

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Magistritöö

Kendra Kurisman

**PARLAMENDILE SUUNATUD E-PETITSIOONIDE INSTITUTIONAALNE
KORRALDUS JA KODANIKUALGATUSTE KONVERSIION EESTIS, SOOMES JA
LÄTIS**

Juhendaja: Alar Kilp, PhD

Tartu 2026

Autorsuse deklaratsioon

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 18 852

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk on analüüsida ja võrrelda Eesti, Soome ja Läti parlamendile suunatud e-petitsioonide platvormide institutsionaalset disaini ning selgitada, kuidas erinevad institutsionaalsed lahendused kujundavad kodanikualgatuste konversiooni parlamentaarsesse otsustusprotsessi. Töö keskendub küsimusele, kuidas institutsionaalne disain mõjutab samaaegselt kodanike osalusaktiivsust, algatuste sisulist kujunemist ja institutsionaalset reageerivust.

Magistritöös kasutatakse struktureeritud võrdleva juhtumianalüüsi meetodit, tuginedes Eesti, Soome ja Läti võrdlusele kui sarnase poliitilise konteksti, kuid erineva institutsionaalse ülesehitusega juhtumitele. Analüüs põhineb dokumentaalsetel allikatel, platvormide kasutusstatistikal ning teoreetilisel raamistikul, mis ühendab demokraatlike innovatsioonide, institutsionaalse disaini, esindusdemokraatia ja arutleva demokraatia käsitlused.

Analüüs näitab, et kolme riigi platvormid esindavad erinevaid konversiooniloogikaid. Soome mudel on tugevalt riiklikult institutsionaliseeritud ja selektiivne, Eesti kujutab endast hübriidset lahendust, mis ühendab madala ligipääsulävendi ja parlamentaarse menetluse, ning Läti tugineb kodanikuühiskonna vahendavale ja mobiliseerivale rollile. Tulemused kinnitavad, et institutsionaalne disain mõjutab oluliselt nii osalusmustreid kui ka algatuste liikumist parlamentaarsesse protsessi. Madalamad osaluslävendid suurendavad küll osalusaktiivsust ja algatuste arvu, kuid ei taga automaatselt suuremat seadusandlikku mõju. Samuti näitab analüüs, et institutsionaalne disain ei mõjuta üksnes algatuste formaalset edenemist menetluses, vaid ka seda, kuidas nende sisu protsessi jooksul filtreerub, ümber kujuneb või kohandub.

Töö järeldab, et e-petitsioonide demokraatlik väärtus ei sõltu üksnes nende kasutusaktiivsusest ega formaalsest seadusandlikust edukusest, vaid sellest, kuidas institutsionaalne disain suudab konverteerida kodanike osaluse sisuliseks institutsionaalseks reaktsiooniks. Lisaks seadusandlikule väljundile võivad e-petitsioonid mõjutada ka avalikku arutelu ja poliitiliste probleemide nähtavust, toimides seeläbi mitte üksnes osalusmehhanismi, vaid ka poliitilise agenda kujundamise kanalina.

ABSTRACT

Over the past decade, e-petition platforms and parliamentary citizen initiatives have emerged as important democratic innovations in representative democracies. These mechanisms have increasingly been viewed as responses to declining trust in political institutions, weakening participation in traditional political processes, and the perceived gap between citizens and their elected representatives. While digital participation platforms are often associated with broader access and lower participation barriers, their actual political impact varies significantly across institutional contexts. In some systems, e-petitions function as meaningful channels of influence within parliamentary decision-making, while in others they remain largely symbolic forms of political expression.

The purpose of this master's thesis is to analyze and compare the institutional design of parliamentary e-petition platforms in Estonia, Finland and Latvia, and to explain how different institutional arrangements shape the conversion of citizen initiatives into the parliamentary decision-making process. The thesis assumes that the political impact of e-petitions depends not only on participation levels or formal access to parliament, but also on how citizen initiatives are institutionally processed, filtered and transformed throughout the political process. Consequently, institutional design is approached as a mechanism that simultaneously shapes participation, the substantive development of initiatives, and institutional responsiveness.

The research applies a structured comparative case study approach, focusing on Estonia, Finland and Latvia as politically similar countries with different institutional models of parliamentary e-petitions. The analysis combines documentary sources, platform statistics, and qualitative case analysis covering the period 2020–2024. The theoretical framework draws on approaches from democratic innovations, institutional design, representative democracy and deliberative democracy to conceptualize e-petitions as multidimensional conversion mechanisms between citizens and representative institutions.

The analysis demonstrates that the three countries represent distinct institutional conversion logics. Finland's model is strongly institutionalized and selective, Estonia represents a hybrid model combining low participation thresholds with parliamentary integration, while Latvia relies heavily on the intermediary and mobilizing role of civil society. The findings show that institutional design significantly shapes both participation patterns and legislative

responsiveness. Lower participation thresholds increase the number of initiatives and participation activity, but do not automatically lead to stronger legislative impact.

The thesis further demonstrates that institutional design influences not only the formal advancement of initiatives through parliamentary procedures, but also the way their substantive content changes during the process. The analysis therefore distinguishes between formal conversion, referring to the procedural advancement of initiatives, and substantive conversion, referring to the ways in which institutional procedures reshape, filter or reinterpret the original goals and meanings of citizen initiatives. Estonia illustrates a model with broad access and high participation, but relatively limited conversion into legislative outcomes. Finland demonstrates stronger procedural conversion combined with more extensive institutional filtering and substantive reformulation of initiatives. Latvia represents a hybrid logic in which substantive filtering occurs largely before initiatives formally enter parliamentary procedures through the platform's internal selection mechanisms.

The thesis concludes that the democratic value of e-petition systems cannot be assessed solely through participation rates or formal legislative success. Instead, e-petitions should be understood as multidimensional conversion mechanisms in which participation, substantive transformation, and institutional responsiveness are closely interconnected. In addition to formal legislative outcomes, e-petitions may also influence public debate and political agendas, functioning not only as mechanisms of participation but also as channels through which citizens articulate representative claims and define politically salient issues.

SISUKORD

Joonised ja tabelid	8
SISSEJUHATUS	9
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	12
1.1 Esindusdemokraatia kriis ja kodanike osaluse probleem	12
1.2 Petitsioonid kui institutsionaalne osalusmehhanism	14
1.3 E-petitsioonid	17
1.4 Demokraatlikud innovatsioonid ja osalusmehhanismid	20
1.5 Analüütiline raamistik	24
2. METODOLOOGIA	27
2.1 Uurimistöö disain	28
2.2 Andmekogumise protsess ja valim	29
2.3 Mõõdikute ja muutujate operatsionaliseerimine	30
2.4 Uurimuse piirangud	33
3. JUHTUMIANALÜÜS: EESTI, SOOME JA LÄTI	34
3.1 Eesti ülevaade	34
3.1.1 Ajalooline taust ja platvormi kujunemine	36
3.1.2 Menetluskäik ja institutsionaalsed filtrid	36
3.2 Soome ülevaade	37
3.2.1 Ajalooline taust ja platvormi kujunemine	39
3.2.2 Menetluskäik ja institutsionaalsed filtrid	39
3.3 Läti ülevaade	40
3.3.1 Ajalooline taust ja platvormi kujunemine	41
3.3.2 Menetluskäik ja institutsionaalsed filtrid	42
4. VÕRDLEV ANALÜÜS	43
4.1 Institutsionaalsete disainilahenduste võrdlus	43
4.1.1 Haldusmudelid	45
4.1.2 Menetlusreeglid ja garantiid	46
4.1.3 Platvormi funktsionaalsus	47
4.1.4 Tugistruktuurid	48
4.1.5 Platvormide võrdlev analüüs	48
4.2 Institutsionaalse disaini seos osalusnäitajatega	49

4.2.1 Algatuste arv ja üldine osalusaktiivsus	50
4.2.2 Allkirjade arv ja allkirjastamise dünaamika	52
4.2.3 Kännise suhtarv ja selle seos disainiga	54
4.2.4 Platvormi funktsionaalsus ja tugistruktuuride roll	55
4.2.5 Teoreetiline tõlgendus: osalus ja institutsionaalne disain	55
4.3 Institutsionaalse disaini seos seadusandliku edukusega.....	58
4.3.1 Kvantitatiivne vaade seadusandlikule edukusele	59
4.3.2 Kvalitatiivne vaade: sisuline konversioon ja institutsionaalne reaktsioon.....	62
4.3.3 Valitud juhtumid	64
4.4 Poliitikasoovitused	70
4.5 Arutelu ja järeldused	73
KOKKUVÕTE.....	77
KASUTATUD KIRJANDUS	79
Teoreetilised ja taustallikad.....	79
Analüüsitud rahvaalgatused ja parlamentaarse menetluse dokumendid	85
LISA 1. KUUEASTMELINE KONVERSIONISÜSTEEM.....	86

Joonised ja tabelid

Jooniste loetelu

Joonis 1. Petitsiooni esitamise kulg.....	16
---	----

Tabelite loetelu

Tabel 1. Konversiooniprotsessi analüütiline raamistik	26
Tabel 2. Kodanikualgatuste formaalse konversiooni menetluskala.....	32
Tabel 3. Rahvaalgatus.ee platvormil registreeritud algatused 2020-2024	35
Tabel 4. Kansalaisaloite.fi platvormil registreeritud algatused 2020-2024	38
Tabel 5. ManaBalss.lv platvormil registreeritud algatused 2020-2024	40
Tabel 6. E-petitsioonide süsteemiparameetrite ja institutsionaalse disaini võrdlus Eestis, Soomes ja Lätis	44
Tabel 7. E-petitsioonide osalusnäitajate võrdlus Eestis, Soomes ja Lätis (2020-2024).....	51
Tabel 8. E-petitsioonide seadusandliku edukuse võrdlus Eestis, Soomes ja Lätis (2020-2024)	60
Tabel 9. Valitud juhtumite konversioonimustrite võrdlus	64

SISSEJUHATUS

E-petitsioonide ja parlamendile suunatud kodanikualgatuste veebiplatvormid on viimase kümnendi jooksul kujunenud üheks nähtavaimaks digitaalse poliitilise osaluse vormiks Euroopa demokraatias. Veebipõhised algatused võimaldavad kodanikel kiiresti mobiliseerida tuhandeid toetajaid, tõstatada poliitilisi probleeme avalikus arutelus ning pöörduda otse parlamentaarsete institutsioonide poole. Selliste platvormide levik peegeldab laiemat muutust poliitilise osaluse vormides, kus traditsiooniliste osaluskanalite kõrval on üha olulisemaks muutunud digitaalsed ja paindlikud osalusmehhanismid. E-petitsioonide kasvavat populaarsust on sageli käsitatud vastusena esindusdemokraatia pingetele, mida iseloomustavad usalduse vähenemine poliitiliste institutsioonide vastu, osaluse langus tavapärastes poliitilistes protsessides ning kasvav lõhe kodanike ja nende esindajate vahel. Digitaalsed osalusmehhanismid, sealhulgas e-petitsioonid, on sageli kujunenud alternatiivseks viisiks, mille kaudu kodanikud püüavad mõjutada poliitilist päevakorda ja avalikku arutelu väljaspool tavapäraseid institutsionaalseid kanaleid. Samas ei ole e-petitsioonide tegelik mõju parlamentaarsetele otsustusprotsessile üheselt selge. Kuigi osa algatusi jõuab parlamentaarsesse menetlusse või aitab kujundada avalikku debatti, jäävad paljud kodanikualgatused institutsionaalse mõjuta ka siis, kui need koguvad märkimisväärset avalikku toetust. Riigiti ja institutsiooniti erineb märkimisväärselt, mil määral suudavad e-petitsioonid mõjutada seadusandlikku protsessi või kutsuda esile sisulist institutsionaalset reageerimist. Niisiis esineb probleem selles, et e-petitsioonide kõrge kasutusaktiivsus ei pruugi automaatselt tähendada suuremat poliitilist mõju või tugevamat institutsionaalset reageerivust.

Töö lähtub eeldusest, et e-petitsioonide mõju ei sõltu üksnes osalusaktiivsuse tasemest või formaalsest ligipääsust parlamentaarsesse menetlusse, vaid sellest, kuidas kodanike algatused institutsionaalses protsessis edasi liiguvad, ümber kujunevad ja institutsionaalselt tõlgendatakse. Institutsionaalset disaini käsitletakse siin mehhanismina, mis kujundab kodanikualgatuste konversiooni parlamentaarsesse protsessi, mõjutades nii osalust kui ka institutsionaalset reageerivust. Samuti kujundab see algatuste sisulist arengut. Konversiooni käsitletakse seejuures protsessina, mille kaudu kodanikualgatused liiguvad läbi institutsionaalsete kanalite parlamentaarsesse otsustusprotsessi ning mille käigus võivad muutuda nende menetluslik staatus, sisu ja poliitiline mõju. Konversioon jaguneb analüütiliselt formaalseks ja sisuliseks konversiooniks. Formaalne konversioon viitab algatuste menetluslikule edasiliikumisele parlamentaarses protsessis, sisuline konversioon aga sellele,

kuidas algatuste probleemiraamistik, eesmärgid või poliitikainstrumendid institutsionaalse menetluse käigus ümber kujunevad, filtreeruvad või kohanduvad. Selline lähenemine võimaldab käsitleda e-petitsioone institutsionaalsete mehhanismidena, mis vahendavad kodanike ja esindusinstituutide vahelist suhet.

Empiiriliseks fookuseks on Eesti, Soome ja Läti. Need kolm riiki on valitud uurimisjuhtumiteks, sest poliitilise süsteemi ja demokraatliku konteksti poolest on need sarnased, kuid erinevad parlamendile suunatud e-petitsioonide institutsionaalse korralduse poolest. Soome esindab riiklikult hallatud ja tugevama normiloomega seotud mudelit, Eesti hübriidset lahendust, kus sõltumatult hallatav platvorm on lõimitud parlamendimenetlusega ning Läti kodanikuühiskonna hallatud mudelit, mille puhul on keskne platvormi mobiliseeriv ja vahendav roll. Töö eesmärk on analüüsida, kuidas Eesti, Soome ja Läti parlamendile suunatud e-petitsioonide platvormide institutsionaalne disain kujundab kodanikualgatuste konversiooni parlamentaarsesse protsessi. Selle eesmärgi saavutamiseks kaardistatakse iga riigi e-petitsioonide õiguslik raamistik ja menetlusreeglistik, analüüsitakse platvormide haldusmudelit ja tugistruktuure, võrreldakse osalusnäitajaid ja algatuste seadusandlikku edukust ning tõlgendatakse saadud tulemusi institutsionaalse disaini ja demokraatlike innovatsioonide teooriate valguses. Töö laiem eesmärk on panustada arusaama sellest, millistel tingimustel võivad e-petitsioonide platvormid toimida sisuliste ühendusmehhanismidena kodanike ja parlamentaarse otsustusprotsessi vahel.

Uurimus lähtub kolmest omavahel seotud uurimisküsimusest. Esiteks küsitakse, kuidas erinevad Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide platvormide institutsionaalsed disainilahendused, keskendudes haldusmudelile, menetlusreeglitele ja tugistruktuuridele. Teiseks uuritakse, kuidas on institutsionaalne disain seotud kodanikualgatuste osalusnäitajatega, sealhulgas algatuste arvu, allkirjade hulga ja mobilisatsioonimustritega. Kolmandaks analüüsitakse, kuidas mõjutavad erinevad institutsionaalsed lahendused algatuste sisulist kujunemist ning seadusandlikku edukust ehk jõudmist parlamentaarsesse menetlusse ja seadusandlikku protsessi. Töös eristatakse formaalset ja sisulist konversiooni, mille kaudu analüüsitakse kodanikualgatuste menetluslikku edasiliikumist ning sisulist ümberkujunemist parlamentaarses protsessis. Seadusandlikku edukust käsitletakse poliitilise mõju ühe keskse vormina ning see operatsionaliseeritakse kuueastmelise skaalana alates künnise mitteületamisest kuni võimaliku seadusandliku muudatuseni.

Uurimistöös püstitatakse kaks hüpoteesi. Esiteks eeldatakse, et riiklikult hallatavad e-petitsioonide platvormid saavutavad kõrgema formaalse konversiooni ehk suurema tõenäosuse jõuda parlamentaarsesse menetlusse ja kõrgema mõjuga menetlusetappidesse, kuid võimaldavad piiratumalt kodanikualgatuste sisulist kujunemist ja kaasamist kui sõltumatud või kodanikuühiskonna hallatud platvormid. Teiseks eeldatakse, et madalam osaluslävend suurendab osalusaktiivsust ja algatuste hulka, kuid ei suurenda automaatselt algatuste formaalset konversiooni kõrgema mõjuga parlamentaarsesse menetlusetappidesse ega seadusandlikku edukust. Formaalse konversiooni all mõistetakse kodanikualgatuste menetluslikku edasiliikumist parlamentaarses protsessis. Institutsionaalset reageerivust hinnatakse selle kaudu, mil määral jõuavad algatused kõrgema mõjuga menetlusetappidesse.

Teoreetiline raamistik ühendab institutsionaalse disaini, demokraatlike innovatsioonide, esindusdemokraatia ja arutleva demokraatia käsitlused, et analüüsida, kuidas e-petitsioonide platvormid vahendavad kodanike sisendit parlamentaarsesse otsustusprotsessi. Töö tugineb eeldusel, et e-petitsioonide demokraatlik väärtus ei sõltu üksnes osalusaktiivsusest ega formaalsest seadusandlikust edukusest, vaid sellest, kuidas institutsionaalne süsteem suudab kodanike osaluse konverteerida sisuliseks institutsionaalseks reaktsiooniks. Metodoloogiliselt kasutab töö struktureeritud võrdleva juhtumianalüüsi meetodit, tuginedes *most similar systems design*'i loogikale kui analüütilisele orientiirile, mitte rangelt rakendatud võrdlusdisainile. Andmeallikateks on platvormide kasutusstatistika, dokumentaalsed allikad ning parlamentide ja platvormide avalik menetlusedokumentatsioon. Kvantitatiivseid andmeid kasutatakse kirjeldava analüüsi toetamiseks, kuid töö põhiline rõhk on kvalitatiivsel institutsionaalsel võrdlusel. Selline lähenemine võimaldab käsitleda kõiki kolme juhtumit ühtsete analüütiliste kriteeriumite alusel ja hinnata, kuidas konkreetsed institutsionaalsed valikud on seotud erinevate konversioonimustritega.

Magistritöö struktuur lähtub klassikalise uurimistöo ülesehitusest. Sissejuhatusele järgneb teoreetiline raamistik, milles avatakse töö analüütilised lähtekohad. Seejärel esitatakse metodika, millele järgneb juhtumianalüüs Eesti, Soome ja Läti kohta. Neljandas peatükis viiakse läbi võrdlev analüüs ning sünteesitakse tulemused arutelu ja järelduste ning poliitikasoovituste kujul. Töö lõpetab kokkuvõtte.

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Teooriapeatüki eesmärk on kujundada uuritava teema mõistmist toetav teoreetiline raamistik, mis loob aluse nii uurimuse läbiviimiseks kui ka tulemuste tõlgendamiseks. Peatükk on jaotatud viieks alapeatükiks. Esmalt käsitletakse esindusdemokraatia toimimisega seotud pingeid ning kodanike osaluse probleemi, mille taustal on tekkinud vajadus parlamendile suunatud kodanikualgatuste järele. Seejärel analüüsitakse demokraatlike innovatsioone ja digitaalseid osalusvorme, käsitledes kodanikualgatusi institutsionaalselt raamitud osalusvormina. Järgnevates peatükkides keskendutakse kodanikualgatuste poliitilise mõju hindamisele, esinduse mõistele ning institutsionaalse disaini rollile, et selgitada, kuidas erinevad reeglid ja menetluslahendused kujundavad kodanike osalust ja algatuste edasijõudmist parlamentaarsesse menetlusse.

