurtes omavalitsustes ja riiklikul tasandil ei pruugi see anda loodetud efekti. Tugevalt polariseerunud ühiskonnas võib otsedemokraatia konfrontatsiooni süvendada;
 - 4) otsedemokraatia loob paralleelse võimutsükli, vähendades poliitiliste institutsioonide mõju ja tähtsust ning pigem tekitades ja süvendades poliitilise süsteemi kriisi.
- Otsedemokraatia nõudmine toimub sageli protesti vormis, samal ajal ei ole protestipõhine poliitika konstruktiivne, eksisteerides vaid limiteeritud perioodi jooksul; tuntav on populistlik element.

Kasutatud kirjandus

- Annus, T. (2006).** Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura.
- EER (2007)** = Erakond Eestimaa Rohelised programm. Peatükk II. Demokraatia arendamine. – http://roheline.erakond.ee/index.php/Programm#II_Demokraatiaarendamine
- Eesti Vabariigi põhiseadus (2002).** Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- Ehin, P. (2007).** Kuidas mõõta riigist võõrandumist? – Postimees, 3. märts. – <http://euro.postimees.ee/030307/esileht/ak/247931.php>
- EKAK (2002)** = Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine. Riigikogu otsus. – Riigi Teataja I 2002, 103, 606.
- ERL (2007)** = Eesti Rahvuslik Liikumine. Liikumise programm ja seisukohad. – <http://www.rahvuslikliikumine.ee/index.php?page=meieseisukohad>
- Gallagher, M. (2008).** Elections and Referendums. – D. Caramani (ed). Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, pp 240–262.
- Habermas, J. (1998).** Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hohendahl, P. U., Silberman, M. (1979).** Critical Theory, Public Sphere and Culture. Jürgen Habermas and His Critics. – New German Critique, no 16, pp 89–118.
- IRI (2008)** = Report on initiative use, 1904–2007; IRI: Initiative & Refrendum Institute at the University of Southern California. – <http://www.iandrinstitute.org/>
- Kalmo, H. (2008).** Teadmisühiskonda ähvardab kognitiivse proletariaadi mass. Intervjuu prof Helmut Willkega. – Sirp, 11. jaan. – <http://www.sirp.ee>
- Lange, S., Schimank, U. (2004).** A Political Sociology for Complex Societies: Niklas Luhmann. – The Blackwell Companion to Political Sociology. Blackwell Publishing, pp 60–70.
- Luhmann, N. (1996).** Social Systems. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, N. (2005).** Risk: A Sociological Theory. New Brunswick, NJ: Aldine Transaction.
- Läti referendum kukkus läbi (2008).** – Postimees, 2. aug. – <http://www.postimees.ee/?id=24274>
- Matsusaka, J. G. (2004).** For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Michels, R. (1968).** Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. New York: The Free Press.
- Olle, V. (2002).** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. – http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/dok/2002/b15275747/olle_disser.pdf
- Oppenheimer, A. (2008).** Latin America's populist decade may soon end. – The Miami Herald, 3. August. – <http://www.miamiherald.com/news/columnists/andres-oppenheimer/story/627467.html>
- Rahvaalgatuse õigus saamas seaduseks (2006).** Eesti Keskerakonna fraktsiooni pressiteade 24.10.2006. – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=41270>
- Saarts, T. (2008).** Pronksiöö – sundeuroopastamise läbikukkumine ja rahvusliku kaitsedemokraatia sünn. – Vikerkaar, nr 4–5, lk 105–110.
- Spolitis, V. (2008).** Läti riigi demokraatia neelab 93 miljonit krooni. – Postimees, 28. juuli. – <http://www.postimees.ee/?id=23046>.
- Zakaria, F. (2005).** Vabaduse tulevik. Mitteliberaalse demokraatia ohud tänapäeva maailmas. Tallinn: Varrak.
- Weber, M. (2002).** Võimu ja religiooni sotsioloogiast. Tallinn: Vagabund.