

# Demokraatia uuendamine: rahvahääletus kohaliku omavalitsuse tasandil



ALAR KILP  
Tartu Ülikooli võrdleva  
poliitika lektor

**K**ohalik rahvahääletus on Eestis seni kasutamata vahend, millega tugevdada esindusdemokraatiat ja vähendada manipulatsioone rahva tahtega.

Arvata võib ka vastupidi – rahvahääletust pidavat pooldama ja kasutama eelkõige parempopulistid ning miks peaks otse-demokraatlik meede tugevdama midagi muud peale otsedemokraatia? Ent demokraatia praktika osutab ka teistsuguses suunas. „[...] kohalik otsedemokraatia tugevdab riigi tasandi esindusdemokraatiat“ (Pitkin 2004, 341) kahel põhjusel – kohaliku tasandi osalus on vahetum, tõelisem ja kättesaadavam rohkematele kodanikele ning otsedemokraatlikke meetmeid saab korraldada ja kasutada ka nii, et võidab demokraatia tervikuna.

Käesoleva artikli eesmärk ei ole esitada ettepanekuid üheks konkreetseks seadusmuudatusteks ega kaardistada üle-vaatlikult maailmavaatelisi seisukohti ja

debatti rahvahääletuse üle Eesti poliitikas – erinevaid võimalusi otsedemokraatlike vahendite kasutamiseks kohalikul tasandil on põhjalikult käsitlenud Mikk Lõhmus, Georg Sootla ja Vallo Olle (2021) ning Riigikogu Toimetistes on varem ilmunud ülevaade erakondade vaadetest antud küsimuses (Liivik 2012). Siinses artiklis vaadeldakse teemat eelkõige praktilisest küljest, keskendudes küsimustele: millistes riikides kasutatakse ka kohaliku tasandi rahvahääletust; mis küsimusi on rahvahääletusel tõstatatud; millised variantid on rahvahääletuse protseduurilisel korraldamisel; miks saab rahvahääletust pidada paremaks rahvaküsitlusest (mille võimalus on Eestis praegugi olemas)?

Kui tegemist on vahendiga, mis aitab demokraatiat kaasajastada, uuendada ja edasi arendada, kas siis võiks kaaluda selle kasutuselevõttu ka Eestis?

Võrreldes kaasava eelarvega ei ole rahvahääletus demokraatia jaoks kuigi uus – Šveitsis ja Ameerika Ühendriikides on mõlemad olnud kasutusel sajandeid (Smith 2009, 111). Euroopas hakati kohaliku tasandi rahvahääletusi kasutusele võtma peamiselt alates 1970. aastatest (Scarrow 2001, 658), näiteks Rootsis 1977, Austrias 1984, Hispaanias 1985, Itaalias ja Luksemburgis 1988, Soomes 1990, Prantsusmaal 1992, Hollandis 1994

ning 1990. aastate jooksul ka enamikus Saksamaa liidumaades.

Riigiti on erinevused üsna märkimisväärsed selles osas, kas rahvahääletused on kasutusel

- ▶ ainult kohalikul tasandil nagu Tšehhis, kus rahvahääletust riigi tasandil ei ole;
- ▶ ainult riigi tasandil nagu Iirimaa, kus kohaliku tasandi rahvahääletust ei ole ette nähtud, ent riigi tasandil kasutatakse rahvahääletusi sageli;
- ▶ nii riigi kui ka kohalikul tasandil nagu Ungaris (Forgács 2021, 197).

Teine oluline erinevus seisneb selles, kui sageli rahvahääletusi kasutatakse. Kohalikud rahvahääletused on *hiljuti* seadustatud ja *harva* kasutatud näiteks Küprosel, Prantsusmaal, Maltas, Portugalis, Ühendkuningriigis, tihti kasutatakse neid seevastu Austrias, Saksamaal ja Šveitsis (Paxon 2020, 415).

Rahvahääletused ei ole üksnes riigitaasandi innovatsioon. Seda meedet mainivad ka riikidevahelised institutsioonid. Näiteks mainib rahvahääletusi ühe vahendina, millega kohaliku omavalitsuse tasandil inimesi kaasata, ka Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta (Euroopa Nõukogu 2020, 27, artikkel 2.2.ii.a), mis annab kohalikele omavalitsustele õigused, mida riikide seadusandlused peavad neile tagama.

Need näited aga ei tähenda, et rahvahääletused oleks üldine ja ühetaoline demokraatia uuendamise viis. Riigid üldjuhul valivad, kas uuendada demokraatiat otsedemokraatlike või arutlevate institutsioonide toel ning ei kasuta mõlemat korraga (Gherghina, Geissel 2020, 1–2).

