

## Rahvakogu – tööetapid, esitatud ettepanekud ja hääletustulemused

Pärast erakondade rahastamise ümber tekkinud skandaale ning kodanikualgatuse korras koostatud „Harta 12“ avaldamist kutsus president Toomas Hendrik Ilves 21. novembril 2012 parlamendis esindatud erakonnad, vabariiklaste esindajad, harta autorid, kultuuritegelaste kõneisikud ja poliitikateadlased Kadrioru lossi jääkeldrisse koosolekule, et arutleda võimaluste üle, kuidas lahendada poliitika tegemise viisi tabanud usalduskriis.

Koosolekul sündis kokkulepe, et 2013. aasta esimese kolme kuuga saab iga Eesti kodanik võrdväärse õiguse teha ettepanekuid kehtiva erakonnaseaduse ja valimisseaduste muutmiseks. „Jääkeldri protsessiks“ ristitud ning hiljem Rahvakoguks ümber nimetatud kokkuleppe praktiline elluviimine tehti ülesandeks Eesti Koostöö Kogule, mis on Vabariigi Presidendi otsusega 2007. aastal asutatud valitsusväliste organisatsioonide koostöövõrgustik ning kuulub Vabariigi Presidendi Kantselei haldusalasse. Koostöö kogu vahendusel toimus ka Rahvakogu finantseerimine.

Kokkuleppe alusel on Rahvakogu kõigile soovijatele avatud algatus, millega ühisloome viisil valmistatakse ette muudatusettepanekuid poliitilise protsessi ja demokraatia tulevikuga seotud küsimuste lahendamiseks Eestis. Kogu protsessi võib tinglikult jagada nelja etappi:

### I Ettepanekute tegemine veebis

Alates jaanuarist 2013. a oli kõigil võimalik internetiaadressil <http://www.rahvakogu.ee> esitada ettepanekuid ning kommenteerida, täiendada, toetada või kritiseerida teiste tehtud ettepanekuid viiel teemal:

1. **valimised** – Eesti valimissüsteem;
2. **erakonnad** – erakondade töö korraldus, sealhulgas parteide sisedemokraatia;
3. **erakondade rahastamine** – erakondades ja laiemalt poliitikas liikuv raha ning selle annetamise, aruandluse ja kontrollimise viisid;
4. **kaasatus** – kodanike võimalus osaleda poliitika kujundamises valimistevahelisel ajal;
5. **sundpolitiseerimine** – avaliku sektori ametikohtade seotus parteidega.

Lisaks koondati veel teemasid ja ettepanekuid varia teema alla. Kokkuvõttes esitati Rahvakogule 1595 ettepanekut, nendest 517 puudutas valimisi ja valimissüsteemi, 217 parteide rahastamist, 176 kaasamist ja osalusdemokraatiat, 107 parteisid ja parteisisest demokraatiat ning 60 sundpolitiseerimist. Ülejäänud ettepanekuid ei saanud otseselt liigitada viie nimetatud teemavaldkonna alla.

### II Ettepanekute süstematiseerimine ja analüüs

Käesoleva aasta veebruaris töötasid teemade kohta esitatud ettepanekud läbi poliitikauuringute keskuse Praxise analüütikud. Esitatud ettepanekud grupeeriti, ettepanekute juurde lisati võimalikud stsenaariumid, koostati teemade kokkuvõtted ning kirjalikud mõjuanalüüsid. Analüüsiprotsess omakorda jagunes kolme etappi. Kuna üks ettepanek võis hõlmata ka mitut Rahvakogus arutletud teemavaldkonda, märgiti ettepanekute analüüsi esimeses etapis ära kõik valdkonnad, mida iga ettepanek ja argument esindas, samuti loodi peateemade alla alateemad. Töö teises etapis koondati kuue peateema lõikes alateemade sees ettepanekud ja argumendid sarnasuste alusel gruppideks, mille seest omakorda selgitati välja domineerivad ettepanekud – kõige rohkem ettepanekuid ja kommentaare kogunud ettepanekud. Toetus- ja vastuhälte arvu arvestati kaaluksena juhul, kui neid hääli sai selgelt kokku arvutada. Analüüsi viimases etapis kirjutati sarnaste ettepanekute kimpude alusel analüüsikokkuvõtted viie peateema kohta (lisaks analüüsiti ka teisi, nn lisaettepanekuid „Riigi üldteemade“ all).