1.1 Esindusdemokraatia kriis ja kodanike osaluse probleem

Esindusdemokraatia on olnud kaasaegsete liberaalsete demokraatiate keskne legitiimsusmehhanism, kuid viimastel aastakümnetel on üha enam tähelepanu pööratud selle toimimise pingetele ja kriisile. Mitmed autorid on viidanud olukorrale, kus formaalsed demokraatlikud institutsioonid säilivad, kuid kodanike tegelik kaasatus ja mõju poliitilistele protsessidele vähenevad (Mair, 2006; Crouch, 2004). Peter Mair (2006) on nimetanud seda trendi isegi „*demokraatiaks ilma demos'eta*“, rõhutades, et kaasaegne demokraatia on järjest enam eemaldunud oma rahvalikust komponendist – kodanike häältest ja osalusest otsustusprotsessides (Mair, 2006: 16). Sellist pingeseisundit iseloomustab ühelt poolt kodanike taandumine traditsioonilistest osalusvormidest ning teiselt poolt poliitiliste eliitide eemaldumine ühiskonnast. Sarnasele arengule osutab ka Crouch (2004: 4) mõistega „*postdemokraatia*“, mis kirjeldab olukorda, kus demokraatia institutsionaalne raamistik püsib, kuid sisuline kaasamine ja poliitiline konkurents nõrgenevad. Nii Mair kui ka Crouch rõhutavad, et esindusdemokraatia nõrgenemine tuleneb peamiselt demokraatlike süsteemide sisemistest arengutest, mitte välisest autoritaarsest survest.

Empiirilised uuringud viitavad sellele, et valimisosalus ja erakondlik seotus on paljudes arenenud demokraatias vähenenud, osutades laiemale nihkele demokraatlikus osaluskultuuris (Mair, 2006). Parteide tähtsuse vähenemist peetakse sageli esindusdemokraatia kriisi keskseks tunnuseks, kuna erakonnad on traditsiooniliselt olnud peamised institutsioonid, mis vahendavad

kodanike huve poliitilisse süsteemi. Klassikalise arusaama kohaselt integreerivad ja mobiliseerivad parteid avalikkust, vahendavad ühiskondlikke huve ning pakuvad kanalit, mille kaudu kodanike eelistused tõlgitakse avaliku poliitika keelde (Mair, 2006: 30). Kui aga parteid kaotavad liikmeid ja toetajaid ehk teisisõnu sidemeid ühiskonnaga, nõrgeneb valitavate ja valijate vaheline side, mis on demokraatia legitiimsuse aluseks (Mair, 2006: 31-32). Järelikult peegeldab parteide rolli nõrgenemine laiemat sideme katkemist kodanike ja poliitiliste institutsioonide vahel.

Oluline on märkida, et kodanike taandumine ei väljendu vaid hääletamises või parteidest eemaldumises, vaid ka üldises poliitilises hoiakus. Mair (2006) osutab, et üha enam kodanikke suhtuvad poliitikasse ükskõiksuse ja võõrandumisega, pidades poliitilisi institutsioone endale kaugeks või ebaoluliseks (lk 35). Võib järeldada, et kriis ei väljendu üksnes osalusnäitajate languses, vaid ka kodanike kasvavas võõrandumises poliitilistest institutsioonidest. Mairi hinnangul on usalduse vähenemisest vähemalt sama oluline poliitiline ükskõiksus (*indifference*) – tunne, et poliitilised institutsioonid on kodanikest eemaldunud ning „rahva häääl“ ei mõjuta tegelikult poliitikakursse (Mair, 2006: 16–18). Sellises olukorras nähakse poliitikat sageli valdkonnana, kus otsuseid langetavad ühiskonnast distantseerunud eliidid, samas kui tavakodanike võimalused poliitilisi protsesse mõjutada on piiratud (Rosanvallon, 2008: 253–254).

Samas ei ole kõik käsitlused nõus käsitlusega, et tegemist on üksnes kodanike taandumisega poliitikast. Alternatiivsed käsitlused rõhutavad, et osalus ei pruugi väheneda, vaid transformeeruda uutesse, paindlikumatesse ja episoodilisematesse vormidesse. Dalton ja Welzel (2014) väidavad, et kaasaegsed kodanikud on muutunud pigem „assertiivseks”, mis tähendab suuremat valmisolekut esitada poliitilisi nõudmisi ja vaidlustada eliitide otsuseid, isegi kui nad ei osale traditsioonilistes institutsioonides. See tähendab, et valimisosaluse või parteiliikmelisuse langus ei pruugi viidata osaluse üldisele vähenemisele, vaid pigem selle transformatsioonile uutesse, paindlikumatesse ja episoodilisematesse vormidesse, nagu kampaaniapõhine mobilisatsioon, protestid või digitaalsed osalusvormid. Tulenevalt sellest võib esindusdemokraatia kriisi mõista mitte üksnes osaluse vähenemisena, vaid eeskätt osalusvormide muutusena, mis seab väljakutse traditsioonilistele esindusmehhanismidele. Kuigi kodanike osalus võib uutes vormides isegi suurendada, ei pruugi need olla kergesti integreeritavad institutsionaalsesse otsustusprotsessi. Seetõttu seisneb probleem mitte ainult osaluse tasemes, vaid ka selles, kuidas see osalus suhestub poliitiliste institutsioonidega.

Sellises kontekstis kerkib esile vajadus institutsionaliseeritud osalusmehhanismide järele, mis võimaldaksid siduda kodanike sisendi tõhusamalt poliitilise otsustusprotsessiga. Üheks selliseks mehhanismiks on petitsioonid, mida võib käsitleda formaalselt ja institutsionaalselt raamitud kanalina kodanike ja avaliku võimu vaheliseks suhtluseks. E-petitsioonide levik peegeldab niisiis laiemat püüdlust täiendada traditsioonilisi esindusmehhanisme uute osalusvormidega.

1.2 Petitsioonid kui institutsionaalne osalusmehhanism

Esindusdemokraatia pingeseisundi kontekstis kerkib küsimus, milliste mehhanismide kaudu on võimalik siduda muutunud osalusvormid institutsionaalse otsustusprotsessiga. Petitsioone käsitletakse üldiselt formaalsete pöördumistena avaliku võimu institutsioonide poole, mille eesmärk on mõjutada poliitikakujundamist, kutsuda esile ametlik seisukoht või algatada konkreetne institutsionaalne tegevus. Tänapäeval on petitsioonide allkirjastamisest saanud väga sageli kasutatav poliitilise väljendusvormi väljund (Dalton, 2008; Halpin et al., 2018). Erinevalt lihtsalt arvamuse väljendamisest on petitsioonid institutsionaalselt raamitud osalusvorm, millel on kindel menetluslik seos poliitiliste institutsioonidega. Enamikus liberaalsetes demokraatias on petitsiooniõigus sätestatud ka õiguslikes või põhiseaduslikes dokumentides. Petitsioonide eripäraks on nende alt-üles iseloom, kuna need algatatakse kodanike poolt, samas kui otsustus nende menetlemise ja tulemuse üle jääb avaliku võimu institutsioonidele. Seetõttu paiknevad petitsioonid esindusdemokraatia ja otsese osaluse vahelisel piiril, võimaldades kodanike sisendi institutsionaliseerimist ilma otsese otsustusõigusega (Boehle & Riehm; 2013). Käesolevas töös käsitletakse petitsioone institutsionaliseeritud osalusmehhanismina, mille kaudu kodanike nõudmised liiguvad parlamentaarsesse otsustusprotsessi. Nende mõju ei sõltu üksnes osalusaktiivsusest, vaid ka sellest, kuidas institutsioonid kodanike sisendit menetlevad, filtreerivad ja sellele reageerivad.

Teoreetilises kirjanduses on rõhutatud, et petitsioonide roll ei piirdu üksnes poliitikamuutuste esilekutsumisega. Leston-Bandeira (2019) toob välja, et parlamentaarsed petitsioonisüsteemid täidavad mitmeid funktsioone, sealhulgas sideme loomist kodanike ja institutsioonide vahel (*linkage*), kampaaniate toetamine, poliitilise järelevalve võimaldamine ning avaliku arutelu kujundamine (lk 1-3). Seetõttu ei saa petitsioonide mõju hinnata ainult otseste seadusandlike tulemuste põhjal, vaid ka nende võime järgi struktureerida poliitilist kommunikatsiooni ja suurendada kodanike kaasatust. Sarnasel viisil käsitleb Matthews (2021) parlamentaarseid e-

petitsioone ühendusmehhanismina avalikkuse ja poliitiliste institutsioonide vahel. Samas rõhutab autor, et sellise kanali olemasolu ei taga automaatselt poliitilist mõju (lk 411). Viidates Ulbigi käsitlusele, märgib Matthews, et „hääli ilma mõjuta“ võib süvendada poliitilist võõrandumist isegi rohkem kui osaluse puudumine (lk 415). Niisiis sõltub petitsioonide demokraatlik mõju mitte ainult kodanike mobiliseerumisest, vaid ka poliitiliste eliitide valmisolekust kodanike nõudmisi menetluses „üles korjata“ (*uptake*), edasi vahendada ja neile sisuliselt reageerida. Petitsioonide tähendus ulatub seega kaugemale nende formaalsest definitsioonist. Need toimivad mehhanismina, mille kaudu kodanike probleemid ja nõudmised võivad jõuda poliitilise otsustusprotsessi „sisendisse“, võimaldades kodanikel mõjutada poliitilist päevakorda ka väljaspool valimistsüklit (Leston-Bandeira, 2019: 416-418). Petitsioonid on ajalooliselt ühed vanimad institutsionaliseeritud poliitilise osaluse vormid, mille eesmärk on olnud vahendada kodanike nõudmisi avaliku võimu institutsioonidele (Huzzey & Miller, 2020: 123-124).

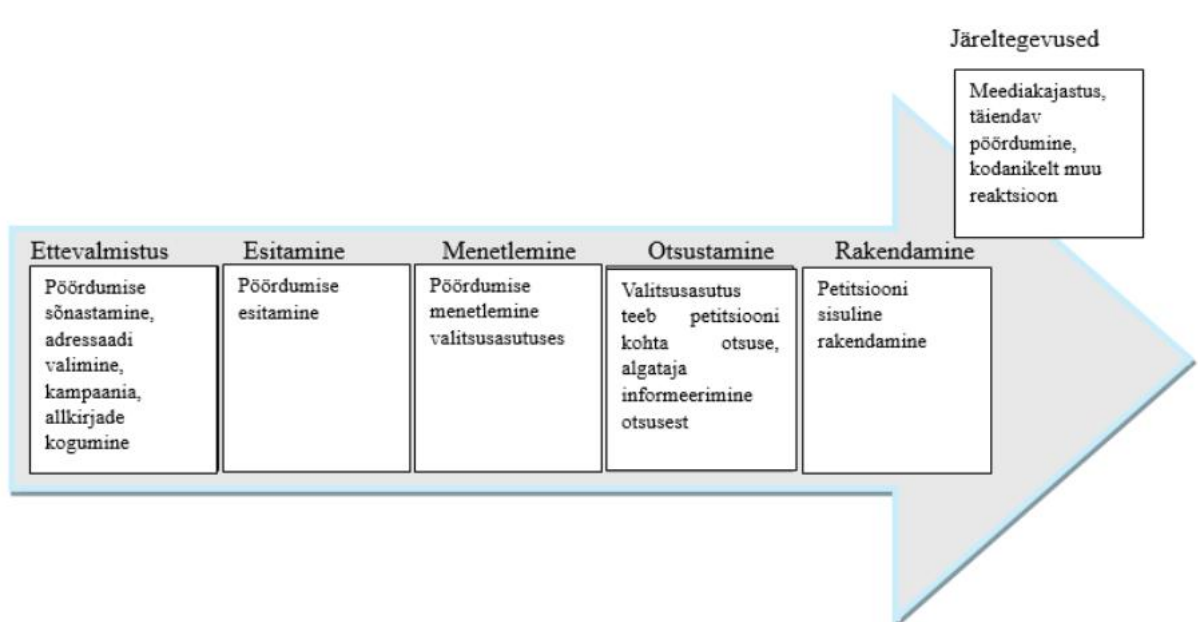
Petitsioonid täidavad demokraatlikes süsteemides mitut erinevat funktsiooni. Ühelt poolt toimivad need sisendkanalina, mille kaudu kodanike eelistused jõuavad poliitilisse süsteemi ning võimaldavad ligipääsu poliitilistele institutsioonidele. Teisalt täidavad petitsioonid kommunikatiivset ja mobiliseerivat rolli, võimaldades avalikkuse tähelepanu suunamist konkreetsetele probleemidele ning koondades toetust teatud poliitilistele seisukohtadele. Lisaks võimaldavad petitsioonid kodanikel tuua oma mured nii parlamenti kui ka laiemasse avalikku ruumi, kusjuures nende funktsioon sõltub sageli petitsiooni eesmärgist ja kasutusviisist. Näiteks võivad petitsioonid olla suunatud otsese poliitikamuutuse saavutamisele või teadlikkuse tõstmisele, kuid need võivad toimida ka reaktsioonina poliitilistele otsustele ning mobiliseerida avalikkust laiemaks kollektiivseks tegevuseks. (Rosenberger et al. 2022: 219-220)

Petitsioonide kui demokraatliku osalusmehhanismi mõju ja tõhusus on olnud teaduskirjanduses vaieldav küsimus. Ühelt poolt nähakse neid kui madala lävega osalusvormi, mis võimaldab laialdast kaasatust ning pakub kodanikele lihtsat võimalust oma seisukohtade väljendamiseks poliitilistes institutsioonides (Rosenberger et al., 2022: 217-218). Teiselt poolt on osutatud nende piiratud mõjule poliitikakujundamisel, kuna paljudel juhtudel ei kaasne petitsioonidega otseseid poliitikamuutusi ning nende mõju sõltub peamiselt institutsioonide reageerimisest (Bochel, 2013: 804-805; 810-811). Selline ilmnev vastuolu viitab sellele, et petitsioonide mõju ei tulene üksnes osalusaktiivsusest, vaid eeskätt nende institutsionaalsest disainist. Just menetlusreeglid, lävendid ja institutsionaalne reageerimine määravad, mil määral suudavad

petitsioonid kodanike nõudmisi poliitilisse süsteemi vahendada. Seetõttu sõltub petsioonisüsteemide mõju suurel määral nende lõimimisest poliitilise otsustusprotsessiga ning institutsioonide reageerimisvõimest (Rosenberger et al., 2022: 217–218; Bochel, 2013: 798). Antud asjaoludest lähtuvalt käsitletakse töös petsioone institutsionaalse konversioonimehhanismina, mille kaudu kodanike sisend liigub parlamentaarsesse protsessi ning võib selle käigus edasi kanduda, filtreeruda või ümber kujuneda. Selline lähenemine loob aluse analüüsida, kuidas erinevad institutsionaalsed disainilahendused mõjutavad kodanikualgatuste osalust, sisulist kujunemist ja institutsionaalset reageerivust.

Käesolevas töös lähtutakse parlamendile suunatud algatuste analüüsimisel Boehle ja Riehm (2013) esitatud petsiooniprotsessi mudelist (vt Joonis 1).

Joonis 1. Petitsiooni esitamise kulg



Allikas: autori koostatud Boehle & Riehm (2013) põhjal

1.3 E-petitsioonid

Interneti võimalused poliitilise osaluse suurendamisel on viimastel aegadel pälvinud laialdast tähelepanu nii teadlaste, seadusandjate, aktivistide kui ka kodanikuühiskonna esindajate hulgas (Dahlgren, 2005; Bimber, 1999; Puschmann et al. 2016). Digitaaltehnoloogia areng on toonud kaasa olulisi muutusi poliitilise osaluse vormides, sealhulgas petitsioonipraktikas, kus üha enam kasutatakse veebipõhiseid lahendusi kodanike kaasamiseks. Tajutud demokraatia kriisi kontekstis on valitsused hakanud üha enam rakendama tehnoloogiliselt vahendatud osalusmehhanisme, et suurendada kodanike kaasatust ja osalusvõimalusi poliitilistest protsessides (Wright, 2016: 843).

E-petitsioonid kujutavad endast petitsioonide digitaalset vormi, kus pöördumised algatatakse, levitatakse ja sageli ka menetletakse veebipõhiste platvormide kaudu. Selline areng on laiendanud petitsioonide ulatust ning muutnud nende kasutamise lihtsamaks ja kättesaadavamaks, suurendades seeläbi kodanike osalusvõimalusi poliitilistes protsessides (Riehm et al., 2014). Nende keskseks tunnuseks on seotus digitaalse kommunikatsioonikeskkonnaga, mis soodustab petitsioonide kiiret levikut, toetajate koondamist ja avaliku arutelu kujundamist veebikeskkonnas. Elektroonilised petitsioonisüsteemid loovad võimaluse algatuste avaldamiseks, toetuste kogumiseks ja arutelude pidamiseks veebiplatvormidel, mistõttu on e-petitsioonid kujunenud üheks oluliseks e-demokraatia tööriistaks (Riehm et al., 2014; Linder & Riehm, 2009).

Digitaalsete platvormide levik on seejuures suurendanud ka e-petitsioonide rolli poliitilise väljenduse vormina. Nagu Rosenberger jt (2022) rõhutavad, on petitsioonide allkirjastamine kujunenud üheks sagedasemaks poliitilise väljenduse viisiks ning veebiplatvormide areng on suurendanud nii petitsioonide kasutust kui ka nende hulka (lk 217-218). Niisugune areng annab kodanikele võimaluse väljendada oma seisukohti ja osaleda poliitilistes protsessides, pakkudes neile ligipääsu poliitilistele institutsioonidele ning võimaluse oma seisukohti poliitilisse süsteemi vahendada (Rosenberger et al., 2022: 218). Nende levikut saab mõista ka niinimetatud ühendava tegevuse (*connective action*) loogika kaudu, mille kohaselt ei põhine kaasaegne mobilisatsioon enam tingimata tugevatel organisatsioonidel või kollektiivsetel identiteetidel, vaid individuaalsel ja personaliseeritud osalusel (Bennett & Segerberg, 2012: 739; 752-753). Sellises raamistikus levivad poliitilised sõnumid läbi võrgustike, kus osalejad jagavad neile isiklikult tähenduslikku sisu, soodustades laiapõhjalist kollektiivset tegevust ilma

traditsiooniliste organisatsiooniliste struktuurideta (Bennett & Segerberg, 2012: 744-745). See aitab selgitada, miks e-petitsioonid võivad kiiresti koguda suurt toetust, kuid samas jääda nõrgalt institutsionaliseerituks ja raskesti muundatavaks otseseks poliitiliseks mõjuks.

Kirjanduses eristatakse sageli institutsionaalseid ja mitteformaalseid petitsioonivorme. Institutsionaalsed petitsioonid on seotud parlamentaarsete või valitsuslike menetlusprotseduuridega ning nende eesmärk on suunata kodanike algatused ametlikku otsustusprotsessi. Mitteformaalsed petitsioonid toimivad seevastu veebiplatvormidel väljaspool otsest institutsionaalset raamistikku ning keskenduvad sagedamini avaliku tähelepanu ja toetuse mobiliseerimisele. Kuigi selline eristus põhineb konkreetsetel juhtumiuuringutel, on seda kasutatud laiemalt erinevate e-petitsioonisüsteemide analüüsimisel. (Rosenberger et al., 2022; Montero et al., 2007; Halpin et al., 2018)

Materjalides on rõhutatud, et e-petitsioonid täidavad mitmeid funktsioone. Ühelt poolt võimaldavad need kodanikel oma seisukohti poliitilisse süsteemi edastada (*voice*), teisalt aitavad luua sidemeid kodanike ja esindusinstitutionide vahel (*linkage*) ning koondada avalikku toetust erinevatele poliitilistele küsimustele (Rosenberger et al., 2022: 219-220). Lisaks võimaldavad digitaalsed petitsiooniplatvormid koondada toetajaid ning suurendada avalikkuse teadlikkust poliitilistest küsimustest, aidates seeläbi kaasa toetuse mobiliseerimisele ja probleemide esiletõstmisele (Wright, 2016: 850-851). Mitmed autorid käsitlevad e-petitsioone ka kui demokraatliku innovatsiooni vormina, mis võib aidata tuua poliitilisi küsimusi avalikku arutellu ning pakkuda kodanikele ligipääsu poliitilisele osalusele (Martin, 2026; Chadwick, 2012; Cruickshank & Smith, 2009; Whyte et al., 2005). Samuti on leitud, et e-petitsioonide allkirjastamine võib olla seotud teiste poliitiliste osaluse vormidega, näiteks poliitikute poole pöördumise või kodanikualgatuses osalemisega (Gibson & Cantijoch, 2013: 714).