Demokraatia uuendamisel paistab Eesti silma kahest küljest – kasutatakse eelkõige arutlevaid institutsioone ja digitaalseid vahendeid (sobivaks näiteks siinkohal on elektroonilise infosüsteemi Volis kasutamine kaasava eelarve läbiviimisel).

Kohaliku omavalitsuse tasandil on Eestis võimalikud rahvaalgatus ja rahvaküsitlus (KOKS §2, lõige 2; §15, lõige 2; §32, lõige 1), ent mitte rahvahääletus (alates

1999. aastast ei näe seadused enam ette kohaliku rahvahääletuse võimalust).

Umbes kord kümne aasta tagant tekib aga ka Eestis poliitilise võõrandumise kriis. 2001.–2002. aastal kujutati seda ette „kahe Eestina“ ning lahendust otsiti ühiskondliku leppe protsessist. Aastatel 2011–2012 võõranduti poliitilistest erakondadest Reformierakonna rahastamiskandaali tõttu ning siis leiti leevendust ja lahendust „Harta 12s“ ja Rahvakogus, hiljem kaasati inimesi Arvamusfestivali vormis. Rohepöörde ja sügisel 2021 võimenduva kolmanda koroonaviiruse laine kontekstis on taas esimestena päevakorral (Rohetiigri) kliimarahvakogu, ent seekord on pealispinna all käärima hakkamas ka küsimus kohalikest rahvahääletusest.

Demokraatiat on Eestis siiani uuendatud ilma kohaliku rahvahääletusega ning kui kõik on sellega rahul, siis nii võiks jääda. Ent kas päris kõik on ikka rahul?

Praktilisest seisukohast (Fung 2012) peaks demokraatia olema korraldatud nii, et protseduurilised vahendid (sh kodanike algatus- ja osalusvõimalused) peaksid olema võimalikult hästi tasakaalus rahva ootustega. Ehk teisisõnu, kui rahvahääletusega on rahulolematum demokraatia toimimisega väiksem kui rahvahääletusega, siis ei ole *praktiline* ilma selleta jätkata. Et demokraatia uuendamine päris ilma rahvahääletusega on demokraatiate võrdluses erandlik, siis on aeg küps tõsiseks kaalumiseks, kas ja millisel viisil võiks rahvahääletus olla osa otsustusprotsessist kohaliku omavalitsuse tasandil ka Eestis.

### SÜDALINNA KULTUURIKESKUS

2021. aasta sügise kohalike omavalitsuste valimistel sai Tartus keskseks teemaks Südalinna kultuurikeskus (Süku), mida valimistele eelnenud üheteistkümne kuu jooksul (alates 26.11.2020) käsitleti 290 artiklis ja raadiosaates (Tartu Linnavalitsus). Umbes pool aastat enne valimispäeva oli opositsioonilistele erakondadele selge, et võimul olevad



Arvamusliidrite debatt Arvamusfestivalil Paines 2021.

Foto: Kristofer Robin Kirsiste, Arvamusfestivali fotogalerii

Reformierakond ja SDE lähevad plaaniga ehitada Süku Tartu kesklinna parki aina edasi, ent avalikkuses on sellele projektile ka arvestatavat vastuseisu. Sellistes oludes väljendasid Süku projektile vastuseisu sisuliselt kõik erakonnad, kes polnud linnavalitsuses (Punamäe 2021).

Kaesoleva artikli jaoks on oluline, et vastandumises linnavalitsusega apelleerisid opositsiooniliste erakondade esindajad (EKRE, Eesti 200, Keskerakond) ka rahva ebapiisavale kaasamisele Tartu linnas ning väitsid, et Süku küsimuses oleks vaja poliitiliselt mittesiduvat rahvahääletust (Jaak Valge, EKRE), rahvaküsitlust (Markus Meier, Keskerakonna fraktsiooni nõunik Tartu volikogus) või valikvastustega küsimuste vormis avalikke hääletusi (Olaf Reedi, Eesti 200).

Otseselt rahvahääletuse kasutamisest ei räägitud (või kasutati mõistet rahvahääletus sisuliselt rahvaküsitluse tähenduses), kuna seda seadusaktid ei võimalda. Ka on võimalik, et opositsioonilised erakonnad kasutasid lihtsalt ära võimalust linnavalitsuses olevate erakondade survestamiseks ning ise koalitsiooni jõudnuna

muudetakse oma seisukohta nii Süku kui ka rahvalt seisukohta küsimise suhtes.