<b>1. Valimised</b>
<b>1.1 Seada sisse Riigikogu liikme tagasikutsumise võimalus</b> – kõige enam leidis kajastust idee, kus sooviti luua süsteem valitud parlamendisaadiku tagasikutsumiseks. Samuti arvati, et parlamendiliikme ja valija vahelist seost tuleb tugevdada, tehes info liikmete töö kohta kättesaadavamaks.
<b>1.2 Riigikogu liikmete arvu tuleks vähendada</b>
<b>1.3 Saadikukandidaatide esitamise korda tuleks lihtsustada ja täpsustada</b> – kõige rohkem argumenteeriti kandidaadile kõrghariduse nõude seadmise üle, aga ka vanuselise alampiiri tõstmise ning kandidaadi valimisringkonnaga sidumise üle.
<b>1.4 Erakondade kulutused valimiskampaaniale on liiga suured</b> – olukorra parandamiseks sooviti kehtestada kampaaniakuludele ülempiir või muud sorti mahulised piirangud. Paljud leidsid, et õiglane oleks, kui erakondade valimiskampaania jaoks kasutatavad ressursid oleksid võrdsed.
<b>1.5 Võitja selgitamise reegleid tuleks muuta</b> – kõige enam tehti ettepanekuid kompensatsioonimandaatide jaotamise lõpetamise kohta. Ennekõike sooviti asendada üleriigiliste tasandusnimekirjade süsteem mõne lihtsama süsteemiga, kus Riigikokku pääsevad ringkonnas enim hääli saanud kandidaadid. Samuti tehti ettepanekuid ühe üleriigilise valimisringkonna moodustamiseks
<b>1.6 Hääletamise süsteem tuleks muuta läbipaistvamaks</b> – arutati kõige rohkem e-valimiste teemal. Esitati mitmeid ettepanekuid praeguse e-hääletamise süsteemi täiendamiseks selliselt, et kõik näeksid, kes kelle poolt hääletas.
<b>1.7 KOV valimiste süsteemi tuleks muuta, lisaks kehtestada presidendi otsevalimised</b> – kõige silmapaistvam oli rahva soov korraldada presidendi otsevalimised. Kohalike omavalitsuste volikogude valimiste teemal sai tähelepanu ettepanek seostada valimisõigus püsiva elukohaga.
<b>2. Erakonnad</b>
<b>2.1 Erakondade loomine tuleb muuta lihtsamaks</b> – erakonna asutamise ja liikmelisuse juures oli suurimaks probleemiks 1000 liikme nõue uue erakonna loomiseks, mistõttu sooviti piiri allapoole tuua.
<b>2.2 Valimiskampaaniatele tehtavaid kulutusi tuleks piirata</b> – ettepanekud langesid kokku valimiste alateemas käsitletud valimiskulude ülempiiri jms piirangute kehtestamisega.
<b>2.3 Liikmemaksu osatähtsus erakondade rahastamises peaks olema senisest suurem</b> – ettepanekutes leiti, et liikmemaks peaks olema üks kaalukatest erakonna tegevuse rahastamise allikatest. Tehti ettepanek, et ainsaks lubatud partei rahastamise allikaks oleks liikmemaks või sõltuks riigipoolne eraldi liikmemaksu laekumisest.
<b>3. Erakondade rahastamine</b>
<b>3.1 Erakondade omaosalus rahastamises peaks suurenema</b> – erakondade riigieelarvest rahastamise kohta arvati üldiselt, et praegune erakondade riigieelarveline toetus on liiga suur. Täna korda tuleks muuta selliselt, et erakondade omaosalus rahastamises suureneks ja et rahastamine lähtuks senisest rohkem valimistel saadud häältest. Samuti tuleks anda valijatele senisest enam võimalusi poliitika mõjutamiseks valimistevahelisel ajal, kasutades parteide rahastamise reeglite muutmist.
<b>3.2 Annetused erakondadele peaksid olema keelatud</b> – annetuste lubamise korral on aga oluline kindlate annetamisreeglite sisseseadmine, millest tähtsaimad on avalikustamine ja läbipaistvus
<b>3.3 Erakondade peamine rahastus peaks tulema liikmemaksudest</b>
<b>3.4 Erakondade rahaasjad peaksid muutuma läbipaistvamaks ja selle kontroll tuleks muuta tõhusamaks</b> – läbipaistmatuse ohtu tajuti eelkõige sularahatehingute ning annetuste puhul. Valdavalt leiti, et olemasoleva Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni volitusi tuleb laiendada ja tagada piisavad ressursid, et komisjon saaks kontrollida erakondade kogu majandustegevust.
<b>4. Kaasatus</b>
<b>4.1 Rahvaalgatusele tuleks luua õiguslikult siduv väljund</b> – riigi õigusruumi kujundamisel tuleks arvestada rahvaalgatust. Idee ühe variatsiooni kohaselt oleks õige samm Riigikogule avaliku märgukirja esitamise võimaluse seadustamine. Olulist toetust kogus idee jätkata rahva võimustamiseks Rahvakogu-laadse ideedekorse ja ettepanekute parlamendile esitamise mehhanismiga.
<b>4.2 Kasutada rohkem siduvaid rahvahääletusi, et kaasata rahvast otsustamisse</b> – riigielu küsimuste üle otsustamisel rakendataks (senisest enam) siduvaid rahvahääletusi. Konservatiivsemad käsitlused pidasid rahvahääletust aga kohaseks vaid kõige olulisemate seaduste ja otsuste puhul.
<b>4.3 Kaasamine peaks toimuma kaasamise head tava ja head õigusloome tava arvestades</b> – ettepanekutena käidi lauale, et poliitikakujundamine peaks olema senisest läbipaistvam ja kodanike informeerimine otsuste taustast ning huvirühmade ja partnerite kaasamine õigusloomesse sisuline.