Lisaks formaalsele institutsionaalsele mõjule tuleb e-petitsioonide puhul arvestada ka nende sisulise konversiooniga. Arutleva demokraatia käsitlevad rõhutavad, et kodanike nõudmised ei liigu poliitilises protsessis muutumatul kujul, vaid neid tõlgendatakse, kohandatakse ja kujundatakse ümber institutsionaalse arutelu käigus (Dryzek, 2000). Sellest tulenevalt ei sõltu e-petitsioonide mõju ainult sellest, kas algatus jõuab parlamentaarsesse menetlusse, vaid ka sellest, kuidas selle sisu menetluse jooksul muutub. Institutsionaalne disain võib samaaegselt toetada kodanike nõudmiste edasi kandumist, kuid ka nende filtreerimist või

ümberkujundamist. Selline käsitlus võimaldab mõista, miks e-petitsioonide edukust ei saa hinnata üksnes formaalse seadusandliku tulemuse põhjal. Ka olukorras, kus algatus ei vii otsese poliitikamuutuseni, võib see mõjutada avalikku arutelu, poliitiliste probleemide nähtavust või institutsioonide reageerimist. Samal ajal võib formaalselt edukas algatus institutsionaalse menetluse käigus sisuliselt muutuda või nõrgeneda. Siiski ei tähenda e-petitsioonide laialdane kasutus automaatselt nende suurt mõju poliitikakujundamisele. Uuringud näitavad, et kuigi petitsioonid pakuvad kodanikele võimalust oma seisukohti väljendada, on nende mõju poliitilistele otsustele sageli piiratud. Näiteks osutab Hough (2012), et vaid vähesed petitsioonisüsteemid annavad kodanikele võimaluse otseselt mõjutada poliitiliste otsuste kujunemist (lk 483). Lisaks on rõhutatud, et petitsioonide täidesaatmise võimalused on piiratud ning nende mõju sõltub suurel määral institutsioonide valmisolekust neile reageerida (Riehm et al., 2014).

Kriitilisemates käsitlustes on digitaalsete petitsioonide seostatud ka niinimetatud *slaktivismiga*, viidates sellele, et veebipõhine osalus võib piirduda sümboolse toetuse avaldamisega ega pruugi viia sisulise poliitilise mõjuni (Leonel et al., 2024). Slaktivismi all mõistetakse madala pingutusega poliitilise osaluse vorme, nagu veebipetitsioonide allkirjastamine või sotsiaalmeedias poliitilise sisu jagamine, kommenteerimine ja toetamine, mille mõju poliitikakujundamisele võib olla piiratud (Morozov, 2009; Christensen, 2011). Sellist osalusviisi on kritiseeritud kui pealiskaudset osalusviisi, sest see ei pruugi viia sisuliste poliitiliste muutusteni ning võib isegi vähendada motivatsiooni osaleda nõudlikumates poliitilise tegevuse vormides. Teisalt ei ole slaktivismi käsitlus üheselt negatiivne. Mitmed uuringud osutavad, et ka madala lävega osalusvormid võivad teatud tingimustel avaldada mõju. Näiteks Leonel jt (2024) näitavad, et suure toetajate hulk ja info kiire levik võivad tekitada organisatsioonidele reaalse surve, eelkõige mainekahju riski kaudu. Lisaks on leitud, et e-petitsioonid toimivad sageli osana laiematest kampaaniatest, aidates kaasa toetuse koondamisele, teadlikkuse suurendamisele ja tähelepanu suunamisele konkreetsetele probleemidele (Karpf, 2010: 15; Wright, 2016: 849). Slaktivismi võib sellest johtuvalt käsitleda mitte üksnes e-petitsioonide piiranguna, vaid ka ühe võimaliku toimimisloogikana, mille tegelik mõju sõltub kontekstist, mobiliseerimise ulatusest ning seotusest teiste poliitilise osaluse vormidega.

Lisaks tuleb arvestada, et digitaalsed osalusvormid ei pruugi vähendada poliitilise osaluse ebavõrdsust. Scholzman, Verba ja Brady (2010: 487; 490-491) näitavad, et ka veebipõhine

poliitiline osalus on tugevalt seotud sotsiaalmajandusliku staatusega, mistõttu kõrgema hariduse ja ressurssidega kodanikud osalevad aktiivsemalt ka internetis. Seega ei pruugi e-petitsioonid automaatselt viia kaasavama demokraatiani, vaid võivad osaliselt taastoota olemasolevaid ebavõrdsusi poliitilises osaluses. Eelnevast lähtuvalt käsitletakse käesolevas töös e-petitsioone mitmetasandilise konversioonimehhanismina, mille kaudu kodanike nõudmised liiguvad parlamentaarsesse otsustusprotsessi ning võivad selle käigus aktiveerida avalikkust, kujundada poliitilist arutelu, kuid ka institutsionaalselt filtreeruda või ümber kujuneda. Niisiis e-petitsioonide mõju ei sõltu üksnes osalusaktiivsusest, vaid ka sellest, kuidas institutsioonid kodanike sisendit menetlevad ja sellele reageerivad.

1.4 Demokraatlikud innovatsioonid ja osalusmehhanismid

Graham Smith käsitleb demokraatlikke innovatsioone eeskätt võrdleva institutsionaalse disaini objektina. Tema hinnangul tuleb „uute osalusvormide“ analüüsimisel vaadelda, mil määral suudavad need institutsioonid realiseerida demokraatlikke „hüvesid“ (*goods*) ning milline hüvede kombinatsioon muudab innovatsiooni poliitiliselt legitiimseks ja praktiliselt teostavaks (Smith, 2009: 13; 27-28). Smithi analüütilise raamistiku keskmes on neli selgelt demokraatlikku hüve: kaasatus (*inclusiveness*), rahvakontroll (*popular control*), kaalutletud otsus (*considered judgement*) ja läbipaistvus (*transparency*) (Smith, 2009: 12). Kaasatus suunab tähelepanu poliitilise võrdsuse realiseerimisele nii osalemise „kohalolu“ kui „hääl“ kaudu; rahvakontroll mõõdab, kuidas võrd osalejad saavad mõjutada otsustusprotsessi eri etappe; kaalutletud otsustus viitab kodanike võimele mõista nii küsimuse tehnilisi aspekte kui ka teiste osalejate perspektiive; läbipaistvus keskendub menetluse avatusele nii osalejatele kui ka laiemale avalikkusele (Smith, 2009: 12). Lisaks demokraatlikele hüvedele toob Smith välja ka institutsionaalsed hüved, nagu efektiivsus (*efficiency*) ja ülekantavus (*transferability*), mis võimaldavad hinnata osalusmehhanismide praktilist teostatavust erinevates poliitilistes ja institutsionaalsetes kontekstides (Smith, 2009: 13; 27). Oluline on, et Smithi käsitluses ei tulene demokraatlike innovatsioonide legitiimsus üksikute demokraatlike hüvede maksimeerimisest, vaid nende vastastikusest tasakaalustamisest institutsionaalses disainis. Innovatsioonide võimekus olla legitiimselt integreeritud poliitilisse otsustusprotsessi sõltub sellest, kuidas eri hüved – eelkõige kaasatus, rahvakontroll, kaalutletud otsustus ja läbipaistvus, on omavahel kaalutud ning milliseid praktilisi eesmärke innovatsioon selle kombinatsiooni kaudu täidab (Smith, 2009: 185-186). See tähendab ühtlasi, et Smith nihutab rõhu küsimuselt „kas osalus on hea?“ küsimusele „milline osalusmehhanism on millise probleemi jaoks legitiimselt sobiv ja

milliste kompromissidega?“. Selline disainipõhine lähenemine on eriti asjakohane e-petitsioonide puhul, sest platvormi „osalusvõimekus“ ei tulene pelgalt tehnilisest ligipääsust, vaid menetlusreeglitest, nagu allkirjalävend, arutamise kohustus, algatuse võimalik ülevõtmine eelnõuna või menetluse läbipaistvus. Smithi raamistikus on need valikud otseselt seotud rahvakontrolli, läbipaistvuse ja efektiivsusega (Smith, 2009: 186).

Fung'i ja Wrighti käsitus süvendab Smithi demokraatlike innovatsioonide raamistikku, nihutades fookuse osalusmehhanismidelt, mis piirduvad kodanike formaalse kaasamisega, institutsionaalselt raamitud ja võimestavatele praktikatele, kus arutelu on seotud otsustus- ja tegevusmõjudega (Fung & Wright, 2001: 5-6). Autorid kirjeldavad seda reformide kogumit kui võimestatud osalusvalitsemist (*empowered participatory governance* ehk EPG), kus mudeli keskseks tunnuseks on see, et kodanikud ei ole protsessis viisil, mis eeldab nii vastutust kui ka tegelikku mõju (Fung & Wright, 2001: 5-6). Mudelis rõhutatakse, et reformid peavad samaaegselt toetama tavakodanike osalusvõimekust (*participatory*), tooma otsustusprotsessi põhjenduspõhise arutelu (*deliberative*) ning siduma arutelu tegeliku otsustumõju ja poliitilise tegevusega (*empowered*) (Fung & Wright, 2001: 6). Siinkohal kattub EPG mudeli loogika Smithi rahvakontrolli ja kaalutletud otsustuse hüvedega, kuid lisab olulise tingimuse: osalus muutub sisuliseks alles siis, kui institutsioonid seovad kodanike panuse reaalse otsustumõjuga, mitte ei piirdu üksnes konsultatiivse kaasamisega.

Fung ja Wright kirjeldavad EPG kolme juhtpõhimõtet. Esiteks praktiline orientatsioon: osalusstruktuurid on suunatud konkreetsete probleemide lahendamisele (nt avalik turvalisus, ökosüsteemide säilitamine, eelarveprioriteedid), mis võimaldab osalusel anda nähtavaid tulemusi ja ületada kalduvus kahelda riigi võimekuses (Fung ja Wright, 2001: 18). Teiseks juhtpõhimõtteks on alt-üles osalus: luuakse kanalid neile, keda probleem otseselt mõjutab, eeskätt tavakodanikele, mitte ainult ekspertidele või eliitidele (Fung ja Wright, 2001: 18-19). Kolmandaks juhtpõhimõtteks on arutlevus: osalejad peavad üksteise seisukohti kuulama ning kujundama grupi valikud kaalutletud arutelu kaudu, kus veenmise alus on teistele vastuvõetavad põhjendused (Fung ja Wright, 2001: 19). Hääletus võib olla lõppfaasiks, kuid ideaalina peaks deliberatiivne „häääl“ tuginema arutelus kujunenud arusaamale ühisest parimast valikust (Fung ja Wright, 2001: 19-20). Need põhimõtted viitavad, et e-petitsioonide institutsionaalne tugevus ei seisne vaid algatusõiguses vaid ka selles, kas platvorm soodustab ühisloomet, argumenteerimist ja avalikku mõistmist. Selline lähenemine on oluline ka e-petitsioonide analüüsimisel, sest see võimaldab hinnata mitte ainult kodanike ligipääsu

osalusmehhanismile, vaid ka seda, mil määral on osalus seotud tegeliku institutsionaalse reageerimise ja poliitilise mõjuga. E-petitsioonide institutsionaalne tugevus ei sõltu järelikult üksnes algatusõigusest, vaid ka sellest, kas platvorm võimaldab sisulist arutelu, avalikku põhjendamist ning kodanike sisendi sidumist otsustusprotsessiga. Lisaks rõhutavad Fung ja Wright institutsionaalse toe tähtsust. Nende hinnangul sõltub osalusmehhanismide tõhusus sellest, kuidas osalus on seotud otsustusstruktuuride ja menetluslike raamistikuga, mis määravad, millisel viisil ja millises ulatuses kodanike sisend poliitilisse protsessi jõuab (Fung & Wright, 2001: 23–24).

Jane Mansbridge'i käsitlus aitab selgitada, miks demokraatlikud institutsioonid võivad olla legitiimsed ka siis, kui nad ei mahu klassikalise esindusdemokraatia kitsasse mandaadiloogikasse. Mansbridge väidab, et lisaks traditsioonilisele „lubaduslikule“ esindusele (*promissory representation*) on empiiriliselt eristatavad vähemalt kolm muud esindusvormi: ettevaatav (*anticipatory*), güroskoopiline (*gyroscopic*) ja asenduslik (*surrogate*) esindus (Mansbridge, 2003: 515). Nende vormide puhul ei tööta klassikaline aruandlusstandard samal moel, kuid nad võivad siiski olla demokraatlikult legitiimsed (Mansbridge, 2003: 515). Sellest tuleneb Mansbridge'i (2003) keskne normatiivne tees: uute esindusvormide hindamiskriteeriumid peavad olema süsteemsed (mitte üksnes valija-esindaja duaalsuhtest lähtuvad), deliberatiivsed (mitte pelgalt agregatiivsed) ja pluralistlikud (mitte üheainsa standardi põhised) (lk 515). Näiteks ei saa asendusliku esinduse puhul küsida üksnes seda, kas esindaja „peegeldab“ oma valijate arvamusi. Olulisem on, kas poliitiline süsteem tervikuna tagab konfliktsete huvide proportsionaalse esindatuse ning võimaldab olulistel perspektiividel deliberatiivses protsessis kuuldavaks saada (Mansbridge, 2003: 524).

E-petitsioonide puhul on Mansbridge'i lähenemine oluline kahel põhjusel. Esiteks on kodanikualgatus tihti „esindusnõue“ väljaspool traditsioonilisi parteikanaleid: algataja võib kõnelda teemade nimel, millel on laiem kandepind, kuid mis ei ole jõudnud parteiprogrammidesse. See sarnaneb Mansbridge'i käsitluses asendusliku esinduse loogikaga, kus esindus ei põhine otsesel valimisseosel, vaid poliitilise süsteemi üldisel võimel tagada mitmekesisem esindatus ja arutelulisus (Mansbridge, 2003: 522-523). Teiseks aitab Mansbridge'i pluralistlik esinduskäsitlus vältida normatiivset lõksu, kus demokraatlikku kvaliteeti mõõdetakse üksnes küsimusega, kas kodanikud otsustavad ise. Selle asemel saab hinnata, kas osalusmehhanism tugevdab esindussüsteemi deliberatiivset kvaliteeti ja legitiimsust, näiteks suurendades põhjendatud avalikku arutelu või sundides institutsioone

selgemalt põhjendama, miks mingi ettepanek vastu võetakse või tagasi lükatakse (Mansbridge, 2003: 515).

Mansbridge'i käsitlust saab edasi arendada, tuues sisse ka esinduse diskursiivse ja performatiivse mõõtme. Sellist lähenemist saab edastada Sawardi (2006: 297-299) esindusteooria kaudu, mis nihutab fookuse esinduse institutsionaalselt vormilt üle selle dünaamilise ja diskursiivsele kujunemisele. Saward käsitleb esindust kui „representatiivset väidet”, mille kaudu poliitilised toimijad esitavad nõudeid esindada teatud grupe, huve või probleeme (lk 297-299). Selline käsitlus rõhutab, et esindus ei ole üksnes valimistel antud mandaat, vaid pigem protsess, kus esindusnõudeid esitatakse, vaidlustatakse ja aktsepteeritakse. E-petitsioonide kontekstis tähendab see, et kodanikualgatusi võib käsitleda mitte ainult osalusvormina, vaid ka esindusnõuetena, mille kaudu algatajad püüavad määratleda, millised probleemid väärivad poliitilist tähelepanu ning keda nad väidavad esindavat. See täiendab Mansbridge'i käsitlust, näidates, et ka väljaspool formaalseid institutsioone esitatud nõuded võivad panustada esindusdemokraatia toimimisse, eriti kui need suurendavad deliberatiivset arutelu ja toovad poliitilisse protsessi uusi perspektiive (Saward, 2006: 302-304).

Smithi, Fung'i ja Wrighti, Mansbridge'i ning Sawardi käsitluste ühendamise võimaldab analüüsida e-petitsioone institutsionaalse disaini kaudu kujundatud demokraatlike innovatsioonidena, mille mõju sõltub menetlusreeglitest, institutsionaalsest reageerimisest ja osaluse sidumisest otsustusprotsessiga. Smithi raamistik võimaldab hinnata osalusmehhanismide kaasatust, mõju ja läbipaistvust. Fung ja Wright rõhutavad võimestava osaluse tähtsust, samas kui Mansbridge ja Saward aitavad mõista kodanikualgatusi esindusnõuetena, mis võivad tugevdada esindusdemokraatia deliberatiivset kvaliteeti ja pluralismi. Nende teoreetiliste lähtekohtade pinnalt saab käesolevas töös analüüsida, kuidas erinevad institutsionaalsed lahendused mõjutavad Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide platvormide konversiooniloogikat ning millisel viisil kujundavad need kodanikualgatusi osalust, sisulist kujunemist ja institutsionaalset reageerivust.

1.5 Analüütiline raamistik

Käesoleva magistr töö teoreetilise ja empiirilise osa sidumiseks koostatakse analüütiline raamistik, mille eesmärk on koondada uurimuses kasutatavad mõisted, mõõdikud ja uurimisküsimused ühtsesse loogilisse tervikusse. Raamistiku keskseks analüütiliseks mõisteks on konversioon, mida käsitletakse protsessina, mille kaudu kodanike algatused liiguvad läbi institutsionaalsete kanalite parlamentaarsesse otsustusprotsessi ning mille käigus võivad muutuda nende menetluslik staatus, sisu ja poliitiline mõju. Formaalse ja sisulise konversiooni eristamine on töö analüütilise loogika seisukohalt keskne. Formaalne konversioon viitab kodanikualgatuste menetluslikule edasiliikumisele parlamentaarses protsessis, sisuline konversioon aga sellele, kuidas algatuste sisu institutsionaalse menetluse käigus muutub, filtreerub või ümber kujuneb. Analüütilise raamistiku eesmärk on siduda institutsionaalse disaini tunnused kodanikualgatuste osaluse, sisulise kujunemise ja institutsionaalse reageerivuse mõõtmetega. Seetõttu ei käsitleta teooriaid eraldiseisvate käsitlustena, vaid seotakse need konkreetsete analüüsietappide ja mõõdikutega. Raamistik struktureerib uuritava nähtuse konversiooniprotsessina, mis koosneb kolmest omavahel seotud mõõtmest: (1) osalus ja ligipääs, (2) algatuste sisuline kujunemine ja filtreerimine ning (3) institutsionaalne reageerivus.

Esimene mõõde käsitleb osalust ja ligipääsu osalusmehhanismile ning hõlmab institutsionaalse disaini elemente, nagu allkirjalävend, menetlusreeglid ja esmased institutsionaalsed filtrid. Samuti puudutab see kodanike tegelikku osalusaktiivsust, mida hinnatakse algatuste arvu, allkirjade hulga ja mobilisatsioonimustrite kaudu. Sellest tulenevalt käsitletakse osalust nii ligipääsu kui ka mobiliseerumise mõõtmena. Teine mõõde keskendub algatuste sisulisele kujunemisele ja filtreerimisele protsessi jooksul. Selle kaudu analüüsitakse, kuidas institutsionaalne disain mõjutab algatuste sisu säilimist, ümberraamistamist või piiramist parlamentaarses menetluses. Kolmas mõõde puudutab institutsionaalset reageerivust ehk seda, mil määral kodanikualgatused jõuavad parlamentaarsesse menetlusse ning millist poliitilist või seadusandlikku mõju need saavutavad. Seadusandlikku edukust käsitletakse käesolevas töös kui institutsionaalse reageerivuse näitajat, mis peegeldab, mil määral ja millises vormis integreeritakse kodanikualgatused poliitilisse otsustusprotsessi. Analüüsis eristatakse menetluslikku reageerivust ja sisulist mõju. Menetluslik reageerivus viitab algatuste formaalsele edasiliikumisele parlamentaarses menetluses, sisuline mõju aga sellele, mil määral algatused aitavad kaasa poliitiliste või seadusandlike muutuste kujunemisele.

Kuigi konversiooniprotsessi mõõtmed on analüütiliselt eristavad, ei eelda raamistik rangelt lineaarset põhjuslikkust, vaid võimaldab hinnata, millistes konversiooniprotsessi etappides avalduvad peamised erinevused riikide süsteemide vahel. Esimene uurimisküsimus keskendub institutsionaalse disaini erinevustele, analüüsides ligipääsu tingimusi ja institutsionaalseid filtreid. Teine uurimisküsimus käsitleb osalusaktiivsust ja mobilisatsioonimustreid. Kolmas uurimisküsimus keskendub algatuste sisulisele kujunemisele ja seadusandlikule edukusele, analüüsides nii institutsionaalset reageerivust kui ka algatuste võimalikku ümberraamistamist menetluse jooksul. Selline jaotus võimaldab käsitleda uurimisküsimusi ühe konversiooniprotsessi erinevate mõõtmetena, sidudes institutsionaalse disaini, sisu ja poliitilise mõju omavahel loogiliseks tervikuks.