Ent pretsedent on loodud ning kohalike elanike seisukohta küsimine (ja mitte-küsimine) võib saada rutiinseks viisiks, kuidas opositsioon ja koalitsioon Tartus avalikkuse ees suhtlevad. Kui seadustada kohaliku tasandi rahvahääletus, oleks sel mitmeid eeliseid rahvaküsitluste ja avaliku arvamuse uuringute ees. Esimene ja peamine eelis on, et (ka mittesiduv) rahvahääletus on vähem manipuleeritav (kui mittesiduv) rahvaküsitlus.

Nagu demokraatlikud protseduurid ikka, peab ka rahvahääletus olema protseduurilisel aus, õiglane ja korrektne. Rahvahääletusi reguleerivad Euroopa Nõukogu nõuandva organi, Veneetsia komisjoni (Venice Commission 2007; 2020) esitatud reeglid, mille kohaselt: küsimus peab olema selge, ei tohi olla eksitav; küsimus ei tohi nõuda vastust; hääletajad peaksid teadma rahvahääletuse tagajärgi ning vastamiseks peab olema kolm varianti – jah, ei või jätta sedel tühjaks –; igal valikul peab olema tulemus ehk tagajärg.

Erinevalt rahvahääletusest saab rahvaküsitlust, ideekorjet ja avaliku arvamuse küsitlust korraldada vabas vormis. Neis võib kasutada vabalt valitud arvu vastuste variante (sh arvamusküsitlustes ka variante nagu „pigem jah“). Neid saab oluliselt rohkemal moel strateegiliselt ja manipuleerivalt kasutada, kuna neilt ei oodata vastavust Veneetsia komisjoni reeglitele ega hinnata nende järgi.

## Kui seadustada kohaliku tasandi rahvahääletus, oleks sel mitmeid eeliseid rahvaküsitluste ja avaliku arvamuse uuringute ees.

Tösi on, et praktikas ei viida ka rahvahääletusi alati läbi sada protsenti Veneetsia komisjoni reeglite kohaselt, ent rahvahääletuste puhul oodatakse nende reeglite järgimist ning alati saab vaadelda ja hinnata, milles nende vastu eksiti.

Näiteks uuriti hiljuti 221 Norra omavalitsusüksuse liitmise teemal toimunud nõuandvaid rahvahääletusi ning leiti, et 63 juhul polnud hääletuse tulemused selged, viiel juhul oli küsimus sõnastatud ilma ei-variantita, 33 juhul polnud mainitud, kellega ühinetakse (küsimis stiilis „kas pooldate, et KOV liitub teise omavalitsustega“) ning 48 juhul ei esitatud valikuid rangelt jah- ja ei-variantide vormis (Folkestad *et al.* 2021, 220–221).

Lisaks saab rahvahääletuste puhul hinnata ka kohast perioodi kampaania ajaks, kampaania rahastamist ning teisi ausa, õiglase ja protseduuriliselt korrektsed korralduse tahke. Eelmainitud Norra näite

puhul kaks kolmandikku rahvahääletuste tulemustest olid liitumise vastu ning 14 protsendil juhtudest volikogud *ei järginud* rahvahääletuse tulemusi. Omavalitsus korraldas rahvahääletuse, sai teada tulemuse ning pidi esitama argumendid, miks siiski otsustati liituda. Nõuandva rahvahääletusega sai lõplik otsus parem ka siis, kui rahvahääletuse tulemus ja volikogu otsus polnud omavahel kooskõlas. Siinkohal võiks mõttekohaks olla, et Norras on kohaliku rahvahääletusega parem ka siis, kui tulemuseks on mainitud vastuolu.

### KOHALIKU RAHVAHÄÄLETUSE VÕIMALUSED JA PIIRID

**Pädevus.** Rahvahääletusele ei saa panna küsimusi, mis pole kohaliku omavalitsuse pädevuses. See tähendab automaatselt, et küsimusi sisserände kvoodist, abieluvõrdsusest või elektri hinnast ei saa Eestis kohalikule rahvahääletusele panna.

**Üksikküsimused.** Kohalik rahvahääletus võimaldab tõstatada üksikküsimusi, mis on esinduskogusse valitud erakondadele väheolulised, ent olulised kas kohalikule kogukonnale või üksikküsimustele keskendunud huvigruppidele ja liikumistele (Linder, Mueller 2021, 216). Kui kohalikud küsimused leiavad väljundi kohalike rahvahääletuste teel, väheneb surve algatada ja käsitleda neid riigi tasandil (Lõhmus, Sootla, Olle 2021, 6).

**Kogukonnakesksus.** Riigi tasandi poliitika on *demose*-keskne, kohalik poliitika kogukonnakeskne. See on üks põhjus, miks riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil kõnelevad rahvahääletuste eest erinevad erakonnad ja maailmavaated.