## 5. Sundpolitiseerimine

**5.1 Ametnikud ei tohiks kuuluda erakonda** – ettepanek, et ametnikele erakondadesse kuulumise keelu kehtestamine või erakonda kuulumise ajutine peatamine aitaks parandada ametnike kui spetsialistide sõltumatust. Seetõttu ei peaks riigiametnik olema erakonna liige.

**5.2 Poliitikute osalemist riigiettevõtete ja riigi osalusega äriühingute nõukogudes tuleb muuta** – lõpetada Riigikogu liikmetele täiendava tasu maksmine nõukogudes osalemise eest või keelata Riigikogu liikme osalemine nõukogudes.

**5.3 Avaliku võimu ametikohad tuleks täita pädevuse alusel konkursi korras** – oluliseks peeti ausate avalike konkursside korraldamist ametikohtadele ja ametisse sobivate inimeste valimist vastavalt nende erialasele haridusele, teadmistele ning töökogemusele.

### III Ekspertide teemaseminarid 18.–22.03.2012 ja arutelupäev 06.04.2013

18.–22. märtsil toimusid Rahvakogu viiel põhiteemal seminarid, kus osalesid ettepanekute esitajad ning kutsutud eksperdid (teadlased, poliitikud, ametnikud, ajakirjanikud, vabaühenduste esindajad). Seminaride ülesanne oli hinnata mõjususe ja eesmärgipärasuse kombineeritud skaalal, millised 59-st alateemast on kõige asjakohasemad ja mõjusamad Rahvakogu ajendanud probleemide lahendamiseks. Väljavalitud teemad saadeti eelistatuimate lahendusvariantide selgitamiseks 6. aprillil toimunud arutelupäevale.