Esimene mõõde lähtub peamiselt Smithi (2009) kaasatuse käsitlusest ning Fung'i ja Wrighti (2001) võimestava osaluse ideest, võimaldades hinnata, kas osalusmehhanism on üksnes formaalselt avatud või ka sisuliselt mõjus. Allkirjalävendid ja menetluslikud filtrid toimivad mehhanismidena, mis määravad, kui lihtne või keeruline on kodanikel osalusmehhanismi siseneda. Teine mõõde haakub osalus- ja mobilisatsiooniteooriaga. Arnsteini (1969) osalusredel võimaldab eristada sisulist osalust madala lävega mobilisatsioonist, samas kui Rosenberger jt (2022) rõhutavad, et digitaalsed osalusvormid võivad samaaegselt laiendada ligipääsu ja killustada osalusmustreid. Seetõttu võimaldab teine mõõde hinnata, kas osalusaktiivsus peegeldab poliitilist mõju või pigem sümboolset kaasatust. Kolmas mõõde seostub esindusteooriaga, eeskätt Mansbridge'i (2003) asendusesinduse kontseptsiooniga. Selle kohaselt võib parlament reageerida kodanikualgatustele ka siis, kui need ei esinda otseselt konkreetset valijaskonda, vaid tõstatavad laiemalt ühiskondlikke probleeme.

Lisaks formaalsele institutsionaalsele reageerivusele võimaldab analüütiline raamistik hinnata ka kodanikualgatuste sisulist konversiooni. Arutleva demokraatia käsitluste kohaselt ei liigu kodanike nõudmised institutsionaalses protsessis muutumatul kujul, vaid neid tõlgendatakse, filtreeritakse ja kohandatakse ümber (Dryzek, 2000; Mansbridge, 2003). Kuigi analüütiline raamistik põhineb peamiselt kvantitatiivsetel näitajatel, täiendatakse seda valitud juhtumite kvalitatiivse analüüsiga, et hinnata institutsionaalse reaktsiooni sisulist iseloomu.

Käesolevas töös kasutatakse käsitletud teoreetilisi lähenemisi mitte üksnes analüütiliste kategooriate kujundamiseks, vaid ka empiiriliste tulemuste tõlgendamiseks. Eri konversioonimustrid võimaldavad hinnata, mil määral toimivad e-petitsioonid sisulise

osalusmehhanismina või jäävad pigem sümboolse kaasamise vormiks (Arnstein, 1969), kuidas institutsioonid tunnustavad kodanikualgatusi esindusnõuetena (Saward, 2006) ning millisel määral võimaldavad institutsionaalsed lahendused kodanike sisendi sidumist tegeliku otsustusprotsessiga (Fung & Wright, 2001). Eelnevast tulenevalt võimaldab analüütiline raamistik tõlgendada riikidevahelisi erinevusi mitte üksnes menetluslike tulemustena, vaid ka erinevate demokraatliku osaluse ja esinduse loogikate väljendusena.

Analüütilise raamistiku süsteemseks esitamiseks on tabelis 1 koondatud uurimuse keskseid konversiooniprotsessi mõõtmeid puudutavad definitsioonid, mõõdikud, teoreetilised käsitlused ja uurimisküsimused. Tabel näitab, kuidas teoreetiline raamistik on seotud empiirilise analüüsi erinevate tasanditega ning kuidas konversiooni käsitletakse käesolevas töös osaluse, sisulise kujunemise ja institutsionaalse reageerivuse kaudu.

Tabel 1. Konversiooniprotsessi analüütiline raamistik

Mõõde	Definitsioon ja fookus	Mõõdikud	Teooria	Uurimisküsimus
Osalus, ligipääs	Kodanike võimalus algatusprotsessis osaleda ja mobiliseeruda	Lävendid, allkirjad, algatuste arv, mobilisatsioon	Smith; Fung & Wright; Arnstein	UK1, UK2
Sisuline konversioon	Algatuse sisu ümberraamistamine või kohandamine menetluse käigus	Filtrid, ümberraamistamine, sisuline kohandamine	Dryzek; Mansbridge	UK3
Institutsionaalne reageerivus	Institutsiooni formaalne ja sisuline reaktsioon algatusele	Menetlus, seadusandlik edukus	Matthews; Mansbridge; Arnstein; Saward	UK3

Allikas: autori koostatud töö teoreetilise käsitluse põhjal.

2. METODOLOOGIA

Käesoleva magistritöö metodoloogia peatükk avab, kuidas uuriti parlamendile suunatud kodanikualgatuste veebiplatvormide institutsionaalse korralduse ja poliitilise mõju eripärasid kolmes lähiriigis – Eestis, Soomes ja Lätis. Kuna töö keskmes on platvormipõhiste osalusmehhanismide toimimise ja mõjukuse võrdlev analüüs, on metodoloogia ülesanne selgitada, milliste meetodite ja analüütiliste võtete abil vastati töö alguses püstitatud uurimisküsimustele:

1. Kuidas erinevad Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide platvormide institutsionaalsed disainilahendused, keskendudes haldusmudelitele, menetlusreeglitele, funktsionaalsusele ja tugistruktuuridele?
2. Mil määral on institutsionaalne disain seotud kodanikualgatuste osalusaktiivsuse ja mobilisatsioonimustritega?
3. Millised institutsionaalsed tegurid kujundavad kodanikualgatuste sisulist konversiooni ja institutsionaalset reageerivust parlamentaarses menetluses?

Peatükk annab esmalt ülevaate meetodilistest lähtekohtadest – kasutatavast uurimisviisist, analüüsiülesehitusest ning andmekogumise allikatest, põhjendades nende sobivust töö eesmärgi saavutamiseks. Töö tugineb struktureeritud võrdleva juhtumianalüüsi lähenemisele, mis võimaldab sarnase poliitilise konteksti, kuid erineva institutsionaalse disainiga riikide võrdlemist, rõhutades, et sarnasus toimib võrdluse lähtepunktina, mitte täieliku kontrollina teiste tegurite üle. Metodoloogiline jaotus hõlmab nii kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid elemente: dokumentaalseid allikaid (õigusraamistik, menetlusreeglid, platvormide sisekorraldus) ning ulatuslikku empiirilist andmestikku, mis sisaldab kolme platvormi algatuste arvu, allkirjade dünaamikat, temajaotust ja menetluslikku edenemist aastatel 2020–2024. Seejärel selgitatakse juhtumite valiku põhimõtteid, andmekogumise meetodit ning analüüsivat valimit: rahvaalgatus.ee, kansalaisaloite.fi ja ManaBals.lv algatused, nende allkirjastamise dünaamika ning iga algatuse menetluslik lõpptulemus. Tutvustatakse ka operatsionaliseeritud muutujaid – osaluse, institutsionaalse disaini ja institutsionaalse reageerivuse mõõdikuid ning kriteeriume, mille põhjal hinnati platvormide toimimist ja poliitilist mõju. Kirjeldatud analüütiline ülesehitus võimaldab hinnata, kuidas platvormide institutsionaalsed lahendused kujundavad kodanike osalust, algatuste sisulist konversiooni ja institutsionaalset reageerivust parlamentaarses protsessis.

2.1 Uurimistöö disain

Käesolevas uurimistöös rakendatakse struktureeritud võrdleva juhtumianalüüsi lähenemist, mille keskmes on Eesti, Soome ja Läti parlamendile suunatud kodanikualgatuste platvormide institutsionaalne disain. Metoodika ühendab dokumentaalse sisuanalüüsi ulatusliku empiirilise andmestikuga, mis sisaldab platvormide statistikat algatuste, osalusaktiivsuse ja menetluslike tulemuste kohta aastatel 2020–2024. See võimaldab uurimisprobleemi käsitleda nii institutsionaalsest kui ka käitumuslikust perspektiivist, andes mitmetahulise ülevaate sellest, kuidas platvormide ülesehitus kujundab kodanikualgatuste tegelikku toimimist. Analüütiline loogika lähtub osaliselt *most similar systems design* (edaspidi MSSD) põhimõttest, mille kohaselt valitakse juhtumid, mis on olulistes taustatingimustes sarnased, et tuvastada seletatava nähtuse varieerumist mõjutavad tegurid (Przeworski & Teune, 1970; Lijphart 1971).

Käesolevas uurimuses vastavad Eesti, Soome ja Läti MSSD loogikale mitmes olulises dimensioonis. Kõik kolm riiki on väikesed Euroopa Liidu liikmesriigid, parlamentaarsed demokraatiad ning suhteliselt arenenud digitaristuga ühiskonnad, kuid ei kujuta endast täielikult homogeenset juhtumivalikut. Riigid erinevad märkimisväärselt e-petitsioonide institutsionaalse disaini, menetlusloogika ja platvormide rolli poolest, mistõttu ei kasutata MSSD-d käesolevas töös rangelt kontrollitava võrdlusdisainina, mille eesmärk oleks isoleerida ühe sõltumatu muutuja mõju, vaid heuristilise analüütilise raamistikuna. Selline lähenemine tähendab, et juhtumite sarnasused loovad võrdluseks lähtepunkti, kuid analüüsi keskmes on nendevaheline varieeruvus. Riike ei käsitleta peaaegu identsete süsteemidena, vaid võrreldavate poliitiliste kontekstidena, mille institutsionaalsed erinevused võimaldavad analüüsida, kuidas erinevad disainilahendused kujundavad osalus- ja mõjumustreid.

Uurimuse disain toetub eeldusele, et platvormide mõju ei tulene üksnes kodanike aktiivsusest, vaid suurel määral ka institutsionaalsetest teguritest, nagu haldusmudel, menetlusreeglid, läbipaistvuse mehhanismid ja tugistruktuurid. Võrdleva poliitika kirjanduses on siiski rõhutatud, et väikese juhtumite arvuga analüüsis (*small-N*) kaasneb paratamatult probleem „palju muutujaid, vähe juhtumeid”, mis piirab selgete seoste tuvastamist (Lijphart, 1971). Seetõttu ei käsitleta institutsionaalset disaini ainsa sõltumatu muutujana, vaid ühe keske tegurina laiemas kontekstuaalses seletusraamistikus. Selline uurimiskujundus võimaldab asetada iga juhtumi nii selle sisemisse konteksti kui ka laiemasse võrdlevasse raamistikku. Tulemusi tõlgendatakse demokraatlike innovatsioonide, institutsionaalse disaini ja mõjusa

osaluse teooriate taustal, mis aitab mõista, kuidas platvormide ülesehitus toetab või piirab kodanike poliitilist mõjukust ning millised mustrid korduvad või erinevad riigiti.

2.2 Andmekogumise protsess ja valim

Uurimistöö andmekogumine koosneb kolmest peamisest komponendist: dokumentaalsest analüüsist, empiiriliste kvantitatiivsete andmete töötlemisest ning platvormide institutsionaalse ülesehituse võrdlevast kaardistamisest. Andmekogumise eesmärk on tagada terviklik, usaldusväärne ja võrdlev analüüsibaas kõigi kolme riigi kohta, mis võimaldab hinnata nii osalusmustrid kui ka poliitilist mõju. Dokumentaalsed allikad hõlmavad platvormide ametlikke kirjeldusi, õigusraamistikke, menetlusreegleid ning avalikku dokumentatsiooni, mis reguleerib kodanikualgatuste menetlemist võrreldavate riikide parlamentides ehk Riigikogus, Eduskuntas ja Saeimas. Nende allikate analüüs aitab mõista, milliste mehhanismide kaudu platvormid toimivad, millised kohustused on parlamendil ning kuidas tagatakse läbipaistvus ja tagasiside mehhanismid. Empiiriline andmestik koosneb kõigist aastatel 2020–2024 kolmel platvormil esitatud algatustest. Andmed sisaldavad algatuste arvu, allkirjade koguarvu, keskmisi allkirjade näitajaid, temaatilist jaotust, allkirjastamise kestust ning igale algatusele omistatud seadusandliku edukuse taset. Selline andmestik võimaldab võrrelda osalus- ja mõjumustreid riikide lõikes ning analüüsida nende seoseid institutsionaalse disainiga. Valimisse kaasati kõik algatused sõltumata teemast, edukusest või staatusest, mis tagab analüüsi terviklikkuse ja välistab valikupõhise kallutatuse. Eesti valimi puhul hõlmas analüüs üksnes neid algatusi, mis olid jõudnud hääletus- ehk allkirjastamisfaasi, kuna mõttevahetuse etapis olevad algatused ei ole suunatud parlamendile ning puuduvad osalusnäitajad.

Institutsionaalse disaini kaardistamiseks analüüsiti platvormide haldusmudeleid, ressursside kättesaadavust, tugiteenuseid ning kaasloome võimalusi. Nende tunnuste kaudu hinnatakse, kuidas platvormide institutsionaalne ülesehitus kujundab osalusaktiivsust, algatuste sisulist kujunemist ja institutsionaalset reageerivust.

Valitud ajaperiood on meetodiliselt põhjendatud kahel peamisel põhjusel. Esiteks võimaldab see vaadelda osalusmustrite kujunemist ajajoonel, mida iseloomustasid mitmed ühiskondlikud ja poliitilised kriisid (COVID-19 pandeemia, energiakriis, regionaalsed julgeolekupinged), mis mõjutasid oluliselt nii algatuste temaatikat kui ka kodanike mobiliseeritust. Teiseks ei oleks olnud õiguspärane kaasata 2025. ja 2026. aasta andmeid, kuna nende aastate suur osa algatustest on veel aktiivses hääle kogumise etapis, mistõttu ei ole nende allkirjastamise dünaamika ega

menetluslik tulemus veel lõplik. Selliste algatuste kaasamine oleks võinud moonutada osalusnäitajate keskmisi, mõjutada lävendiületuse suhet ning takistada seadusandliku edukuse usaldusväärset võrdlemist riikide lõikes. Seetõttu piirdub uurimus täieliku ja lõplikult kujunenud andmestikuga kuni 2024. aasta lõpuni, tagades analüüsi võrreldavuse ja meetoodilise järjepidevuse. Kvalitatiivseks analüüsiks valiti algatused, mis esindavad erinevaid institutsionaalse reageerivuse tasemeid ning võimaldavad võrrelda, kuidas algatuste sisu menetluse jooksul muutub. Juhtumite valikul arvestati nii algatuste menetluslikku edenemist kui ka nende temaatilist ja poliitilist nähtavust. Andmete töötlemisel koondati kõik tunnused ühtsesse struktuuri, mis võimaldas võrrelda platvorme vaatamata nendevahelistele süsteemsetele erinevustele, nagu erinevad künnisläved, menetlusetapid ja statistika esitamise viisid. Andmete ühtlustamine lõi aluse juhtumite meetoodiliselt järjepidevaks võrdlemiseks.

2.3 Mõõdikute ja muutujate operatsionaliseerimine

Käesolevas töös operatsionaliseeritakse kodanikualgatuste formaalne konversioon kuueastmelise menetlusskaalana, mis kirjeldab algatuse edenemist alates allkirjalävendi mitteületamisest kuni võimaliku seadusandliku muudatuseni. Skaala mõõdab kodanikualgatuste menetluslikku edasiliikumist parlamentaarses protsessis ning võimaldab võrrelda institutsionaalset reageerivust erinevate e-petitsioonisüsteemide vahel. Oluline on rõhutada, et kasutatav skaala ei mõõda otseselt algatuste sisulist poliitilist mõju, vaid peegeldab eeskätt institutsioonide formaalset reaktsiooni kodanikualgatustele.

Lisaks formaalsele konversioonile käsitletakse töös ka kodanikualgatuste sisulist konversiooni. Sisulise konversiooni käsitus tugineb arutleva demokraatia ja diskursiivse representatsiooni teooriatel, mille kohaselt ei liigu kodanike nõudmised parlamentaarsesse protsessi muutumatul kujul, vaid neid tõlgendatakse, filtreeritakse ja kujundatakse ümber institutsionaalse menetluse käigus (Dryzek, 2000; Mansbridge, 2003; Saward, 2006). Lähenemine haakub ka Matthews (2023) käsitlusega institutsionaalsetest ühendusmehhanismidest (*coupling mechanisms*), mille kaudu kodanike „häääl“ liigub formaalsesse otsustusprotsessi. Matthews järgi ei sõltu e-petitsioonide mõju üksnes kodanike mobiliseerumisest, vaid ka sellest, millisel viisil suudavad institutsioonid kodanike sisendit menetlusse integreerida, sellele reageerida ning luua ühendusi kodanike osaluse ja parlamentaarse otsustusprotsessi vahel. Töös mõistetakse sisulise konversiooni all olukorda, kus kodanikualgatuse eesmärgid, probleemiraamistik või poliitikasoovitused muutuvad parlamentaarse menetluse jooksul võrreldes algse algatusega. Analüüs keskendub sellele, kas ja millisel määral säilivad algatuse keskne probleemikäsitus,

peamised eesmärgid, kavandatud lahendusmehhanismid ning poliitiline ulatus ja ambitsioonikus. Seejuures ei käsitleta kõiki muutusi automaatselt algatuse nõrgenemisena, kuna institutsionaalne menetlus võib samaaegselt tähendada nii kodanike nõudmiste edasi kandmist kui ka nende kohandamist olemasoleva poliitikakujundamise loogikaga.

Sisulise konversiooni analüüsimisel eristatakse nelja peamist ümberkujunemise tüüpi. Esimesel juhul säilib algatuse keskne probleemiraamistik ja lahendusloogika menetluse jooksul valdavalt muutumatuna ning institutsionaalne reaktsioon lähtub algsest algatusest ilma oluliste sisuliste ümberkujundamisteta. Teisel juhul toimub osaline ümberraamistamine, mille käigus tunnistatakse algatuses tõstatatud probleemi, kuid muudetakse selle ulatust, prioriteete või rakendusmehhanisme. Kolmandaks eristatakse instrumentaalset ümberkujundamist, kus institutsioonid aktsepteerivad küll probleemi olemasolu, kuid asendavad algsest pakutud lahendusmehhanismi teistsuguse institutsionaalse lähenemisega, näiteks seadusandliku muudatuse asemel strateegilise dokumendi, uuringu või kommunikatiivse meetmega. Neljandaks käsitletakse sisulist neutraliseerimist olukorrana, kus algatus võetakse küll formaalselt menetlusse, kuid selle algne probleemiraamistik või poliitiline tähendus nõrgeneb menetluse käigus märkimisväärselt ning institutsionaalne reageerimine piirdub peamiselt formaalse menetlemisega.

Formaalse ja sisulise konversiooni mõõtmed on käesolevas töös analüütiliselt eristatud, kuid omavahel seotud. Formaalne konversioon kirjeldab kodanikualgatuste menetluslikku edasiliikumist parlamentaarses protsessis, samas kui sisuline konversioon keskendub sellele, kuidas algatuste sisu menetluse jooksul muutub. Seetõttu ei pruugi kõrgem formaalse konversiooni tase alati tähendada algatuse eesmärkide või probleemiraamistiku suuremat säilimist. Vastupidi, kõrgema mõjuga menetlusetappidesse jõudmine võib mõnel juhul kaasneda tugevama institutsionaalse filtreerimise või ümberraamistamisega. Samuti võivad menetluslikult piiratud algatused mõjutada sisuliselt poliitilist arutelu või probleemide nähtavust ka ilma kõrgema formaalse konversioonita. Niisugune lähenemine võimaldab eristada algatuste menetluslikku edenemist nende sisulisest mõjust ning analüüsida, kuidas erinevad institutsionaalsed lahendused mõjutavad kodanikualgatuste ümberkujunemist parlamentaarses protsessis. Seetõttu ei pruugi kõrgem menetluslik tase alati tähendada suuremat sisulist mõju poliitikale. Näiteks võib algatus, mis jääb menetluslikult tasemele 3 ehk ametliku institutsionaalse seisukoha kujundamise etappi, mõjutada poliitilist arutelu või probleemiraamistikku sisuliselt rohkem kui algatus, mis viib formaalse, kuid piiratud ulatusega

seadusandliku muudatuseni (tase 5). Sellest tulenevalt käsitletakse formaalse konversiooni menetluskalaat käesolevas töös kaudse mõõdikuna (proxy), mille kaudu hinnatakse institutsionaalset reageerivust, mitte kodanikualgatuste täielikku poliitilist mõju.

Formaalse konversiooni mõõtmiseks kasutatakse kuueastmelist menetluskalaat, mis põhineb platvormide ja parlamentide ametlikel menetlusprotsessidel (vt tabel 2).

Tabel 2. Kodanikualgatuste formaalse konversiooni menetluskalaat

Tase	tähendus
0	Algatus ei ületa allkirjalävendit ega jõua parlamentaarsesse menetlusse.
1	Algatus ületab lävendi, kuid ei esitata parlamenti või ei võeta menetlusse.
2	Algatus esitatakse parlamenti ja võetakse formaalselt menetlusse.
3	Parlament või komisjon kujundab algatuse suhtes ametliku seisukoha, mis võib olla toetav, mittetoetav või suunata algatuse edasi institutsionaalsesse menetlusse.
4	Algatus mõjutab otseselt poliitikakujundamist, regulatiivseid otsuseid või parlamentaarset menetlust ning integreeritakse sisuliselt poliitikaprotsessi.
5	Algatus viib konkreetse seadusandliku muudatuseni ehk seaduse vastuvõtmise ja jõustumiseni.