**Rahvaalgatused.** Nii Eestis kui ka Euroopas tervikuna (Schiller 2018, 66) on kohaliku rahvahääletuse peamised eestkõnelejad rohelised, mitte (parem)populistid. Kui hoolikalt tähele panna, siis 2019. aasta Riigikogu valimistel ühed erakonnad rääkisid rahvahääletusest riigi tasandil (nt EKRE kuni Riigikogu otsuste vetostamiseni ja suhteni ELiga), mõned jätsid tasandi määratlemata (SDE: „Töötame välja õiguslikud

alused rahvahääletuste laialdasemaks kasutuselevõtuks“) ning siis olid erakonnad, kes väärtustasid kohaliku tasandi iseorganiseerumist ja kogukondlikku juhtimist, milles inimesed osalevad ka rahvaalgatuste ja rahvahääletuste kaudu (Elurikkuse erakond). Otseselt rahvaalgatustlikest rahvahääletustest algul kohalikul ja seejärel riiklikul tasandil rääkisid aga rohelised: „Kohaliku omavalitsuse tasemel läbi viidavad rahva algatatud ja volikogule siduva tulemusega hääletused on ühed parimatest otsedemokraatia rakendustest.“

2007. aasta valimistel lubasid rohelised oma programmis „kohustada üksikute suuremate otsuste langetamisel kohalikke omavalitsusi korraldama referendumid, mille otsust omavalitsus peab järgima, /.../ võimaldada kohaliku omavalitsuse elanikel esitada otsuseprojekte ja algatada hääletusi enda esitatud otsuse seadustamiseks või tagasilükkamiseks; /.../ võimaldada linna- ja valla elanikel ise algatada kohalikku referendumit omavalitsuse konkreetsete otsuste vetostamiseks.“ Just rohelised algatasid 2009. aastal (22. aprillil) Riigikogus kohaliku rahvahääletuse seaduse eelnõu (Kohaliku rahvahääletuse... 2009), mille lugemine lõpetati 2011. aastal seoses Riigikogu koosseisu lõppemisega.

Riigi tasandi rahvahääletus (ja presidendi otsevalimise temaatika) on sootuks teine küsimus, mille taga on seisnud teised erakonnad.

**Teravad küsimused.** Kogukonda lõhestava ja terava küsimuse puhul aitab rahvahääletus legitimeerida otsust või tuvastada seda, kas valjuhääline protest väljendab kohalike elanike enamuse seisukohta.

### OHUD-RISKID ON SAMAD, MIS ESINDAJATE VALIMISTEL

**Ressursid mõjutavad tulemusi.** Nii esindajate valimisel (Scarrow 2007) kui ka kohalikul rahvahääletusel on oht, et raha ostab hääled ehk osapoolte kasutuses olevatest ressurssidest sõltub suure osas ka tulemus. Erakondade rahastamisel on

riigid leidnud mitmesuguseid lahendusi, samamoodi on ka rahvahääletustega. Näiteks Ameerika Ühendriikides peavad ka hääletuste puhul kampaaniakulutused olema avalikud, Šveitsis mitte (Linder, Mueller 2021, 217). Probleem meetme kasutusel ei tee meedet probleemseks. Kehtib valimistel ja ka rahvahääletuse korral.

**Osapooled kasutavad seda strateegiliselt ära.** Strateegiaid kasutatakse valimistel ja strateegiliselt kasutatakse ka rahvahääletusi (Walker 2003). Igat demokraatia instrumenti kasutatakse ka strateegiliselt. Eespool toodud Süku näites võib märgata, et erakond saab strateegilise kommunikatsiooni vormis apelleerida rahvahääletuse vajalikkusele ka oludes, kus rahvahääletuse korraldamist seadused ette ei näe.

## Kogukonda lõhestava küsimuse puhul aitab rahvahääletus legitimeerida otsust või tuvastada, kas valjuhääline protest väljendab kohalike elanike enamuse seisukohta.

Nii kohaliku kui ka riigi tasandi valimistel moodustavad valitsuse tihti erakonnad, kelle hääle saak valijate koguarvust jääb kusagile 30–35 protsendi kanti (kui valimisosalus on 50–65% vahel). Seetõttu vähegi tundliku küsimuse puhul saab nii moodustunud valitsuse poliitilist otsust strateegiliselt arvustada väitega, et see ei esinda kodanike enamust. Ka sellisesse olukorda aitab rahvahääletus tuua selgust.