Arutelupäevale saadeti kutse 500-le inimesele, kes leiti uuringufirma TNS Emori koostatud juhuvalimi abil. Jälgiti, et proportsionaalselt oleks esindatud naised ja mehed, erinevad vanusegrupid (alates 18. eluaastast), erinevad Eesti piirkonnad ning rahvused. Osalemise eeltingimuseks oli eesti keele valdamine vähemalt suhtlustasandil. Välja valitud inimeste soo ja elukoha järgi vastas osalenute profiil täpselt valijaskonna üldkogumile, mis tähendas, et vanusegruppidest olid ülesindatud üle 56-aastased ning alaesindatud 18–35-aastased. Osalenute seas oli rohkem kõrgharidusega ja vastavalt vähem madalamate haridustasemetega inimesi kui ühiskonnas tervikuna. Arutelu toimus umbes 10-liikmelistes laudkondades, kus osales ka neutraalne, koolituse läbinud arutelujuht.

Arutelupäeval arutati ja hääletati läbi 23 küsimust, mis olid jagatud viide suuremasse valdkonda:

#### 1. RAHVA AUS KAASATUS JA LAIEM OSALEMINE POLIITIKAKUJUNDAMISES VALIMISTEVAHELISEL AJAL

**1. Kas pead vajalikuks reguleerida seadusega, kuidas on tagatud avalikkuse informeerimine ja võimalused osaleda õigusaktide ettevalmistamise erinevates etappides?** (n=309)

- Jah 84% (259)
- Ei 16% (50)

**2. Millist Rahvakogu jätkamise varianti ühisloomekeskkonnana pooldad?** (n=297)

- Jätkata Rahvakoguga praegusel kujul, vabatahtliku algatusena, kui selleks leitakse vajadust, aega ja võimalusi 71% (212)
- Näha riigieelarvest ette vahendid Rahvakogu alaliseks tegutsemiseks, et koguda erinevatel teemadel ideid, neid arutada ja Riigikogule esitada 29% (85)

**3. Kas pooldad ideed kohustada Riigikogu arutama rahvaalgatusena esitatud ettepanekut, kui selle poolt on antud teatud hulk (näiteks 25 000) valimisõigusliku kodaniku toetusallkirja?** (n=304)

- Jah 94% (287)
- Ei 6% (17)

**4. Kas pooldad ideed lihtsustada seaduseelnõude ja muude riigielu küsimuste rahvahääletusele panemise korda?** (n=303)

- Jah 71% (216)
- Ei 29% (87)

**5. Milline neist on su meelest kõige olulisem?** (n=181)

- Igapäevase poliitikakujuundamise avatus 19% (35)

- Rahvakogu jätkamine ühisloomekeskkonnana 19% (34)
- Rahvaalgatusena tulnud ettepanekute arutamine Riigikogus 47% (85)
- Rahvahääletuste lihtsam kasutamine riigielu küsimuste otsustamisel 15% (27)

## 2. ERAKONDADE RAHASTAMISE AUSUS JA KONTROLLITAVUS

### 1. Millist varianti pooldad riigieelarvelise toetuse sidumisel valimistel saadud häälte arvuga? (n=292)

- Jätta kehtima praegune kord, kus erakondade riigieelarveline toetus on seotud valimistel saadud Riigikogu kohtade arvuga 12% (36)
- Muuta praegust süsteemi nii, et pool toetust jagatakse Riigikokku pääsenud erakondade vahel võrdselt ning pool toetust kõigile valimistel kandideerinud erakondadele vastavalt saadud häälte arvule 88% (256)