Allikas: autori koostatud ametlike menetlusprotsesside ja uurimistöo analüütilise raamistiku põhjal.

Riikide võrdlemiseks kasutati kahte peamist formaalse konversiooni näitajat. Esimene näitaja oli keskmine menetlusedukuse tase, mis väljendab algatuste keskmist edenemist kuueastmelisel menetluskalaal. Näitaja arvutati kõigi analüüsitud algatuste kõrgeima saavutatud menetlustaseme aritmeetilise keskmisena. Teine näitaja oli menetlusetappide konversioonimäär, mis väljendab osakaalu tasemele 3 jõudnud algatustest, mis liikusid edasi

kõrgema mõjuga menetlustasemetele 4–5. Konversioonimäär arvatati tasemetele 4–5 jõudnud algatuste osakaaluna kõigist vähemalt tasemele 3 jõudnud algatustest. Selline lähenemine võimaldab eristada algatuste üldist ligipääsu parlamentaarsesse menetlusse nende hilisemast edenemisest kõrgema mõjuga institutsionaalsetesse etappidesse.

2.4 Uurimuse piirangud

Kuigi töö metoodiline ülesehitus on mitmekülgne ja võimaldab põhjalikku analüüsi, kaasneb uurimistööga ka mitmeid piiranguid, mida on oluline tulemuste tõlgendamisel silmas pidada. Esiteks, andmete detailsus ja võrreldavus riikide lõikes on ebaühtlane. Soome ja Eesti platvormid esitavad detailse ja läbipaistva menetlusinfo parlamendi tasandil, samas kui Läti puhul võib mõne menetlusliku etapi kohta puududa täielik jälgitavus või ühtne dokumenteerimine. See võib mõjutada seadusandliku edukuse tasemete täpset tuvastamist. Teiseks, uurimuse ajaperiood hõlmab mitmeid ühiskondlikult ja poliitiliselt erakorralisi perioode nagu COVID-19 kriis, julgeolekukriis ning majanduspinged. Need sündmused on mõjutanud nii algatuste temaatikat kui ka osalusaktiivsust, mistõttu ei pruugi perioodi tulemused olla täiel määral üldistatavad rahulikumatele ajastutele. Kolmandaks, kuigi andmestik on lai, ei võimalda võrdlev juhtumianalüüs teha lõplikke põhjuslikke järeldusi mõju kohta. Seosed institutsionaalse disaini ja poliitilise mõju vahel võivad olla vahendatud muude tegurite kaudu nagu näiteks poliitiline kultuur, meediakeskkond ja ühiskondlikud kriisid, mida kvantitatiivne lähenemine ei pruugi täielikult hõlmata. See piirang on kooskõlas võrdleva meetodi klassikalise kriitikaga, mille kohaselt väikese arvu juhtumite puhul on keeruline eristada sõltumatute muutujate mõju ning kontrollida kõiki võimalikke segavaid tegureid (Przeworski & Teune, 1970; Lijphart, 1971). Uurimuse osaline tuginemine MSSD loogikale eeldab ühtlasi arvestamist asjaoluga, et vaatamata riikide sarnasusele mitmes võtmetunnuses ei ole tegemist täielikult kontrollitud võrdlusjuhtumitega. Riikide erinevused näiteks digiriigi arengutasemes, kodanikuühiskonna mobiliseerumisvõimes ja institutsionaalses traditsioonis võivad samuti mõjutada e-petitsiooniplatvormide kasutust ja edukust. Seetõttu ei saa institutsionaalset disaini käsitleda ainsa sõltumatu muutujana, vaid pigem ühe tegurina mitmetegurilises seletusraamistikus. See on kooskõlas ka käesolevas töös kasutatud MSSD paindliku käsitlusega, kus juhtumite vahelised erinevused ei ole metodoloogiline puudus, vaid analüüsi keskne lähtekoht.

3. JUHTUMIANALÜÜS: EESTI, SOOME JA LÄTI

Käesolev peatükk esitab kolme riigi – Eesti, Soome ja Läti süstemaatilise juhtumianalüüsi, mille eesmärk on avada neid riike kui eraldiseisvaid institutsionaalseid kontekste, milles parlamendile suunatud kodanikualgatused toimivad. Juhtumianalüüsi ülesanne ei ole üksnes kirjeldada platvormide tehnilisi või õiguslikke eripärasid, vaid selgitada, millised institutsionaalsed tingimused raamivad algatuste loomist, esitamise protsessi, läbipaistvust, menetluslikku sidusust ja poliitilist mõju. Juhtumite esmane avamine on vajalik kahel põhjusel. Esiteks võimaldab see mõista platvormide ajaloolist kujunemist, õiguslikku alust ja halduslikke korraldusi, mis loovad konkreetse institutsionaalse keskkonna, milles kodanikualgatused tegutsevad. Need erinevused ei ole üksnes korralduslikud detailid, vaid mõjutavad otseselt nii mobiliseeritavust, kaasatust kui ka seda, millisel kujul jõuab kodanikusisend parlamentaarsesse protsessi. Teiseks annab juhtumite eraldi käsitlemine aluse hiljem toimuvale võrdlevale analüüsile, mis keskendub institutsionaalse disaini, osalusaktiivsuse ja seadusandliku edukuse võrdlemisele kolme riigi lõikes.

Peatüki ülesehitus järgib ühtset raamistikku kõigi juhtumite puhul. Iga riigi analüüs algab mehhanismi kujunemise ja õigusliku aluse kirjeldamisega, millele järgnevad haldusmudeli, allkirjalävendite, osalemistingimuste ning menetlusreeglite selgitused. Samuti avatakse platvormide funktsionaalsed lahendused ja tugistruktuurid, mis kujundavad algatuste kvaliteedi, kasutajate kaasamise võimalused ja institutsionaalse tagasiside mehhanismid. Selline lähenemine võimaldab asetada hiljem esitatavad kvantitatiivsed ja menetluslikud tulemused iga süsteemi laiemasse konteksti ning mõista, milliste tingimuste koosmõjus kujuneb kodanikualgatuste poliitiline mõju.

3.1 Eesti ülevaade

Eestis on parlamentaarsele otsustusprotsessile suunatud kodanikualgatuste süsteem kujunenud viimase kümnendi jooksul oluliseks osalusmehhanismiks, mis võimaldab kodanikel tõstatada poliitilisi, sotsiaalseid ja väärtuspõhiseid teemasid väljaspool esindusdemokraatia tavapäraseid kanaleid (Saar et al., 2024). Peamine institutsionaalne tööriist selleks on Rahvaalgatus.ee, mille kaudu saavad kodanikud algatusi arutada, neid digitaalselt allkirjastada ja esitada Riigikogule kollektiivseid pöördumisi (Rahvaalgatus, n.d.; Riigikogu, n.d).

Eesti mudeli eripäraks on asjaolu, et platvormi haldab sõltumatu organisatsioon Eesti Koostöö Kogu, samal ajal kui Riigikogul on kollektiivsete pöördumiste menetlemiseks selge menetlusraamistik ja tähtjad (Saar et al., 2014). Aastatel 2020-2024 on Eesti kodanikud loonud üle 300 riigikogule suunatud algatuse (vt Tabel 3), mille temaatika ulatus riigikorraldusest ja põhiseaduslikest küsimustest keskkonna- ning tervishoiupoliitikani. Kuna Eesti platvorm on institutsionaalselt küll sõltumatu, kuid samas tihedalt lõimitud parlamendimenetlusega, on see rahvusvahelistes ja võrdlevates käsitlustes esile tõstetud kui tugev näide digitaalselt toetatud osalusdemokraatiast, mis suurendab otsustusprotsessi läbipaistvust ja loob kodanikele võimaluse jälgida algatuste menetlemist reaajas (e-Estonia Briefing Centre, n.d; OECD Observatory of Public Sector Innovation, 2016; Saar et al., 2024). Oluline on siiski märkida, et Rahvaalgatus.ee võimaldab esitada algatusi ka kohalikele omavalitsustele. Käesolev uurimistöö keskendub aga üksnes Riigikogule suunatud kollektiivsetele pöördumistele. Seetõttu on empiirilises analüüsis arvesse võetud ainult riikliku tasandi algatused, et tagada võrreldavus Soome ja Läti parlamentaarsete mehhanismidega.

Tabel 3. Rahvaalgatus.ee platvormil registreeritud algatused 2020-2024

Aasta	algatuste arv
2020	45
2021	58
2022	52
2023	89
2024	57

Allikas: autori koostatud Rahvaalgatus.ee andmestiku põhjal.

Tabelist 3 nähtub, et algatuste arv ei ole olnud lineaarne, vaid varieerub aastati, kusjuures 2023. aastal esines märgatav kasv. See viitab sellele, et osalusaktiivsust mõjutavad lisaks institutsionaalsele disainile ka ajas muutuvad kontekstuaalsed tegurid, nagu poliitiline agenda, ühiskondlikud kriisid või avaliku tähelepanu fookus. Konversiooniprotsessi osalusmõõtme kontekstis osutab see, et ligipääsu olemasolu üksi ei määra osalusmahtu, vaid määravaks saab see, mil määral kodanikke suudetakse mobiliseerida ning millised teemad ühiskonnas parasjagu

kõnetavad. Osalusaktiivsus kujuneb seega institutsionaalse ülesehituse ja ühiskondliku mobilisatsiooni koosmõjul ning võib ajas märkimisväärselt varieeruda.

3.1.1 Ajalooline taust ja platvormi kujunemine

Tänane süsteem kujunes välja 2016. aastal, kui SA Eesti Koostöö Kogu koostöös Riigikogu Kantseleiga avas veebiplatvormi rahvaalgatus.ee (Mangule, 2016). Platvorm tähistas olulist institutsionaalset nihet: esimest korda loodi kodanikele ühtne ja ametlikult tunnustatud digikanal, mille kaudu oli võimalik esitada Riigikogule kollektiivseid pöördumisi selgelt määratletud menetlusreeglite alusel. Rahvaalgatus.ee eelkäijateks olid 2001. aastal loodud TOM (Täna Otsustan Mina) ning hilisem osale.ee, mis võimaldasid küll ideede esitamist ja arutelusid, kuid ei olnud integreeritud parlamentaarsesse menetlusse ning neil puudus õiguslik sidusus Riigikogu protseduuridega (Toots, 2019). Seetõttu toimusid need pigem avaliku arutelu keskkondadena, mitte formaalse poliitilise osalusmehhanismina.

2014. aasta seadusemuudatusel oli kollektiivsete pöördumiste institutsionaliseerimisel keskne roll. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadusesse lisati 2014. aastal eraldi 3. peatükk, mis sätestas esimest korda õiguslikult siduva kollektiivse pöördumise mõiste, sellele esitatavad nõuded, toetusallkirjade kogumise korra ning pöördumise esitamise vormi Riigikogu juhatausele (Riigikogu, 2004/2016; RT I, 25.10.2016, 16). Muudatus lõi selge õigusraamistiku kodanike ühiste ettepanekute esitamiseks ning eristas kollektiivset pöördumist nii märgekirjadest kui selgitustaotlustest. See õiguslik alus oli eelduseks, et 2016. aastal oli võimalik käivitada rahvaalgatus.ee platvorm, mis muutis kollektiivse pöördumise praktiliselt kasutatavaks digitaalse osalusmehhanismi kaudu.

3.1.2 Menetluskäik ja institutsionaalsed filtrid

Eesti kollektiivsete pöördumiste menetlus tugineb kahele õiguslikule sambale: märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadusele (lühendatult MSVS) (Riigikogu, 2004/2016; RT I, 25.10.2016, 16) ning Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele (lühendatult RKKTS) (Riigikogu, 2003/2020; RT I, 02.06.2020, 9). MSVS 3. peatükk sätestab kollektiivsete pöördumiste esitamise üldpõhimõtted ning nõuded selle kohta, kes, kuidas ja mis tingimustel võib pöördumise esitada. RKKTS reguleerib omakorda pöördumiste liikumist pärast seda, kui need on Riigikogule jõudnud, määratledes komisjonide kohustused, menetlusetapid ja tähtajad.

Menetlus algab hetkel, mil SA Eesti Koostöö Kogu edastab vähemalt 1000 toetusallkirjaga pöördumise Riigikogule. MSVS kohaselt on kollektiivne pöördumine formaalselt määratletud avaliku võimu poole suunatud ühishoiakuna, millele peab vastama, ning mis annab kodanikele võimaluse nõuda sisulist reaktsiooni. Kui pöördumine on Riigikogule üle antud, rakendub RKKTS-i menetluskord: algatus registreeritakse dokumendiregistris ja suunatakse juhtivkomisjonile, kellel on kohustus see arutusele võtta. Edasi korraldab komisjon arutelu, kaasab vajaduse korral eksperte ja huvirühmi ning vormistab ametliku seisukoha. Seisukoht võib olla algatust toetav, mitterahuldav või suunata ettepanek täitevvõimule, kui teema ei nõua seaduse muutmist. Komisjonil on õigus teha ettepanek algatada eelnõu, kuid see otsus ei ole valitsusele ega täiskogule siduv. Komisjonide tööprotsess ja ajaraamistik tulenevad RKKTS-i sätetest, mis tagavad menetluse läbipaistvuse ja jälgitavuse.

Oluline menetluslik filter Eesti süsteemis on seotud poliitilise tsükliga. MSVS ei sätesta pöördumiste aegumist, kuid RKKTS-i kohaselt ei kanta kollektiivset pöördumist automaatselt üle uue Riigikogu koosseisu menetlusse. Kui komisjon ei jõua menetlust kokkuvõtvalt lõpetada enne koosseisu volituste lõppu, katkeb menetluslik järjepidevus ning algatus tuleb soovi korral uuesti esitada. See tähendab, et valitsuse tagasiastumine pöördumiste menetlust ei mõjuta – komisjonid jätkavad tööd, kuid parlamendi vahetumine mõjutab otseselt seda, kas algatus jõuab järgmise menetlusfaasi. Eesti menetlusraamistik ühendab kaks vastandlikku institutsionaalset tunnust. Ühelt poolt tagab MSVS-i ja RKKTS-i koosmõju siduva arutamiskohustuse, mis suurendab pöördumiste läbipaistvust ja menetluse usaldusväärsust. Teiselt poolt võib Riigikogu koosseisude vahetumine katkestada algatuste menetlemise ning piirata nende tegelikku poliitilist mõju. Eesti mudelis on esimene menetlusfilter seega suhteliselt nõrk – madal lävend ja kohustuslik menetlus hõlbustavad algatuste jõudmist parlamentaarsesse protsessi, kuid poliitilise tsükli mõju võib kujuneda oluliseks teiseks filtriks.

3.2 Soome ülevaade

Soome kodanikualgatuse süsteem kujutab endast põhiseaduslikult reguleeritud mehhanismi, mille kaudu kodanikud saavad esitada seadusandlikku sisuga algatusi otse parlamendile. Erinevalt Eesti kollektiivsetest pöördumistest ja Läti kodanikualgatustest peab Soome algatus sisaldama kas täielikku seaduseelnõud või ettepanekut õigusakti väljatöötamise alustamiseks, mistõttu on see oma olemuselt otseselt suunatud normiloomele. Soome süsteem on tugevalt riiklikult institutsionaliseeritud ning selgelt integreeritud seadusandlikku protsessi. Peamiseks

tööriistaks on kansalaisaloite.fi, mis on riiklikult hallatav teenus ning see toimib ametliku kanalina algatuste registreerimiseks ja allkirjade kogumiseks. Aastatel 2020-2024 esitati Soomes mitusada riikliku tasandi kodanikualgatusi (vt Tabel 4), mis võimaldab hinnata osalusaktiivsuse dünaamikat ajas ning võrrelda seda teiste riikide vastavate näitajatega. Tuleb märkida, et Soomes eksisteerib eraldi mehhanism ka kohaliku omavalitsuse tasandi kodanikualgatusete jaoks. Riikliku tasandi kodanikualgatusi (*kansalaisaloite*) ning kohaliku tasandi algatused (*kuntalaisaloite*) toimivad aga institutsionaalselt eraldi süsteemidena. Käesolev uurimistöö keskendub üksnes riiklikule ehk parlamendile suunatud kodanikualgatusetele.

Tabel 4. Kansalaisaloite.fi platvormil registreeritud algatused 2020-2024

Aasta	algatuste arv
2020	115
2021	117
2022	105
2023	95
2024	117

Allikas: autori koostatud Kansalaisaloite.fi andmestiku põhjal.

Tabelist 4 nähtub, et kodanikualgatusete arv Soomes on suhteliselt stabiilne, jäädes vahemikku 95-117 algatust aastas. Samas on märgata mõõdukat langustrendi 2022-2023, millele järgneb taastumine 2024. aastal. See viitab sellele, et kuigi mehhanism on tugevalt institutsionaliseeritud, ei ole osalusaktiivsus täielikult püsiv ning reageerib ajas muutuvatele poliitilistele ja ühiskondlikele teguritele. Konversiooniprotsessi osalusmõõtme vaates osutab selline muster, et osalusaktiivsus Soomes kujuneb piiratud, kuid suhteliselt stabiliseerunud mobilisatsiooniväljana, kus kõrge formaalne lävend (50 000 allkirja) ei välista osalemist, kuid suunab selle selektiivsemate ja paremini organiseeritud algatusete poole. Võrreldes Eestiga, kus osalus on kõikumavam, viitab Soome juhtum institutsionaalselt filtreeritud, kuid ajas suhteliselt tasakaalustatud osalusmodelile.

3.2.1 Ajalooline taust ja platvormi kujunemine

Kodanikualgatuse mehhanism loodi põhiseadusliku reformi tulemusena. 2010. aasta mais esitas Soome valitsus parlamendile ettepaneku muuta põhiseadust viisil, mis võimaldaks riikliku sisuga kodanikualgatuste esitamist (Finlex, 2011a; Ilvessalo & Jaakkola, 2011). Valitsuse ettepaneku (HE 46/2011) kohaselt käsitleti kodanikualgatust uue mõjutamisvahendina, mis täiendab esindusdemokraatiat ning annab kodanikele võimaluse tõstatada küsimusi poliitilises päevakorras. Soome põhiseaduse muutmise seadus (*Citizens' Initiative Act*, 1112/2011) jõustus 1. märtsil 2012 ning samal kuupäeval jõustus ka kodanikualgatuse seadus (Finlex, 2011b). Põhiseaduse § 53 kohaselt on vähemalt viiekümnel tuhandel hääleõiguslikul Soome kodanikul õigus esitada parlamendile algatus seaduse vastuvõtmiseks vastavalt seaduse sätetele. 50 000 hääleõiguslikku isikut moodustavad ligikaudu 1,1% kõigist hääleõiguslikest kodanikest. Kodanikualgatuse seadust muudeti 2019. aastal mitmes olulises aspektis. Alates 1. juunist 2019 peab algatusel olema vähemalt viis algatajat ning kaotati nõue koguda esimese kuu jooksul vähemalt 50 toetusavaldust. Samuti pikendati algatuse parlamendile esitamise tähtaega kuue kuu asemel ühe aastani pärast allkirjade kontrollimist. Muudatused vähendasid algatuste menetluslikku aegumisohtu ning tugevasid mehhanismi institutsionaalset stabiilsust. (Finlex, 2019)

3.2.2 Menetluskäik ja institutsionaalsed filtrid

Kodanikualgatuse menetlus Soomes sisaldab mitut järjestikust institutsionaalset kontrollietappi. Algatajad esitavad algatuse esmalt Justiitsministeeriumile, kes kontrollib selle vastavust seaduses sätestatud nõuetele enne avaldamist riiklikul veebiplatvormil. Toetusavaldusi saab koguda kuue kuu jooksul nii elektrooniliselt kui ka paberandjal. Kui algatus kogub vähemalt 50 000 toetusavaldust, edastatakse see Rahvastikuregistri Keskusele allkirjade õiguse kontrollimiseks. Pärast kinnitust esitatakse algatus Eduskunnale seaduses sätestatud korras ning see registreeritakse parlamendi menetlusdokumendina, mille suhtes kohaldatakse tavapärasest seadusandlikku menetlust (Finlex, 2011a; Finlex, 2011b). Kuigi parlament on kohustatud algatuse menetluse võtma, ei sätesta seadus konkreetset tähtaega selle sisuliseks läbivaatamiseks. Tähtaja puudumine Soome süsteemis suurendab parlamendi menetluslikku diskretsiooni ning võib mõjutada algatuse tegelikku menetlemiskiirust. Lisaks tuleb arvestada, et kui parlamendi koosseisu volitused lõppevad enne algatuse menetluse lõpuleviimist, siis algatus üldjuhul aegub ning seda ei kanta automaatselt üle järgmise koosseisu menetluse (Finlex, 2011a). Selline regulatsioon võib mõjutada algatuste tegelikku menetlemisvõimalust valimistsükli lõppfaasis.