**Rahvahääletus väljendab enamuse otsust** (või seisukohta) üksikküsimuses. See võib jätta mulje, et rahvahääletus instrumendina ohustab vähemusi. Praktikas on aga tähtsaimaks küsimuseks pigem see, kui võrd valitud volikogu enamuse seisukoht on kooskõlas või vastuolus teise enamusega, mis on kohalikus kogukonnas. Kui rahvahääletus on seadustatud koos rahvaalgatusega, siis sellise korralduse mõju praktikas on vastupidine – ta annab just lisaajendi võtta arvesse kogukonnas oleva vähemuse huve (Lijphart 2009, 222–223).

Enamuspõhimõttel otsustamine ei ole demokraatiaga vastuolus, kuna enamuspõhimõtte kasutamine on möödapääsmatult vajalik otsusteni jõudmise meetod.

#### **RAHVAHÄÄLETUSE SEADISTAMISE PROTSEDUURIREEGLID**

Protседuurireeglid määravad kindlaks: aja, mille jooksul kogutakse algatamiseks allkirju (kui on võimaldatud rahvaalgatust); kui palju allkirju on vaja; kas tulemuseni jõudmiseks on määratud minimaalselt nõutav osaluskünnis; aeg, mille jooksul ei saa samal küsimusel uut referendumit korraldada; kampaania tegemise aeg; kampaania-, reklaami- ja rahastamisreeglid jpm.

**Rahvahääletus saab olla siduv või mittesiduv ehk nõuandev.** Nõuandva rahvahääletuse levinuim kriitika on, et sellega ei delegeerita otsustusõigust rahvale, mistõttu oleks otstarbekam kasutada küsitlust või avaliku arvamuse uuringut (Folkestad *et al.* 2021, 214). Positiivsemalt raamistatult nimetatakse seda ka pehmeks otsedemokraatiaks (Jäske 2017), kuna rahvas otseselt ei otsusta. Skandinaavia ühiskondades on leidnud kasutust just sedalaadi „pehmed“ nõuandvad kohalikud rahvahääletused.

Nõuandvat rahvahääletust ei tasuks alatahtsustada. Rangel võttes oli ka Brexit nõuandev (Matusaka 2020, 63; Accetti, Oskian 2020, 1), kuna Brexiti

rahvahääletusele ei järgnenud automaatset tulemust (enne tulemust, milleni jõuti rohkem kui kolm aastat hiljem, hääletati ja otsustati paljudel kordadel veel ning vahetuda jõudsid ka valitsused). Siduva rahvahääletuse tulemus peaks realiseeruma ilma, et tulemuseni jõudmine sõltuks veel mitmetest lisanduvatest otsustustest.

**Algatusõigus.** Kui algatusõigus on vaid volikogul, siis võib tekkida oht, et meedet kasutatakse harva või ei kasutatagi. Rahvaalgatusest rahvahääletuseni jõudmiseks on kolm varianti – rahvaalgatusele järgneb rahvahääletus ilma, et ettepanekut menetletaks vahepeal volikogus; kui rahvaalgatuslikku ettepanekut volikogu toetab, siis rahvahääletust ei toimu, kui ei toeta, siis toimub (Ole 2002, 108). Varianti, mille kohaselt volikogu peaks laiali saadetama juhul, kui rahvahääletusel ei toetata volikogu otsust, tuleks pigem vältida. Heaks näiteks on Eestis rahvahääletus riigi tasandil, mida just sellise tulemi tõttu poliitikas praktiliselt ei kasutatagi.

Rootsis ja Norras algatab nõuandva kohaliku rahvahääletuse volikogu, Soomes saavad algatada rahvahääletust vähemalt neli protsenti kohalikest elanikest, kes on vähemalt 15aastased.

Kui algatamisõiguse nõue on kõrge, siis pärsib see meetme kasutamist. Näiteks Luksemburgis nõuti kuni 2003. aastani 20 protsenti valimisõiguslikest kodanikest ning sel põhjusel kasutati rahvahääletust ka üliharva (Jäske 2017, 53). Mitmes riigis (Šveitsi saksakeelse kantonid, Itaalia, Sloveenia) on rahvaalgatuse nõudeks 5 protsenti registreeritud valijatest (Schiller 2018, 72). Poolas, Rootsis ja Saksamaal on nõutav 10 protsenti ning Prantsusmaal 20 protsenti (Schiller 2018, 68).

Bulgaarias sõltub algatajate arvust see, kas rahvahääletus on nõuandev või siduv – kui algatab 10 protsenti registreeritud valijatest, siis on rahvahääletus nõuandev, kui üle 50 protsendi registreeritud valijatest, siis siduv (Schiller 2018, 68).