### 2. Kes tohib erakonnale annetada? (n=296)

- Jätta kehtima praegune kord, kus erakonnale tohib annetada ainult üksikisik. 80% (237)
- Muuta praegust korda ja lubada erakondadele annetada ka juriidilistel isikutel, see tähendab äriühingutel ja mittetulundusühendustel 20% (59)

### 3. Millist varianti pooldad ebaseaduslike annetuste tegemise ja vastuvõtmise eest karistuste määramisel? (n=297)

- Säilitada praegune olukord, kus erakonnale tehtava anonüümse, varjatud või juriidilise isiku annetuse vastuvõtmise eest ei ole kriminaalvastutust ette nähtud 14% (41)
- Muuta õigusakte selliselt, et erakonnale tehtava anonüümse, varjatud või juriidilise isiku annetuse vastuvõtmise eest nähakse ette kriminaalvastutus 86% (256)

### 4. Millist varianti pooldad erakondade rahastamise kontrollorgani volituste suurendamisel? (n=299)

- Jätkata praeguse süsteemiga, kus kontrollitakse tulude ja laekumiste seaduslikkust ning vaid valimiskampaania kulusid 15% (45)
- Suurendada erakondade rahastamise järelevalve organi volitusi kontrollida riigi rahastatud erakondade ja nende sidusorganisatsioonide kogu majandustegevust 85% (254)

### 5. Milline neist on su meelest kõige olulisem? (n=189)

- Riigieelarvelise toetuse sidumine valimistel saadud häälte arvuga 25% (48)
- Kes tohib erakonnale annetada? 23% (43)
- Karistused ebaseaduslike annetuste tegemise ja vastuvõtmise eest 19% (35)
- Erakondade rahastamise kontrollorgani volituste suurendamine 33% (63)

## 3. ÜHISKONDLIKU RUUMI POLITISEERITUSE VÄHENDAMINE

### 1. Millist varianti pooldad küsimuses, kas Riigikogu liikmed võivad kuuluda riigi osalusega äriühingute nõukogudesse? (n=308)

- Jätkata praeguse süsteemiga, kus Riigikogu liikmed võivad kuuluda nõukogudesse ja saada selle eest töötasu 9% (29)
- Keelata Riigikogu liikmetel nõukogudesse kuuluda 62% (187)
- Lubada Riigikogu liikmetel küll nõukogudesse kuuluda, aga mitte lubada selle eest töötasu saada 30% (92)

### 2. Kas pooldad ideed kehtestada seadusega riigi ja kohalike omavalitsuste esindamise tingimused ehk nõukogu liikme roll ja vastutus? (n=305)

- Jah 89% (272)
- Ei 11% (33)

### 3. Kumb neist on su meelest olulisem? (n=181)

- Riigikogu liikmete kuulumine riigi osalusega äriühingute nõukogudesse 56% (101)
- Riigi ja kohalike omavalitsuse esindamise tingimused ehk nõukogu liikme roll ja vastutus 44% (80)

#### 4. ERAKONDADE AUS JA ELAV KONKURENTS

##### 1. Millist varianti pooldad erakonna asutamiseks nõutava liikmete arvu vähendamisel? (n=306)

- Jätta kehtima praegune kord, kus erakonna asutamiseks on vaja 1000 liiget 40% (122)
- Lubada erakond asutada 200 liikmega nagu enne 1995. aastat 54% (166)
- Lubada erakond asutada kahe liikmega nagu ülejäänud mittetulundusühingute puhul 6% (18)

##### 2. Millist varianti pooldad poliitilise reklaami mahu piiramise küsimuses? (n=306)

- Jätta kehtima praegune reklaamipiirangute kord 12% (36)
- Loobuda praegustest piirangutest poliitilisele välireklaamile 1% (4)
- Kehtestada ülempiir poliitilise reklaami kuludele 42% (129)
- Kehtestada ülempiir poliitilise reklaami mahtudele 45% (137)