3.3 Lāti ülevaade

Lätis on parlamentaarsele otsustusprotsessile suunatud kodanikualgatuse keskseks mehhanismiks kollektiivne pöördumine (*kolektīvais iesniegum*) Saeimale, mille kaudu saavad kodanikud tõstatada seadusandlikke, sotsiaalseid ja väärtuspõhiseid küsimusi väljaspool tavalisi partei- ja huvirühmakanaleid. Praktikaks on selle mehhanismi nähtavaimaks väljundiks platvorm ManaBalss.lv, mille kaudu algatusi koostatakse, toetusallkirju kogutakse ning seejärel Saeimale esitatakse (ManaBalss.lv. n.d). Aastatel 2020-2024 esitati Lāti ManaBalss.lv platvormil märkimisväärne hulk algatusi (vt Tabel 5), mis võimaldab hinnata osalusaktiivsuse ulatust ning selle muutumist ajas.

Tabel 5. ManaBalss.lv platvormil registreeritud algatused 2020-2024

Aasta	algatuste arv
2020	63
2021	88
2022	101
2023	119
2024	108

Allikas: autori koostatud ManaBalss.lv andmestiku põhjal.

Tabelist 5 ilmneb, et algatuste arv Lätis on ajas kasvanud, suurenedes 2020. aasta 64 algatuselt 2023. aasta 119 algatuseni, millele järgneb mõõdukas langus 2024. aastal. Selline trend viitab osalusaktiivsuse järkjärgulisele kasvule, mis eristab Lāti juhtumit Eesti ja Soome kõikuvamatest muustritest. Konversiooniprotsessi osalusmõõtme vaates osutab see, et osalusaktiivsus Lätis ei sõltu üksnes ligipääsutingimustest, vaid on tugevalt seotud platvormipõhise mobilisatsiooni ja vahendamisega. ManaBalss.lv roll eelvaliku ja kvaliteedikontrolli teostajana tähendab, et kasvav algatuste arv ei peegelda pelgalt kodanike aktiivsuse suurenemist, vaid ka institutsionaalselt vahendatud osaluse stabiliseerumist. See viitab, et võrreldes Eestiga, kus osalus on hajusam, ning Soomega, kus kõrge lävend muudab osaluse selektiivsemaks, kujuneb Lätis osalus muustrina, mida suunab tugevalt keskne digiplatvorm.

Seejuures tuleb Läti süsteemis eristada kaht erinevat mehhanismi. Esimene neist on Saeimale esitatav kollektiivne pöördumine, mis on suhteliselt madala formaalse lävendiga parlamentaarne osaluskanal. Teine on valijate seadusandlik algatus (*vēlētāju likumdošanas iniciatīva*), mis tuleneb Läti põhiseaduse ehk Satversme §78-st ning mille kohaselt võib vähemalt üks kümnendik valijatest esitada Vabariigi Presidendile täielikult väljatöötatud seaduseelnõu või põhiseaduse muudatuse projekti (Rācene-Riekstiņa et al., 2025). Läti süsteemis tuleb seega eristada kollektiivset pöördumist põhiseaduslikust valijate seadusandlikust algatusest, kuna tegemist on erineva õigusliku loogika ja formaalsusastmega mehhanismidega. Kui Eestis ja Lätis on keskmes kodanike võimalus tõstatada parlamentaarses menetluses poliitilisi küsimusi kollektiivse pöördumise vormis, siis Soomes on kodanikualgatus otsesemalt seotud seadusandliku initsiatiiviga ning eeldab kõrgemat normitehnilist formaliseeritust.

3.3.1 Ajalooline taust ja platvormi kujunemine

Läti tänane kollektiivsete pöördumiste süsteem kujunes välja esmalt kodanikuühiskonna algatusena ning alles seejärel kinnistus õiguslikult parlamentaarse osalusmehhanismina. ManaBalss.lv taga olev mittetulunduslik *Sabiedrības līdzdalības fonds* asutati 2011. aastal. Platvormi eesmärk oli luua kodanikele praktiline ja digitaalselt ligipääsetav kanal, mille kaudu oleks võimalik poliitilisi ettepanekuid koondada, avalikku toetust mobiliseerida ja need parlamenti suunata. Seega ei tekkinud Läti mudel esmajoones riikliku institutsiooni algatusel, vaid alt üles kujunenud digitaalse osalusinnovatsioonina, mis hakkas seejärel mõjutama ka formaalselt parlamentaarset raamistikku. (ManaBalss.lv, n.d)

Õiguslik institutsionaliseerimine toimus 2012. aastal, kui 19. jaanuaril vastu võetud Saeima töökorra seaduse muudatused jõustusid 2. veebruaril 2012. Nende muudatustega sätestati kollektiivse pöördumise esitamise võimalus ning Saeima töökorra seaduse § 131.3 kohaselt anti vähemalt 10 000 vähemalt 16-aastasele Läti kodanikule õigus esitada Saeimale kollektiivne pöördumine. Inese Nikuļceva uurimuse kohaselt löid kollektiivse pöördumise idee autorid selle realiseerimiseks veebilehe ManaBalss.lv ning mehhanismi eesmärk oli lihtsustada kodanike võimalusi esitada Saeimale ettepanekuid. Seega võib järeldada, et kodanikuühiskonna loodud digitaalne algatuskanal seoti 2012. aastal formaalse parlamentaarse menetlusega. (Nikuļceva, 2012)

Platvormi kujunemisel oli oluline ka selle sisuline vahendaja roll. ManaBalss.lv ei piirdu üksnes tehnilise allkirjade kogumisega, vaid rakendab enne algatuste avaldamist kindlaid kvaliteedikriteeriume ning kasutab vajaduse korral ekspertide abi. Saeima analüütilises raportis on märgitud, et 2023. aastal jõudis allkirjade kogumise faasi 47% kõigist esitatud algatustest, mis näitab, et platvorm toimib juba enne parlamentaarset menetlust sisulise eelfiltrina (Rācene-Riekstiņa et al., 2025). See aspekt on ajaloolise kujunemise seisukohalt oluline, kuna see seletab, miks ManaBalss.lv-st ei saanud pelgalt petitsioonikeskkond, vaid institutsionaalselt mõjukas vahenduskanal kodanike ja parlamendi vahel.

3.3.2 Menetluskäik ja institutsionaalsed filtrid

Läti kollektiivsete pöördumiste menetlus tugineb peamiselt Saeima kodukorra seadusele. Selle kohaselt peab kollektiivne pöördumine sisaldama nõudmist Saeimale, selle lühikest põhjendust ning andmeid isiku kohta, kes on volitatud allakirjutanuid esindama. Samuti peab pöördumist toetama vähemalt 10 000 Läti kodanikku, kes on pöördumise esitamise päevaks saanud 16-aastaseks. Allkirju võib koguda ka elektrooniliselt, kui on tagatud allakirjutanute tuvastamine ja isikuandmete kaitse ning praktikas toimubki see enamasti ManaBalss.lv vahendusel (Latvijas Republika, 1994).

Esimene institutsionaalne filter rakendub Saeima tasandil juba enne sisulist arutelu. Saeima ametlike materjalide ja *Saeimas kārtības rullis*'e § 131.3 lõige 1 järgi kontrollitakse esmalt, kas kollektiivne pöördumine vastab seaduses sätestatud tingimustele. Kui see nõuetele ei vasta, ei käsitleta seda kollektiivse pöördumisena, vaid tavapärase pöördumisega. See tähendab, et kuigi kollektiivne pöördumine on võrreldes valijate seadusandliku algatusega vähem formaalne, ei ole see siiski piiranguteta mehhanism, vaid sellele eelneb õiguslik vastavuskontroll. Teine oluline filter on poliitiline ja komisjonipõhine. Kui pöördumine on Saeimas menetlusse võetud, liigub see edasi parlamentaarse arutelu raamistikku, kus mandaatide, eetika ja esildiste komisjon hindab selle sisu, põhjendatust ja edasise menetlemise võimalusi (*Saeimas kārtības rullis*, § 131.5). Seega kujuneb kollektiivsete pöördumiste menetlus kaheastmeliseks protsessiks, milles õiguslikule vastavuskontrollile järgneb poliitiline hindamine parlamendi tasandil. Selline ülesehitus tähendab, et algatuse edasine käik sõltub lisaks formaalsele vastavusele ka Saeima poliitilisest valmisolekust seda sisuliselt edasi menetleda.

4. VÖRDLEV ANALÜÜS

Käesolevas peatükis viiakse läbi Eesti, Soome ja Läti kodanikualgatuste platvormide võrdlev analüüs, mille eesmärk on vastata töö alguses püstitatud uurimisküsimustele ning hinnata esitatud hüpoteeside paikapidavust. Analüüs tugineb struktureeritud ja fokuseeritud võrdlusloogikale, mille kohaselt käsitletakse kõiki kolme juhtumit ühtse kategooriaraamistiku alusel. Võrdlus keskendub platvormide institutsionaalsele disainile, osalusnäitajatele ja seadusandlikule edukusele, et analüüsida, kuidas erinevad institutsionaalsed lahendused kujundavad kodanikualgatuste konversiooni parlamentaarsesse protsessi. Seejuures käsitletakse konversiooni kolmemõõtmelise protsessina, mille keskmes on osalus, algatuste sisuline kujunemine ning institutsionaalne reageerivus.

Peatükk on üles ehitatud samm-sammulise analüüsina: esmalt võrreldakse platvormide institutsionaalse disaini eripärasid, seejärel analüüsitakse disainivalikute seost osalusaktiivsuse ja mobilisatsioonimustritega ning lõpuks hinnatakse, kuidas institutsionaalne raamistik mõjutab algatuste jõudmist parlamentaarsesse menetlusse ja seadusandliku protsessini. Lisaks formaalsele menetluslikule edenemisele pööratakse tähelepanu ka sellele, kuidas institutsionaalne disain mõjutab algatuste sisulist kujunemist ja filtreerimist protsessi jooksul.

4.1 Institutsionaalsete disainilahenduste võrdlus

Kolme platvormi institutsionaalse ülesehituse võrdlus näitab, et Eesti, Soome ja Läti süsteemid erinevad mitmes olulisel aspektis, sealhulgas haldusmudeli, menetlusreeglite, funktsionaalsete võimaluste ja tugistruktuuride poolest. Need erinevused on analüütiliselt keskse tähtsusega, kuna just osaluse ja ligipääsu mõõtmel kujunevad tingimused, mille alusel kodanikualgatused süsteemi sisenevad. Smithi (2009) käsitluses määravad just sellised disainielemendid kaasatuse ulatuse, samas kui Fung'i ja Wrighti (2003) perspektiivist mõjutavad need ka seda, kas ligipääs loob reaalse potentsiaali poliitilise mõju saavutamiseks.

Järgnevas tabelis (vt Tabel 6) on koondatud peamised institutsionaalse disaini parameetrid Eestis, Soomes ja Lätis. Tabel võimaldab näha, et riikidevahelised erinevused ei piirdu üksnes lävendi või õigusliku vormiga, vaid hõlmavad ka haldusmudelit, menetluslike filtreid, platvormi funktsionaalsust ja tugistruktuure, mis kujundavad algatuste ligipääsu poliitilisele süsteemile.

Tabel 6. E-petitsioonide süsteemiparameetrite ja institutsionaalse disaini võrdlus Eestis, Soomes ja Lätis

Süsteemi- parameeter	Eesti	Soome	Läti
Õiguslik instrument	Kollektiivne pöördumine Riigikogule	Kodanikualgatus Eduskunnale	Kollektiivne pöördumine Saeimale
Lävend	1000 toetusallkirja	50 000 toetusallkirja	10 000 toetusallkirja
Kes saab allkirjastada?	Vähemalt 16-aastane Eesti alaline elanik	Hääleõiguslik Soome kodanik	Vähemalt 16-aastane Läti kodanik
Kogumisperiood	Kuni 18-kuud	6 kuud	Kuni 10 aastat
Menetluse sisenemise mehhanism	Rahvaalgatus.ee kaudu Riigikogule esitamine	Justiitsministeeriumi eelkontroll ja riiklik platvorm	ManaBalss.lv eelnev hindamine ning Saeima formaalne vastavuskontroll
Platvormi haldusmudel	Sõltumatu organisatsioon, seotud Riigikogu menetlusega	Riiklikult hallatav teenus	Kodanikuühiskonna hallatav platvorm, Saeima seotud menetlusega
Esmane institutsionaalne filter	Madal lävend, kohustuslik menetluse võtmine	Õiguslik ja tehniline eelkontroll	Õiguslik vastavuskontroll, platvormi eelnev sisuline hindamine

Allikas: autori koostatud Riigikogu, Riigiteataja, Eduskunta, Kansalaisaloite.fi, Saeima ja ManaBalss.lv andmete põhjal.

Tabel 6 põhjal ilmneb, et Soome mudel on kolmest juhtumist kõige tugevamalt formaliseeritud ja riiklikult institutsionaliseeritud, Eesti esindab hübriidset lahendust ning Läti tugineb enim kodanikuühiskonna vahendavale ja mobiliseerivale rollile. Seega loob tabel analüütilise raamistiku, mille alusel saab järgnevalt võrrelda iga süsteemi haldusloogikat, menetlusreegleid, funktsionaalseid võimalusi ja tugistruktuure eraldi.

4.1.1 Haldusmudelid

Võrreldavad platvormid esindavad kolme erinevat haldusloogikat. Soome kansalaisaloite.fi on tugevalt riiklikult institutsionaliseeritud platvorm, mida haldab Justiitsministeerium ning mille toimimine on reguleeritud põhiseaduse ja eriseadusega. Riiklik haldusmudel tagab kõrge menetlusliku sidususe, otsese lõimituse seadusandlikku protsessi ning kindlad kontrollimehhanismid, kuid piirab platvormi paindlikkust ja kaasloomevõimaluste ulatust. Teoreetiliselt võib sellist mudelit seostada kõrgema institutsionaalse efektiivsusega, kuid madala kaasatusega, kuna ligipääs mehhanismile on rangemalt reguleeritud.

Eesti rahvaalgatus.ee toimib seevastu sõltumatu vabaühendusliku mudeli alusel, mida haldab SA Eesti Koostöö Kogu. Kuigi platvorm ei ole riiklik, on see sisuliselt täielikult lõimitud Riigikogu menetluskorraga: 1000 allkirjaga algatus tuleb kohustuslikus korras suunata komisjoni arutamiseks. Hübriidlahendus ühendab sõltumatuse paindlikkuse ning parlamendi tasandi menetlusgarantii, võimaldades platvormil olla nii kasutajasõbralik kui ka poliitiliselt mõjukas. Demokraatlike innovatsioonide käsitlemisel vastab niisugune mudel lähenemisele, mille eesmärk on tasakaalustada kaasatust ja institutsionaalset sidusust, võimaldades laiapõhjalist ligipääsu ilma menetluslikust mõjust täielikult loobumata.

Läti ManaBalss.lv kasutab vabaühenduslikku haldusmudelit, mis on pärvinud rahvusvahelist tähelepanu oma mobiliseeriva võimekuse tõttu. Platvorm on sõltumatu ning reguleeritud mitte eraldi seaduse, vaid parlamendi sisekorra kaudu. Erinevalt Soomest puudub riiklik institutsionaliseeritus, mis suurendab kodanikuühiskonna rolli, kuid tähendab ka nõrgemaid ametlikke menetlusgarantiisid võrreldes Eesti mudeliga. Samal ajal võimaldab selline korraldus suuremat paindlikkust mobilisatsioonistrateegiates, mis võib kompenseerida formaalse institutsionaalse sidususe puudumist.

4.1.2 Menetlusreeglid ja garantiid

Menetlusreeglid moodustavad institutsionaalse disaini südamiku, mõjutades otseselt, kui suure tõenäosusega algatus jõuab parlamentaarse aruteluni. Antud töös käsitletakse menetlusreegleid kui mehhanismi, mis kujundab niinimetatud institutsionaalse värava, määrates, millised algatused pääsevad poliitilise süsteemi järgmisesse etappi ja millised algatused ei pääse.

Soomes on menetlusreeglid rangelt seadustatud: platvormile pääsemiseks peab algatus vastama mitmele formaalsele kriteeriumile, koguma kuue kuu jooksul 50 000 hääleõiguslikku kodaniku toetuse ning läbima järelkontrolli Rahvastikuregistri Keskuses. Kuigi parlament on kohustatud algatuse menetluse võtma, ei ole sätestatud sisulise arutelu tähtaega, mis suurendab parlamendi kaalutlusruumi ning võib pikendada või takistada algatuse edenemist. Selline disain tugevdab esmast filtrit, kuid jätab suurema diskretsiooni menetluse hilisemates etappides. Samas toimib Soome mudel mitte ainult formaalse, vaid ka sisulise konversiooni filtrina, kuna ranged eeltingimused mõjutavad juba varases etapis seda, millise sisulise kvaliteedi ja õigusliku küpsusega algatused süsteemi sisenevad.

Eestis reguleerib kollektiivsete pöördumiste menetlemist Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, mis näeb ette selged ja siduvad menetlustähtajad (Riigi Teataja, n.d.). Pärast pöördumise menetluse võtmist peab komisjon selle arutama kolme kuu jooksul ning esitama oma seisukoha. Selline tugev menetlusgarantii vähendab poliitilise diskretsiooni ulatust ning suurendab algatuste läbipaistvust ja ennustatavust. See tähendab, et kuigi esmane filter on nõrk, on menetluse hilisemad etapid institutsionaalselt tugevamalt reguleeritud.

Lätis on menetlusreeglid varieeruvad ja vähem siduvad. Kuigi 10 000 allkirjaga algatus tuleb parlamendis arutlusele võtta, puuduvad ranged arutlustähtajad ning menetluse jätkumine sõltub sageli poliitilisest prioriteedist ja komisjonide osalusmehhanismidest. Seetõttu võib algatuse menetluskäik olla killustatum ja vähem prognoositav kui Eestis ja Soomes. See viitab olukorrale, kus institutsionaalne filter ei seisne üksnes lävendis, vaid ka menetluse ebamäärasuses, mis võib mõjutada algatuse lõpptulemust.

4.1.3 Platvormi funktsionaalsus

Funktsionaalsed võimalused – sealhulgas kasutajaliides, kaasloomevahendid ja menetlusinfo läbipaistvus mõjutavad nii algatuste kvaliteeti kui ka osalusaktiivsust. Antud analüüsis käsitletakse funktsionaalsust tegurina, mis kujundab kodanike mobilisatsioonivõimet ja osalusbarjääre.

Eesti platvorm pakub ulatuslikke kaasloomevahendeid: kommentaare, ideede koondamist ja toimetuslikku tuge. Menetlusinfo on detailselt jälgitav ning arhiveeritud. See soodustab madala lävega osalust ning ideede varajast kujunemist kollektiivseks algatuseks. Kaasloomefunktsioonid vähendavad osalemise individuaalset kulukust ning võimaldavad algatuste kujunemist järkjärgulise kollektiivse arutelu kaudu. Niisugune ülesehitus haakub digitaalse osaluse käsitletuga, mille kohaselt võivad veebiplatvormid toetada hajusat ja võrgustikupõhist mobilisatsiooni ilma tugevate organisatsiooniliste struktuurideta. Soome platvorm on tehniliselt stabiilne ja ametlik, kuid kaasloomevõimalused on piiratud, kuna keskne rõhk on formaalse eelnõu esitamise nõudel. Selline lähenemine eeldab kõrgemat eelnevat kompetentsi ja organisatsioonilist võimekust. Funktsionaalsuse piiratum iseloom tähendab ühtlasi, et osalusmehhanism on enam suunatud juba eelnevalt struktureeritud ja õiguslikult ette valmistatud algatustele. See võib vähendada spontaanse või väiksema organisatsioonilise võimekusega kodanikualgatuste esilekerkimist ning suurendada professionaalsete huvigruppide rolli. Lätis on platvormi funktsionaalsus orienteeritud mobiliseerimisele – kampaaniatoe tööriistad, teavitused ja kommunikatiivne nähtavus on olulisel kohal. See toetab aktiivset toetajate kaasamist ning võib suurendada algatuste nähtavust ja edukuse tõenäosust. Mobilisatsioonikeskne ülesehitus suurendab platvormi võimet tõsta üksikuid algatusi avalikku päevakorda ning siduda petitsioonid laiemal kommunikatiivse kampaaniaga. Seetõttu ei kujune poliitiline mõju üksnes parlamentaarse menetluse kaudu, vaid ka avaliku tähelepanu ja ühiskondliku surve mobiliseerimise kaudu. Funktsionaalsed erinevused kinnitavad, et platvormi tehniline ülesehitus ei ole neutraalne, vaid mõjutab otseselt seda, kuidas kodanikud saavad osalusmehhanismi kasutada. Eesti puhul soodustab funktsionaalsus ideede kujunemist ja ühisloomet, Soomes tõstab formaalsus osalusbarjääri ning Lätis toetab mobilisatsioonikeskne ülesehitus algatuste avalikku nähtavust. See tähendab, et funktsionaalsus ei mõjuta üksnes kasutusmugavust, vaid kujundab ka seda, millised algatused koguvad tähelepanu, millised ühiskonnagrupid on võimelised osalema ning kuidas kujuneb algatuste poliitiline mõju.