**Reeglite varieerumine vastavalt omavalitsusüksuse suurusele.** Eestis on 79 KOVist 38 alla 6000 hääletamisõigusliku isikuga, s.o otsustajate ja aruteluring on kitsam, mis võiks olla otsedemokraatia põhiolemusele sobivam, kuna inimesteni jõuda on tehniliselt lihtsam. Hollandis seevastu võeti kohalik (nõuandev) rahvahääletus 1990. aastatel kasutusele aga just suuremates linnades (sh ka pealinnas), mitte väiksemates kohtades (Schiller 2018, 73).

Konkreetsamad protseduurireeglid võtavad vähemalt mingites nüanssides alati arvesse ka omavalitsuse suurust. Näiteks on tavapärase, et omavalitsusüksuse suuruse kasvades väheneb rahvahääletuse algatamiseks nõutavate allkirjade osakaal valimisõiguslike elanike arvust.

Nii nõutakse Tšehhis rahvaalgatuslikuks algatamiseks 30 protsenti valimisõiguslike kodanike allkirju, kui omavalitsusüksuses on valimisõiguslike isikuid alla 3000; 20 protsenti, kui on kodanikke 3001 kuni 20 000; 10 protsenti, kui kodanikke on 20 001 kuni 200 000 ning 6 protsenti, kui kodanikke on üle 200 000 (Schiller 2018, 72).

**Osaluskünnis.** Rahvahääletuse tulemus võib omandada kehtivuse vaid siis, kui selleni on jõutud ületades minimaalselt kehtestatud osaluskünnist. Tšehhis tõsteti 2004. aastal nõutav osaluskünnis 25 protsendilt 50 protsendile, Šveitsis varieerub osaluskünnis piirkonniti 2,5 protsendi ja 20 protsendi vahel, Saksamaal on künniseks 25 protsenti valijaskonnast ning Bulgaarias peab osaluse tase olema vähemalt sama suur, kui oli viimastel kohalike volikogude valimistel (Schiller 2018, 69).

Osaluskünnisel on kaks kaasmõju. Näiteks, kui 25protsendiline osaluskünnis oleks tingimuseks Tartu linna kaasava eelarve hääletamise puhul, siis sellise nõudmise tõttu poleks Tartul tänini ühtki nõuetele vastavat hääletamistulemust. Teiseks mõjutab osaluskünnise olemasolu

seada, millist taktikat erakonnad rahvahääletusel kasutavad. Need, kes on rahvahääletusel hääletatava ettepaneku vastu, võivad sel puhul ei-kampaania asemel teha kampaaniat rahvahääletusel osalemise vastu.

**Koos või eraldi.** Kas kohalik rahvahääletus korraldada teiste valimistega (KOV, Riigikogu, Euroopa Parlamendi) samaaegselt või eraldi? Eri valimiste ühendamine samale päevale on tavapärase Ameerika Ühendriikides ja mitmel pool mujalgi. Kui mitmed valimised toimuvad samal päeval, siis aitab see maandada valimisväsimust ehk riski, kus eraldi ajal toimuvad hääletused toovad kaasa üldise hääletamistel osalejate osakaalu languse.

## **Nõuandev rahvahääletus on ausam, õiglasem, korrektsem ja vähem manipuleeritav kui rahvaküsitlus või avaliku arvamuse uuring.**

**Eestile sobivalt.** Mitmed mujal kasutatavad reeglid kas ei tasu Eestis kaalumist või ei sobi kokku meie riigikorralduse ja demokraatia institutsioonide teiste osadega. Näiteks järgimist ei vääri Hispaania kasutatav nõue, mille kohaselt kohalik rahvahääletus on võimalik vaid siis, kui keskvalitsus selleks loa annab (Schiller 2018, 73). Ilmselt arusaadavalt ei esine sealmail kohalike rahvahääletusi kuigi tihti. Enamik kohalikest rahvahääletustest Poolas puudutavad otsevalitud linnapea või omavalitsusjuhi tagasikutsumist rahvahääletuse teel koos tingimusega,

et osalus tagasikutsumishääletusel peab olema kolm viiendikku osalusest, millega vastav ametikandja ametisse valiti (Kucharczyk 2018, 324). Analoogne meede toimib ka Saksamaa linnades (Vetter 2009), ent sellise meetme kaalumise pole Eestis hetkel mõeldav, kuna eeldaks põhjalikku muutust kohalike valimiste ülesehituses (ehk linnapeade ja vallavanemate otsevalimist).

### MIS KÜSIMUSI OTSUSTATAKSE KOHALIKEL RAHVAHÄÄLETUSTEL?

Küsimusi, mille puhul kohalik rahvahääletus on kohustuslik. Näiteks Norras on kooliharidus korraldatud kahe keele järgi ning kui kohalik omavalitsus soovib vahetada koolihariduse keelt, siis seda tehakse ainult rahvahääletuse teel. Samuti on omavalitsusüksuste liitumised laialt levinud teema, mille puhul kohalik rahvahääletus on kas kohustuslik või oodatav.