##### 3. Millist varianti pooldad kaitsjoninõuete vähendamisel? (n=305)

- Jätta kaitsjonisüsteem alles praegusel kujul 24% (74)
- Vähendada kaitsjoni suurust poole võrra 29% (87)
- Võimaldada kaitsjon asendada teatud hulga toetusallkirjade kogumisega 47% (144)

##### 4. Millist varianti pooldad valimiskünnise langetamise küsimuses? (n=302)

- Jätkata praeguse, 5% valimiskünnisega 28% (85)
- Langetada valimiskünnis 3%-le 72% (217)

##### 5. Milline neist on su meelest kõige olulisem? (n=195)

- Erakonna asutamiseks nõutava liikmete arvu vähendamine 23% (43)
- Poliitilise reklaami mahu piiramine 39% (77)
- Kaitsjoninõuete vähendamine 5% (10)
- Valimiskünnise langetamine 33% (65)

#### 5. VALIJA HÄÄLE KAALUKUS VALIMISTULEMUSTE OTSUSTAMISEL

##### 1. Millist varianti pooldad kompensatsioonimandaatide jaotamisel Riigikogu valimistel? (n=300)

- Jätkata kompensatsioonimandaatide jaotamist praegusel kujul 9% (27)
- Jaotada kompensatsioonimandaadid, lähtudes kandidaadile antud toetusest (kuna ringkonnad on erineva suurusega, ei saa kandidaatide järjestamise aluseks olla häälte arv, vaid näiteks häälte suhe ringkonna lihtkvooti) 51% (154)
- Loobuda kompensatsioonimandaatidest ning jagada kõik Riigikogu kohad ringkondades 40% (119)

##### 2. Millist varianti pooldad üksikkandidaatide Riigikokku valituks osutumise tingimuste lihtsustamisel? (n=305)

- Jätta kehtima praegune kord, kus üksikkandidaat peab koguma oma ringkonnas lihtkvoodi jagu hääli 8% (25)
- Võrdsustada üksikkandidaadi valituks osutumise tingimused erakonna nimekirja tingimustega ehk ta saab mandaadi, kui on kogunud vähemalt 75% lihtkvoodiks vajalikest häältest 92% (280)

##### 3. Millist varianti pooldad valituks osutumise korral esinduskogus tööle asumise kohustuse küsimuses? (n=308)

- Jätta kehtima praegune kord, kus kandidaadil ei ole kohustust valituks osutumise korral esinduskogus tööle hakata 10% (32)
- Kehtestada valituks osutumise korral kohustus esinduskogus tööle asuda, millest võib loobuda vaid teatud erandlikel juhtudel 91% (276)

##### 4. Millist varianti pooldad presidendi otsevalimise küsimuses? (n=303)

- Jätta kehtima praegune kord, kus presidendi valib Riigikogu või valimiskogu 61% (185)
- Muuta põhiseadust ja valida president üldvalimistel 39% (118)

##### 5. Milline neist on su meelest kõige olulisem? (n=192)

- Kompensatsioonimandaadid Riigikogu valimistel 19% (37)
- Üksikkandidaatide Riigikokku valituks osutumise tingimuste lihtsustamine 22% (42)

- Valituks osutumise korral esinduskogus tööle asumise kohustus 44% (84)
- Presidendi otsevalimine 15% (29)

#### **IV Vabariigi Presidendi esitatud ettepanekud Riigikogule**

9. aprillil esines Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves Riigikogu ees poliitilise avaldusega jääkeldri protsessi ja Rahvakogu teemadel, lausudes, et Rahvakogu töö väärib põhjalikku ja avatud arutelu nii parlamendi põhiseaduskomisjonis, fraktsioonides kui ka suures saalis. Ühtlasi esitas president Riigikogule raporti Rahvakogu tööst, millest antud teemaleht pakub ülevaatliku kokkuvõtte.

Riho Kangur  
nõunik  
tel 6643