4.1.4 Tugistruktuurid

Tugistruktuurid (õiguslik, toimetuslik ja kommunikatiivne tugi) varieeruvad samuti. Eesti ja Läti platvormidel pakutakse ulatuslikku toimetuslikku abi, mis aitab algatust sisuliselt vormida ja kasutajate tähelepanu koondada. Soomes selline tugi praktiliselt puudub: vastutus eelnõu kokkupaneku ja kvaliteedi eest lasub täielikult algatajatel, mis võib vähendada algatusi esitavate gruppide hulka või soodustada professionaalsemate organisatsioonide domineerimist. Seega mõjutavad tugistruktuurid otseselt seda, millised ühiskonnagrupid on võimelised algatusi algatama ja edukalt menetlusse suunama. Tugistruktuurid ei täida üksnes tehnilist abifunktsiooni, vaid kujundavad ka osalusmehhanismi tegelikku ligipääsetavust. Mida enam tuge pakub platvorm algatuse sõnastamisel, levitamisel ja menetluse mõistmisel, seda väiksem on sõltuvus algatajate varasemast õiguslikust või organisatsioonilisest kompetentsist.

Tugistruktuuride olemasolu mõjutab ka osalusmehhanismi sotsiaalset avatust. Platvormid, mis pakuvad õiguslikku, kommunikatiivset ja toimetuslikku tuge, vähendavad sõltuvust algatajate varasemast organisatsioonilisest kogemusest ja ressurssidest. See võib omakorda laiendada nende ühiskonnagruppide ringi, kes on võimelised kodanikualgatusi edukalt algatama ja parlamentaarsesse menetlusse suunama. Soome mudelis, kus selline tugi on piiratud, eeldab algatuse edukas ettevalmistamine suuremat õiguslikku teadlikkust ja organisatsioonilist suutlikkust. See võib suurendada professionaalsete huvigruppide või paremate ressurssidega kodanike eeliseid võrreldes vähem organiseeritud algatajatega.

4.1.5 Platvormide võrdlev analüüs

Eesti, Soome ja Läti kodanikualgatuste platvormide vahel ilmnevad selged erinevused haldusmudeli, menetlusreeglite, funktsionaalsuse ja tugistruktuuride osas. Soome süsteem on kolmest juhtumist kõige tugevamalt riiklikult institutsionaliseeritud ning kõige otsesemalt seotud formaalse seadusandliku protsessiga. Eesti mudel ühendab seevastu sõltumatu halduskorralduse ja parlamendiga lõimitud menetlusgarantiid, kujutades endast hübriidset lahendust, milles paindlikkus ja institutsionaalne sidusus on omavahel tasakaalustatud. Läti ManaBalss.lv põhineb samuti kodanikuühiskonna hallatud mudelil, kuid selle eripäraks on platvormi sisemise eelhindamise ja mobilisatsioonifunktsioonide keskne roll. Neid erinevusi saab tõlgendada Graham Smithi demokraatlike innovatsioonide käsitluse kaudu, mille kohaselt ei määra osalusmehhanismi kvaliteeti üksnes selle olemasolu, vaid viis, kuidas institutsionaalne disain tasakaalustab kaasatust, rahvakontrolli, läbipaistvust ja efektiivsust (Smith, 2009). Eesti mudel rõhutab eelkõige kaasatust ja madalat ligipääsu lävendit, samas kui Soome mudel eeldab

suuremat eelnevat selektsiooni ning rõhutab formaalset sidusust seadusandliku protsessiga. Seega ei kujuta ükski käsitletud süsteem endast ideaalset demokraatlikku innovatsiooni, vaid iga mudel lahendab erineval viisil küsimust, kuidas ühendada kodanike ligipääs, algatuste kvaliteet ja parlamendi reageerimisvõime.

Erinevused ilmnevad selgelt ka menetluse väärtuses ja esmastest filtritest. Eestis on esmane filter suhteliselt nõrk, kuna lävend on madal ja menetluse võtmise kohustus selgelt sätestatud. Soomes rakendub tugevam eelkontroll juba enne laiemat mobilisatsiooni, samas kui Lätis moodustab ManaBalss.lv sisemine eelhindamine kodanikuühiskondliku algatuse ja Saeima formaalse menetluse vahelise vaheastme. Sarnane loogika avaldub ka tugistruktuurides: Eesti ja Läti platvormidel pakutakse ulatuslikumat toimetust ja kommunikatiivset tuge, samal ajal kui Soomes lasub vastutus algatuse õigusliku kvaliteedi ja vormilise korrektsuse eest valdavalt algatajal endil. Eeltoodust lähtudes ei toimi Läti mudelis filter üksnes formaalse menetlusliku kontrollina, vaid ka sisulise konversiooni mehhanismina, mille kaudu platvorm selekteerib suurema mobilisatsioonipotentsiaali ja poliitilise nähtavusega algatusi juba enne nende parlamentaarsesse menetluse jõudmist. Samas ei võimalda institutsionaalse disaini erinevused teha järeldust ühe mudeli selgest paremusest. Pigem osutab võrdlus sellele, et iga mudel sisaldab sisemisi pingeid. Madal lävend suurendab ligipääsu, kuid võib hajutada tähelepanu ja vähendada üksikute algatuste poliitilist kaalu. Kõrge lävend tugevdab selektsiooni ja võib suurendada menetluse jõudvate algatuste sisulist kvaliteeti, kuid piirab osalusmehhanismi avatust. Kodanikuühiskonna vahendatud mudel võib suurendada mobilisatsioonivõimet, kuid tõstatab küsimuse menetlusliku läbipaistvuse ja parlamentaarse vastutuse ulatusest. Kõnealust arvesse võttes on järgnevas analüüsis oluline hinnata mitte üksnes platvormide formaalset ülesehitust, vaid ka seda, kuidas erinevad disainilahendused kujundavad tegelikke osalus- ja mõjumustreid.

4.2 Institutsionaalse disaini seos osalusnäitajatega

Käesolev alapeatükk analüüsib, kuidas Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide platvormide institutsionaalsed disainilahendused – eeskätt allkirjalävend, menetlusreeglid, platvormi funktsionaalsus ja tugistruktuurid kujundavad kodanike osalusaktiivsust ning mõjutavad, millisel määral osalus omandab potentsiaali konverteeruda institutsionaalseks reageerivuseks. Konversiooniprotsessi osalusmõõtnes võimaldab osalusnäitajate võrdlus hinnata, kuidas institutsionaalne disain mõjutab mobilisatsioonimustreid. Siin on keskne küsimus, kas suur

osalusmaht viitab sisulisele poliitilisele osalusele või pigem madala lävega mobilisatsioonile (Arnstein, 1969; Rosenberger et al., 2022).

4.2.1 Algatuste arv ja üldine osalusaktiivsus

Algatuste koguarv vaadeldaval perioodil (2020-2024) viitab juba iseenesest institutsionaalse disaini mõjule. Soomes registreeriti 549 algatust, Lätis 479 ning Eestis 301 algatust. Soome kõrget algatuste arvu toetab riiklikult institutsionaliseeritud mehhanismi nähtavus ja usaldusväarsus, samas kui Lätis aitab suurele algatuste hulgale kaasa platvormi tugev mobilisatsioonivõimekus ning aktiivne kodanikuühiskond. Eestis on algatuste arv madala lävendi tõttu samuti märkimisväärne, kuid jääb Soome ja Läti näitajatele alla. See peegeldab Eesti platvormi hübriidset ülesehitust, kus algatuste loomist küll soodustatakse, kuid mobilisatsioon ei ole üles ehitatud sama tugevalt kampaaniapõhisele loogikale kui Lätis.

Algatuste koguarvu erinevused osutavad seega sellele, et institutsionaalne disain mõjutab mitte ainult allkirjade kogumist, vaid ka algatuste esitamise tõenäosust. Mida nähtavam, kasutajasõbralikum ja institutsionaalselt usaldusväärsem on platvorm, seda tõenäolisemalt kasutavad kodanikud seda poliitilise sisendi andmiseks. Selles mõttes on algatuste koguarv käsitletav esmase osalusaktiivsuse näitajana, mis peegeldab ligipääsu mehhanismile juba enne allkirjastamise dünaamika analüüsi.

Järgnevas tabelis (vt Tabel 7) on koondatud peamised osalusnäitajad Eestis, Soomes ja Lätis ajavahemikul 2020-2024, mida tuleb tõlgendada koos eelnevas alapeatükis käsitletud institutsionaalse disaini elementidega, eeskätt allkirjalävendiga. Lisaks absoluutsele algatuste arvule on oluline arvestada ka allkirjade jaotust üksikalgatuste lõikes. Keskmiste ja mediaanväärtuste võrdlus aitab hinnata, kas osalusaktiivsus jaguneb platvormil ühtlaselt või koondub üksikute suure tähelepanuga algatuste ümber. Veel enam võimaldab künnise suhtarv hinnata, kui võrd realistlik on algatustel saavutada parlamentaarsesse menetlusse jõudmiseks vajalik toetus.

Tabel 7. E-petitsioonide osalusnäitajate võrdlus Eestis, Soomes ja Lätis (2020-2024)

Näitaja	Eesti	Soome	Läti
Algatuste koguarv	301	549	479
Aastane algatuste keskmine arv	60	110	96
Keskmine allkirjade arv algatuse kohta	2037	9959	4468
Mediaanallkirjade arv	625	2770	1240
Künnise suhtarv (keskmine)	2,04	0,20	0,45
Lävendi ületanud algatuste arv	136	49	100
Lävendi ületamise osakaal	44,85%	8,93%	20,88%

Allikas: autori koostatud rahvaalgatus.ee, kansalaisaloite.fi, ja ManaBalss.lv andmete põhjal (2020-2024).

Tabelis 7 esitatud andmed võimaldavad eristada konkreetseid mustreid, mille kaudu institutsionaalse disaini mõju osalusaktiivsusele avaldub. Riikidevahelised erinevused ei kajastu üksnes osalusmahtudes, vaid ka selles, kuidas allkirjad ja algatused süsteemi sees jaotuvad ning milline on nende suhe kehtestatud lävenditega. Eesti puhul paistab silma kõrge künnise suhtarv ja lävendi ületamise sagedus, samas kui Soomes on need näitajad oluliselt madalamad, viidates tugevale selektiivsele mehhanismile. Läti paikneb nende kahe vahel, kus osalusaktiivsus on stabiilsem ja lävendi ületamine mõõdukam.

Nimetatud asjaoludest lähtudes tuleb osalusnäitajaid tõlgendada kahe tasandi kaudu. Esiteks peegeldavad need osalusmehhanismi avatust ehk seda, kui paljudel kodanikel ja algatustel on võimalik süsteemi siseneda. Teiseks osutavad need osaluse konversioonipotentsiaalile ehk sellele, millisel määral kogutud toetus suhestub institutsionaalse lävendiga ja loob eeldused poliitiliseks mõjuks. See eristus on oluline, sest vastasel juhul võiks madala lävendiga süsteem näida automaatselt demokraatlikum, kuigi tegelik mõju võib jääda piiratumaks.

4.2.2 Allkirjade arv ja allkirjastamise dünaamika

Konversiooniprotsessi osalusmõõtmes võimaldab allkirjade arv ja jaotus hinnata, millisel viisil kujundab institutsionaalne disain mobilisatsioonimustreid ning kas osalus väljendub laiapõhjalise toetuse või üksikute algatuste ümber koonduva mobilisatsioonina. Allkirjade absoluutsetes mahtudes on riikide vahel märkimisväärsed erinevused, mis peegeldavad otseselt institutsionaalse disaini mõju mobilisatsioonimustritele. Nagu tabelis 7 kajastub, on keskmine allkirjade arv Soomes kordades kõrgem kui Eestis ja Lätis, mis viitab sellele, et mobilisatsioon koondub seal vähestele, kuid väga laiapõhjalist toetust koguvatele algatustele. Nimelt kogub Soomes keskmine algatus ligikaudu 10 000 allkirja, mis ületab oluliselt Eesti ja Läti vastavaid näitajaid. Selline muster viitab tugevalt selektiivsele mobilisatsioonile, kus vähesed algatused koondavad väga laiapõhjalise toetuse. Analüütilise raamistiku perspektiivist on tegemist olukorraga, kus ligipääs osalusmehhanismile on piiratud, kuid mobiliseerunud osalus on intensiivne ja koondub vähestele tugeva toetusega algatustele. Kõrge allkirjalävend (50 000 allkirja) toimib siin tugeva mobilisatsioonimehhanismina, sundides algatusi koguma laiapõhjalist toetust juba enne parlamentaarsesse menetlusse jõudmist. Samas toimib kõrge lävend ka sisulise konversiooni filtrina, kuna juba enne parlamentaarsesse menetlusse jõudmist selekteeritakse välja üksnes suure mobilisatsioonivõime ja organisatsioonilise küpsusega algatused.

Eestis on allkirjastamise muster teistsugune. Keskmised allkirjade arvud võivad olla kõrged (nt 2023. aastal üle 3200), kuid mediaan on väga madal (2024. aastal 142), mis viitab osaluse suurele dispersioonile. See tähendab, et väike hulk algatusi kogub väga palju toetust, samas kui enamik jääb marginaalse nähtavusega. Selline jaotus viitab Smithi (2009) mõistes kõrgele kaasatusele, kuid ebaühtlasele mobilisatsioonile. Madal lävend võimaldab suurel hulgal algatustel süsteemi siseneda, kuid ei loo automaatselt tingimusi laiapõhjaliseks toetuseks iga algatuse ümber. Arnsteini (1969) perspektiiviks võib seda tõlgendada osalusena, mis ei pruugi ulatuda sisulise mõjuni, vaid jääb sageli väljenduslikule tasandile. Sellisel juhul võib kõrge

osalusaktiivsus toimida pigem väljendusliku kui institutsionaalselt reageeriva osalusvormina, kus osalus küll mobiliseerub, kuid ei pruugi konverteeruda sisuliseks poliitiliseks mõjuks.

Lätis kujundavad allkirjastamise mustreid eelkõige platvormi mobilisatsioonifunktsioonid ja kampaaniakeskne kommunikatsioon. Keskmine allkirjade arv (u 4500) on suhteliselt stabiilne ja kõrgem kui Eestis, mis viitab sellele, et platvorm suudab aktiveerida kasutajaid ühtlasemalt. Kuigi 10 000 allkirjaga lävendi ületamine ei ole lihtne, saavutatakse see siiski sagedamini kui Soomes. Analüütilise raamistiku mõttes paikneb Läti mudel kahe äärmuse vahel: ligipääs ei ole täielikult avatud, kuid mobilisatsioon ei ole ka nii koondunud kui Soomes. Seda mustrit ei selgita niivõrd tugev menetluslik garantii, kuivõrd platvormi võimekus ühendada nähtavus, kommunikatiivne levik ja algatuste eelnev sisuline selektsioon. Eelnevast tulenevalt ei kujunda Läti mudel üksnes osalusaktiivsust, vaid ka algatuste sisulist konversiooni, kuna platvormi eelnev selektsioon mõjutab juba varases etapis seda, millised algatused muutuvad avalikult nähtavaks ja mobiliseerimisvõimeliseks.

Allkirjastamise dünaamika võrdlus näitab seega, et kõrge keskmine allkirjade arv ei tähenda automaatselt laiapõhjalist osalust. Eesti puhul viitab keskmise ja mediaani erinevus sellele, et tähelepanu ja toetus koonduvad eeskätt üksikutele nähtavatele algatustele, samas kui suur osa algatustest jääb vähese toetusega. Soomes on osalus koondunud, kuid üksikute algatuste mobilisatsioonivõime on väga tugev. Lätis on toetusjaotus ühtlasem, mis viitab platvormi suutlikkusele hoida algatused avalikkuses pikemalt nähtavana ning suunata kasutajaid allkirjastamisele järjepidevalt. See kinnitab Rosenbergeri jt (2022) käsitlust, mille kohaselt digitaalsed osalusvormid võivad samaaegselt laiendada ligipääsu ja killustada osalusmustreid.

Selline jaotus kinnitab, et digitaalne osalus ei ole tingimata ühtlaselt jaotunud. Nähtavad ja ühiskondlikult polariseerivad teemad võivad koguda erakordselt palju toetust, samas kui suur osa algatustest jääb marginaalse nähtavusega. See on oluline slaktivismi käsitluse seisukohalt, mille järgi madala pingutusega osalusvormid võivad küll suurendada osalemise sagedust, kuid mitte tingimata süvendada kollektiivset mobilisatsiooni ega poliitilist mõju (Morozov, 2009; Christensen, 2011). Eesti näide illustreerib seda selgelt: madal lävend soodustab osalust, kuid ei taga tugevat mobilisatsiooni. Samas ei saa slaktivismi käsitleda universaalse negatiivse nähtusena. Läti näide osutab, et digitaalsed mobilisatsioonivahendid võivad teatud institutsionaalsetes tingimustes toetada ka sisulisemat kaasatust. See kinnitab, et osalusaktiivsuse tähendus sõltub otseselt institutsionaalsest disainist. Analüüs kinnitab seega,

et osalusaktiivsus ei ole neutraalne ega juhuslik nähtus, vaid institutsionaalse disaini kaudu kujundatud tulemus. Konversiooniprotsessi osalusmõõdme perspektiivist sõltub mobilisatsioon mitte ainult kodanike huvist, vaid ka sellest, millised mehhanismid osalemist suunavad, piiravad või võimendavad.

4.2.3 Kännise suhtarv ja selle seos disainiga

Kännise suhtarv (allkirjade arv ÷ nõutav lävend) illustreerib institutsionaalse raamistiku mõju kõige selgemalt. Tabelis 7 esitatud keskmised suhtarvud näitavad selgelt, et Eesti puhul ületavad algatused lävendi sageli mitmekordselt (keskmiselt üle kahe korra), samas kui Soomes jääb enamik algatusi sellest märkimisväärselt allapoole. Eestis on see näitaja kolmiku kõrgem (nt 2020. aastal 2,36 ja 2023. aastal 3,24), mis tähendab, et algatused ületavad lävendi sageli mitmekordselt. Lätis jääb kännise suhtarv keskmiselt 0,37-0,53 juurde, mis tähendab, et kuigi mobilisatsioon on tugev, on 10 000 allkirjaga kännise ületamine keerukas. Soomes on kännise suhtarv süsteemselt madalaim – vahemikus 0,16-0,26. Seda põhjendab asjaolu, et 50 000 hääle lävendit on raske saavutada. See kinnitab analüütilise raamistiku loogikat, mille kohaselt ligipääs (madal lävend) ei võrdu automaatselt võimestatud osalusega, vaid muutub poliitiliselt mõjusaks alles siis, kui see on seotud institutsionaalse reageerimisega (Fung & Wright, 2003).