Vabalt valitavate küsimuste osas domineerivad arenguprojektid ning mitte-minu-naabrusse-sündroom ehk NIMBY (*not in my backyard*) (Dvořák 2018, 334). Linnaplaneerimist puudutab see, kuhu ehitatakse. Tuulepark, ujula, sõjaväebaas, vangla, kaevandus või lennujaam võib olla see, mida ehitatakse. Ning mitte-minu-naabrusse-suhtumise taustaks on ka elanike mure kohaliku elukeskkonna ja loodushoiu pärast.

Lisaks neile on levinud teemade näideteks ka küsimused liikluskorraldusest (Kern 2018, 188), munitsipaalpolitsei loomisest või kaotamist (Kucharczyk 2018, 324) jms.

Oluline on märgata, et vähemuste õigused ning *demosel* põhinev populism ei ole praktikas kuigivõrd kohaliku omavalitsuse pädevuses (perekonna-seaduse ja sisserände kvoodi üle ei saa

KOVi tasemel rahvahääletust pidada). Kui ühel päeval seadusandlus võimaldaks rahvahääletust Tartus nt Süku asukoha teemal, siis antakse sel moel kohalikele inimestele võimalus osaleda ise poliitiliste otsuste kujunemises. Süku ei ole küsimus vähemuste õigustest ega ka populistlik vahend, mille toel väljendada rahva tahet vähemuste vastu.

### KOKKUVÕTE

Mida me kaotame, kui jätkame ilma kohaliku rahvahääletuse? Mis on kohaliku rahvahääletuse potentsiaal, mis ilma selleta jääb teostumata? Toetudes Skandinaavias levinud nõuandvate kohalike rahvahääletuste näitele (mis võiksid ka Eestis olla esimene variant, mida kaaluda) osutavad Maija Jäske ja Maija Setälä (2020, 468), et rahvahääletused täidavad esindusdemokraatlike institutsioonide suhtes funktsiooni, mida kaasavad eelarved ja arutlevad rahvakogud asendada ja täita ei suuda.

Kõige tähtsam funktsioon on inimeste tunne, et nad ise on osalenud ühe poliitilise otsuse kujunemises. Arutlevad kogud ei lase kõiki kodanikke poliitiliste otsusteni. Kaasaval eelarvel antakse hääli ettepanekutele ning ettepanekute tegijad konkureerivad omavahel. Erinevus on kvalitatiivne. Üks ei asenda teist.

Rahvahääletuse rahvaalgatusvõimalus oleks boonuse, ent minimaalselt võiks kaaluda Veneetsia komisjoni normidele vastavas korralduses nõuandvat rahvahääletust. Nõuandev rahvahääletus on kordades ausam, õiglasem, korrektsem ja vähem manipuleeritav vahend kui rahvaküsitlus või avaliku arvamuse uuring. Kui sel mõttel on jumet, siis tasub uurida, kuidas vastav meede demokraatlike riikide praktikas toimib, mitte väidelda populismi teemal.

### KASUTATUD ALLIKAD

ACCETTI, C. I., OSKIAN, G. (2020). What Is a Consultative Referendum? The Democratic Legitimacy of Popular Consultations. – Perspectives on Politics, 1–16. DOI: 10.1017/S1537592720002340

DVOŘÁK, T. (2018). The Use of Local Direct Democracy in the Czech Republic: How NIMBY Disputes Drive Protest Behaviour. – Local Government Studies, 44(3), 329–349.

- EUROOPA NÕUKOGU. (2016). Euroopa kohalike omavalitsuste harta. – <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-estonia/168098bbaa>
- FOLKESTAD, B., KLAUSEN, J., SAGLIE, J., SEGAARD, S. B. (2021). When do Consultative Referendums Improve Democracy? Evidence from Local Referendums in Norway. – International Political Science Review, 42(2), 213–228.
- FORGÁCS, A. (2021). Hungary. – D. Moeckli, A. Forgács, H. Ibi (eds.). The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe, 195–213. Cheltenham and Northampton, MA: Edwar Elgar Publishing.
- FUNG, A. (2012). Continuous Institutional Innovation and the Pragmatic Conception of Democracy. – Polity, 44(4), 609–624.
- GHERGHINA, S., GEISSEL, B. (2020). Support for Direct and Deliberative Models of Democracy in the UK: Understanding the Difference. – Political Research Exchange, 2(1). DOI: 10.1080/2474736X.2020.1809474
- JÄSKE, M. (2017). 'Soft' Forms of Democracy: Explaining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government. – Swiss Political Science Review, 23(1), 50–76.
- JÄSKE, M., SETÄLÄ, M. (2020). A Functionalist Approach to Democratic Innovations. – Representation, 56(4), 467–483.
- KERN, A. (2018). What Happens After a Local Referendum? The Effect of Direct Democratic Decision-making on Protest Intentions. – Local Government Studies, 44(2), 183–203.
- [KOKS] (2013). Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 26.03.2013, 6. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>
- KUCHARCZYK, J. (2018). Politics, Ideology and Voter Apathy: Direct Democracy in Poland. – S. Blockmans, S. Russack (eds). Direct Democracy in the EU: The Myth of a Citizens' Union, 321–339. CEPS, Brussels: Rowman, Littlefield.
- LJPHART, A. (1999). Patterns of Democracy. New Haven: Yale University Press.
- LIIVIK, E. (2012). Otsedemokraatia diskursused Riigikogus: rahvaalgatuse seadustamise menetlus aastatel 2003–2008. – Riigikogu Toimetised, 26, 97–109.
- LINDER, W., MUELLER, S. (2021). Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. Cham: Palgrave Macmillan.
- LÕHMUS, M., SOOTLA, G., OLLE, V. (2021). Otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKSis. – Rahandusministeerium. KOKS revisjoni lisamaterjalid. Ekspertarvamus. – [https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS\\_otsene\\_demokraatia.pdf](https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS_otsene_demokraatia.pdf)
- MATSUSAKA, J. G. (2020). Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge. Princeton: Princeton University Press.
- MEIER, M. (2021). Tartu keskpargi rahu tagab rahvaküsitlus. – Tartu Postimees, 2. juuli. – <https://tartu.postimees.ee/7283872/markus-meier-tartu-keskpargi-rahva-tagab-rahvakusitus>
- OLLE, V. (2002). Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- PAXTON, F. (2020). Towards a Populist Local Democracy? The Consequences of Populist Radical Right Local Government Leadership in Western Europe. – Representation, 56(3), 411–430.
- PITKIN, H. F. (2004). Representation and Democracy: Uneasy Alliance. – Scandinavian political Studies, 27(3), 335–342.
- PUNAMÄE, O. M. (2021). Tartus keerleb valimiste eel teravaim vaidlus endiselt kultuurikeskuse ümber. – ERR, 28. juuni. – <https://www.err.ee/1608260610/tartus-keerleb-valimiste-eel-teravaim-vaidlus-endiselt-kultuurikeskuse-umber>
- REEDI, O. (2021). Mida elanik arvab? Rahvaküsitlus ja otsedemokraatia kohalikul tasandil. – Tartu Postimees, 23. juuli. – <https://tartu.postimees.ee/7299190/olaf-reedi-mida-elanik-arvab-rahvakusitus-ja-otsedemokraatia-kohalikul-tasandil>
- KOHALIKU RAHVAHÄÄLETUSE SEADUS 477 SE (2009). Eelnõu. Riigikogu. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnou/eelnou/51c50.ce7-b9d0-697f-aaae-3978d35e7f4f/Kohaliku%20rahvah%C3%A4%C3%A4letuse%20seadus/>
- SCARROW, S. E. (2001). Direct Democracy and Institutional Change: A Comparative Investigation. – Comparative Political Studies, 34(6), 651–665.
- SCARROW, S. E. (2007). Political Finance in Comparative Perspective. – Annual Review of Political Science, 10, 193–210.
- SCHILLER, T. (2018). Local Referendums: A Comparative Assessment of Forms and Practice. – L. Morel, M. Qvortrup (eds). The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, 60–80. London: Routledge.
- SMITH, G. (2009). Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press.
- TARTU LINNAVALITSUS. (2021). Südalinna kultuurikeskuse meedikajastuste ülevaade. – <https://tartu.ee/et/sudalinna-kultuurikeskus-meedias>
- VALGE, J. (2021). Tartlased otsustagu ise ja otse! – Tartu Postimees, 2. juuli. – <https://tartu.postimees.ee/7283873/jaak-valge-tartlased-otsustagu-ise-ja-otse>
- VENICE COMMISSION. COUNCIL OF EUROPE. (2020). Revised Guidelines on the Holding of Referendums. 8. October. – <http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/comisionveneciadoc/revised-guidelines-on-the-holding-of-referendums.pdf?sfvrsn=0>

VENICE COMMISSION. COUNCIL OF EUROPE. (2007). Code of Good Practice on Referendums. 16.–17. March. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)

VETTER, A. (2009). Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008. – *Local Government Studies*, 35(1), 125–142.

WALKER, M. C. (2003) *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy and Democracy*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.