Kännise suhtarv võimaldab seega näha, kuivõrd realistlikult on institutsionaalne lävend suhestatud platvormi tegeliku mobilisatsioonipotentsiaaliga. Eesti puhul on lävend seatud tasemele, mille ületamine on paljude algatuste jaoks saavutatav, mistõttu toimib see pigem ligipääsu võimaldava kui piirava mehhanismina. Soomes on lävend seevastu nii kõrge, et see toimib tugeva formaalse ja sisulise konversiooni filtrina juba enne parlamentaarset menetlust. Läti paikneb nende kahe vahel: lävend ei ole formaalselt nii madal kui Eestis, kuid platvormi ülesehitus ja kampaanialoogika aitavad algatustel sellele siiski suhteliselt lähedale jõuda. Teoreetiliselt kinnitab see Fung'i ja Wrighti (2003) käsitluse keskset eeldust, et osalus ei võrdu automaatselt võimestamisega. Madal lävend loob kodanikele parema ligipääsu poliitilisele süsteemile, kuid võimestavaks muutub osalus alles siis, kui see on seotud reaalse institutsionaalse reageerimisega ja otsustusprotsessiga. Seega võib Eesti mudelit käsitleda tugeva menetlusliku ligipääsu näitena, kuid selle poliitiline mõju sõltub edasistest institutsionaalsetest filtritest. Soome ja läti puhul on esmane ligipääs piiratum, kuid menetlusse jõudvate algatuste potentsiaalne kaal võib olla suurem.

4.2.4 Platvormi funktsionaalsus ja tugistruktuuride roll

Osalusnäitajate varieerumine on selgelt seotud platvormi funktsionaalsusega. Eesti platvormi tugevad kaasloomevahendid nagu kommentaarid, redigeerimine ja toimetuslik tugi aitavad algatusi vormistada ja laiema publikuni viia, kuid ei pruugi alati tagada sügavat mobilisatsiooni. Lätis toetavad kampaaniavahendid ja kommunikatiivne nähtavus stabiilset toetuse kasvu, mis tagab allkirjastamisele ühtlasema dünaamika. Soomes ei ole platvormil küll ideekorje- ega toimetuslike kaasloomevahendeid, kuid süsteem ei ole seetõttu minimalistlik. Vastupidi – algatus peab juba avaldamisfaasis läbima Justiitsministeeriumi eelkontrolli ning sellel peab olema vähemalt viis hääleõiguslikku kaasalgatajat. Seda tüüpi institutsionaalne raamistik nõuab algatuselt algusest peale sisulist küpsust ja kollektiivset ettevalmistust. Mobilisatsioon ei sõltu seega üksnes algatajate organisatsioonilisest tugevusest, vaid ka sellest, et algatuse sisuline kvaliteet ja õiguslik vorm peavad vastama formaalsetele nõuetele, mis tõstab lävendit nii algatuse loomise kui ka toetuse kogumise protsessis.

Funktsionaalsuse ja tugistruktuuride võrdlus osutab, et osalusaktiivsus ei sõltu ainult sellest, kui lihtne on algatust tehniliselt allkirjastada, vaid ka sellest, millist tuge pakub süsteem algatuste kujundamiseks, levitamiseks ja avalikkusele arusaadavaks tegemiseks. Eesti puhul toetavad kaasloomevahendid algatuste tekkimist ja vormilist kvaliteeti, kuid ei pruugi pakkuda samavõrd tugevat kampaanialoogikat. Läti puhul on tugistruktuurid tihedamalt seotud nähtavuse ja avaliku mobiliseerimisega, mis aitab hoida osalust stabiilsemana. Soomes asendab platvormisese kaasloome puudumist tugev institutsionaalne eelkontroll, mis nihutab koormuse algatajate ettevalmistusvõimele ning muudab osaluse olemuselt nõudlikumaks. Teisisõnu kinnitavad nii tabelis 7 esitatud kvantitatiivsed näitajad kui ka platvormide funktsionaalne ülesehitus, et osalusaktiivsuse kujunemine ei ole pelgalt tehnilise ligipääsu küsimus, vaid sõltub otseselt sellest, milliseid mobilisatsiooni- ja selektsioonimehhanisme institutsionaalne disain võimaldab või piirab.

4.2.5 Teoreetiline tõlgendus: osalus ja institutsionaalne disain

Käesolevas alapeatükis tõlgendatakse eelnevalt esitatud empiirilisi tulemusi teoreetiliste käsitluste valguses, et selgitada, millisel viisil kujundab institutsionaalne disain kodanikualgatuste osalusmustreid. Analüüs näitab, et osalusaktiivsuse erinevused Eesti, Soome ja Läti vahel ei tulene üksnes kodanike huvist või mobilisatsioonivõimest, vaid on tihedalt seotud platvormide ülesehituse, menetlusreeglite ja funktsionaalsete lahendustega. Analüütilise

raamistiku perspektiivist ei peegelda osalusnäitajad mitte üksnes mobilisatsiooni mahtu, vaid ka seda, kuidas institutsionaalne disain kujundab kodanikualgatuste konversioonipotentsiaali ehk võimalust muutuda institutsionaalselt mõjusaks poliitiliseks sisendiks.

Graham Smithi (2009) demokraatlike innovatsioonide raamistik võimaldab neid erinevusi mõtestada eeskätt kaasatuse ja rahvakontrolli tasakaalu kaudu. Eesti platvormi madal osaluslävend ja paindlikud kaasloomevõimalused toetavad kõrget kaasatust, võimaldades suurel hulgal kodanikel algatusi luua ja neis osaleda. Samas viitab osalusnäitajate suur dispersioon – eriti madalad mediaanväärtused võrreldes keskmistega, et laiapõhjaline ligipääs ei pruugi automaatselt viia laiapõhjalise mobilisatsioonini. Teisisõnu on Eesti puhul tegemist mudeliga, kus kaasatus on institutsionaalselt maksimeeritud, kuid rahvakontroll avaldub ebahühtlaselt. Soomes ilmneb vastupidine loogika. Kõrge osaluslävend ja formaalsed nõuded piiravad ligipääsu mehhanismile, kuid samal ajal suunavad mobilisatsiooni tugevamalt koonduma üksikute algatuste ümber. Smithi (2009) mõistes tähendab see madalamat kaasatust, kuid potentsiaalselt kõrgemat kaalutletud otsust, kuna algatused peavad juba varases etapis vastama sisulistele ja õiguslikele nõuetele. Selline disain loob olukorra, kus osalus ei ole kvantitatiivselt laiapõhjaline, kuid võib olla kvalitatiivselt intensiivsem. Läti mudel paikneb nende vahel, kuid eristub selgelt oma mobilisatsioonikeskse loogika poolest. Platvormi kommunikatiivsed ja kampaaniapõhised tööriistad toetavad suhteliselt stabiilset osalusaktiivsust ning võimaldavad algatustel koguda toetust ühtlasemalt kui Eestis. Samas toimib platvormi sisemine eelhindamine olulise filtrina, mis tähendab, et kaasatus ei ole täielikult avatud, vaid osaliselt struktureeritud. Smithi (2009) raamistikus võib seda tõlgendada kompromissina kaasatuse ja efektiivsuse vahel, kus osalus on küll piiratum, kuid suunatud suurema potentsiaalse mõjuga algatustele.

Arnsteini (1969) osalusredeli käsitlus võimaldab täiendavalt eristada osaluse kvalitatiivseid tasandeid. Eesti puhul viitavad tulemused sellele, et suur osa osalusest jääb redeli keskmistele astmetele, mida Arnstein seostab niinimetatud näilise osalusega (*tokenism*), kus kodanikud saavad küll oma seisukohti väljendada, kuid nende sisend ei pruugi otseselt mõjutada poliitilisi otsuseid. Soomes on osalus redeli alumistel astmetel piiratum, kuid need vähesed algatused, mis jõuavad kõrgematele tasanditele, omavad suuremat potentsiaali sisuliseks mõjuks. Läti puhul viitab selektiivne ligipääs sellele, et osalusmehhanism suunab kodanikke juba varases etapis kõrgemate astmete poole, kus osalus on tihedamalt seotud poliitiliste tulemustega. Siin on aga oluline vältida liiga lihtsat vastandust, mille järgi Eesti madal lävend tähendaks üksnes

näilist osalust ja Soome või Läti selektiivsem mudel üksnes sisulisemat osalust. Pigem näitab võrdlus, et osaluse kvaliteet sõltub erinevate disainielementide koosmõjust. Arnsteini osalusredeli mõttes võib sama mehhanism sisaldada korraga nii kaasamise kui ka tokenismi elemente: kodanikel võib olla reaalne võimalus oma ettepanek parlamenti viia, kuid lõplik otsustusõigus ja poliitikamuutuse võimalus jäävad siiski esindusinstitutionide kätte (Arnstein, 1969). Samas tuleb arvestada ka Arnsteini käsitluse piirangutega. Tritter ja McCallum (2006) on osutanud, et osaluse hindamine üksnes võimu jaotuse kaudu võib jätta tähelepanuta osalusmehhanismide kommunikatiivse ja mobiliseeriva väärtuse. Käesoleva analüüsi tulemused kinnitavad seda kriitikat: näiteks Eesti puhul ei muundu osalus alati otsustusõiguseks, kuid see võib siiski omada olulist rolli avaliku arutelu kujundamisel ja poliitilise tähelepanu suunamisel, mis viitab osalusmehhanismi kommunikatiivsele ja mobiliseerivale funktsioonile, mida Arnsteini algne käsitlus ei käsitle piisava põhjalikkusega.

E-petitsioonide puhul on oluline arvestada ka slaktivismi käsitlusega, mis rõhutab madala pingutusega osalusvormide võimalikku pealiskaudsust. Eesti osalusmuster, kus suur hulk algatusi kogub piiratud toetust võib osaliselt peegeldada sellist madala lävega osalusloogikat. Samas näitab Läti näide, et digitaalsed mobilisatsioonivahendid ei pruugi viia üksnes pealiskaudse osaluseni, vaid võivad teatud institutsionaalsetes tingimustes toetada ka sisulisemat kaasatust. Sisuliselt tähendab see, et slaktivismi ei saa käsitleda universaalse negatiivse nähtusena, vaid selle mõju sõltub platvormi disainist ja mobilisatsioonistrateegiatest. See järeldus haakub ka Bennett ja Segerbergi (2012) ühendava tegevuse käsitlusega, mille kohaselt digitaalsed mobilisatsioonivormid ei pruugi põhineda tugevatel organisatsioonidel, vaid individuaalsel osalusel, mis võib siiski teatud tingimustel viia ulatusliku kollektiivse lõpuni.

Teoreetilises plaanis kinnitab see, et osalusaktiivsust ei saa samastada demokraatliku mõjukusega. Suur algatuste arv, madal lävend või tehniliselt lihtne allkirjastamine võivad suurendada osalemise ulatust, kuid mitte tingimata osaluse sisulist kaalu. Seetõttu tuleb osalusnäitajaid tõlgendada alati koos institutsionaalse disaini teiste elementidega, mis määravad, kas kodanike panus jääb peamiselt väljenduslikuks või omandab reaalse poliitilise kaalu. Osalusnäitajaid saab seejuures käsitleda kahe tasandi kaudu. Esimene tasand puudutab osalusmehhanismi avatust ehk seda, kui paljudel kodanikel ja algatustel on võimalik süsteemi siseneda. Teine tasand puudutab osaluse konversiooni mõju ehk seda, kas ja kuidas kodanike sisend kandub üle poliitilisse otsustusprotsessi. Käesoleva töö seisukohalt on just nende kahe

tasandi eristamine keskne, sest see võimaldab selgitada, miks kõrge osalusaktiivsus ei pruugi automaatselt tähendada kõrget seadusandlikku edukust.

Võrdlus näitab, et osalusnäitajad ei kujune juhuslikult, vaid on tihedalt seotud platvormide institutsionaalse disainiga. Eesti madal lävend ja paindlikud kaasloomefunktsioonid soodustavad suure arvu algatuste loomist ja sagedasi lävendiületusi, kuid osalusaktiivsuse tase jääb ebahütlaseks, mida peegeldavad väga madalad mediaanväärtused. Lätis hoiab platvormi mobilisatsioonikesksus osalusaktiivsuse stabiilsena, ehkki lävendeid ületatakse harvem kui Eestis. Soomes koonduvad allkirjad väheste, kuid väga mõjusate algatuste taha, mis tuleneb mitte üksnes kõrgest lävendist, vaid ka institutsionaalselt rangetest sisunõuetest, Justiitsministeeriumi eelkontrollist ning vähemalt viie kaasalgataja kohustusest. Need mustrid viitavad sellele, et madalam osaluslängend on seotud suurema algatuste arvu ja laiapõhjalisema osalusega, kuid suurem osalusmaht ei ole otseselt seotud kõrgema seadusandliku edukusega. Praktikast tähendab see, et osalusnäitajate dünaamikat kujundavad mitte üksnes formaalsed künnised, vaid ka platvormide funktsionaalsed omadused, kontrollmehhanismid ja tugistruktuurid, mis määravad, kui tõhusalt kodanikud suudavad end mobiliseerida ja algatuse ellu viia. Järelikult on osalusaktiivsust põhjendatud käsitleda mitte pelgalt kodanike huvi või aktiivsuse peegeldusena, vaid institutsionaalselt kujundatud tulemina, mis sõltub otseselt sellest, kuidas ligipääs, mobilisatsioon ja menetluslik selektsioon on konkreetsel platvormil omavahel tasakaalustatud.

4.3 Institutsionaalse disaini seos seadusandliku edukusega

Eelnevas alapeatükis analüüsiti institutsionaalse disaini seost osalusnäitajatega, keskendudes sellele, kuidas platvormide ülesehitus mõjutab algatuste arvu, allkirjade kogumist ja mobilisatsioonimustreid. Selline lähenemine ei võimalda aga veel hinnata, mil määral kandub osalusaktiivsus üle poliitiliseks mõjuks. Seetõttu keskendub käesolev alapeatükk institutsionaalse disaini seosele seadusandliku edukusega ehk sellele, kuidas erinevad institutsionaalsed lahendused mõjutavad kodanikualgatuste jõudmist parlamentaarsesse menetlusse ja poliitikakujundamise protsessi. Alapeatükk jaguneb kaheks omavahel seotud analüütiliseks vaateks. Esmalt käsitletakse seadusandlikku edukust kvantitatiivsete näitajate kaudu, võrreldes Eesti, Soome ja Läti algatuste menetluslikku edenemist ja konversioonimustreid. Seejärel täiendatakse kvantitatiivset võrdlust kvalitatiivse vaatega, mis

keskendub valitud juhtumite põhjal sellele, kuidas institutsionaalne reaktsioon avaldub sisulises poliitikakujundamises, algatuste ümberraamistamises ja parlamentaarses menetluses.

4.3.1 Kvantitatiivne vaade seadusandlikule edukusele

Käesolevas alapeatükis võrreldakse Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide süsteemide seadusandlikku edukust kuueastmelise menetlusskaala alusel. Analüüs keskendub sellele, mil määral jõuavad kodanikualgatused parlamentaarsesse menetlusse ning kui edukalt liiguvad need edasi kõrgema mõjuga menetlusetappidesse. Seadusandlikku edukust käsitletakse seejuures institutsionaalse reageerivuse näitajana, mis peegeldab, kuidas erinevad institutsionaalsed lahendused kujundavad kodanikualgatuste konversiooni poliitilise otsustusprotsessi. Mansbridge'i (2003) käsitluses viitab see sellele, kas kodanikualgatused omandavad institutsionaalses menetluses esindusliku kaalu või jäävad pelgalt poliitiliseks sisendiks. Oluline on eristada seadusandlikku edukust kui menetluslikku tulemust ja poliitilist mõju kui sisulisemat muutust poliitikakujundamises. Käesolevas töös kasutatav kuueastmeline skaala võimaldab mõõta institutsionaalset reageerimist, kuid kõrgem menetluslik tase ei tähenda tingimata ulatuslikumat poliitilist mõju. Seetõttu ei käsitleta seadusandlikku edukust lineaarse tulemina, vaid mitmeetapilise protsessina, kus institutsionaalsed filtrid ja menetlusreeglid kujundavad algatuste liikumist poliitilise mõju suunas.

Võrreldes eelnevas alapeatükis esitatud osalusnäitajatega (vt Tabel 7), võimaldavad järgnevad andmed hinnata, mil määral kandub osalusaktiivsus üle tegelikuks poliitiliseks mõjuks ning kuidas institutsionaalsed filtrid kujundavad selle konversiooni sisulist kvaliteeti. Tabelis 8 esitatud näitajad osutavad selgelt, et osalusaktiivsuse ja seadusandliku mõju vaheline seos ei ole lineaarne. Konversiooniprotsessi perspektiivist tähendab see, et kõrge osalusaktiivsus ei pruugi automaatselt viia tugeva institutsionaalse reageerivuseni ega sisulise poliitilise mõjuni. Teisisõnu seadusandlik edukus kujuneb mitmeetapilise konversiooniprotsessi tulemusena, mille käigus institutsionaalne disain mõjutab nii algatuste ligipääsu, sisulist selektsiooni kui ka nende edasist parlamentaarset käsitlemist.

Tabel 8. E-petitsioonide seadusandliku edukuse võrdlus Eestis, Soomes ja Lätis (2020-2024)

Näitaja	Eesti	Soome	Läti
Keskmine menetlusedukuse tase	1,28	0,26	0,62
Algatuste osakaal tasemel 3 ja kõrgemal (%)	32,56%	7,10%	11,90%
Algatuste osakaal tasemel 4-5 ja kõrgemal (%)	5,31%	0,91%	6,30%
Menetlusetappide konversioonimäär (tasemelt 3 tasemetele 4-5)	16,33%	12,82%	52,90%
Lävendi ületanud algatuste osakaal	44,85%	8,93%	20,88%

Allikas: autori koostatud rahvaalgatus.ee, kansalaisaloite.fi, ja ManaBalss.lv andmete põhjal (2020-2024).

Eesti paistab silma kõrge lävendiületuse osakaalu ja kõrgeima keskmise menetlusedukuse tasemega, kuid selle kõrval jääb kõrgematele menetlustasemetele jõudvate algatuste osakaal tagasihoidlikuks. Soomes on nii lävendiületuse osakaal kui ka keskmine menetlusedukuse madalad, kuid see viitab pigem tugevale selektiivsele filtrile kui mehhanismi nõrkusele. Läti eristub seevastu kõrge konversioonimääraga tasemelt 3 tasemetele 4–5, mis näitab, et parlamentaarsesse menetlusse jõudnud algatustel on seal suhteliselt suur tõenäosus edasi liikuda sisuliselt mõjukamatesse etappidesse.

Need erinevused viitavad niinimetatud väravaefektile, mille kaudu institutsionaalsed lävendid ja eelkontrollid määravad, millised algatused üldse jõuavad poliitilisse süsteemi. Analüütilise raamistiku mõttes on tegemist kriitilise üleminekuga osaluse ja ligipääsu mõõtmest institutsionaalse reageerivuse mõõtmesse. Fung'i ja Wrighti (2003) käsitluses tähendab see, et osalus muutub võimestavaks alles siis, kui see ületab institutsionaalsed filtrid ja seotakse otsustusprotsessiga. Oluline järeldus on, et pärast lävendi ületamist muutuvad riikidevahelised erinevused märgatavalt väiksemaks. Menetlusetappides 1–5 on algatuste edasine edenemine Eesti, Läti ja Soome võrdluses suhteliselt sarnane. See viitab sellele, et institutsionaalse disaini mõju on kõige tugevam protsessi varasemates etappides ehk osaluse ja ligipääsu mõõtmes, mitte hilisemates institutsionaalse reageerivuse etappides. Seega kujunevad peamised erinevused seadusandlikus edukuses juba enne formaalse menetluse algust.

Riikide võrdlus toob esile kolm erinevat institutsionaalset loogikat. Analüütilise raamistiku perspektiivist näitab Eesti mudel tugevat osalust ja ligipääsu ning laiapõhjalist mobilisatsiooni, kuid piiratud konversiooni institutsionaalseks mõjuks. Suur osa algatustest jõuab parlamentaarsesse menetlusse, kuid vaid vähesed jõuavad eelnõuks vormistamise või seadusandliku muudatuseni. See kinnitab hüpoteesi, et suurem osalusaktiivsus ei tähenda automaatselt suuremat poliitilist mõju. Arnsteini (1969) käsitluses paikneb Eesti mudel olukorras, kus osalus on institutsionaalselt tagatud, kuid kodanike sisendi konversioon sisuliseks poliitiliseks reaktsiooniks jääb sageli piiratud ulatusse. Soome mudel esindab vastupidist loogikat: ligipääs on piiratum, kuid osalus intensiivsem ja konversioon institutsionaalseks mõjuks tugevam. Kõrge lävend välistab suure hulga algatusi juba enne parlamenti jõudmist, kuid need, mis selle ületavad, on sisuliselt küpsed ja organisatsiooniliselt tugevad. Fung'i ja Wrighti (2003) käsitluses viitab see olukorrale, kus osalusmehhanism on vähem kaasav, kuid rohkem võimestav, kuna kodanike sisend seotakse otsustusprotsessiga. Selles mõttes toimib Soome mudel samaaegselt nii formaalse kui ka sisulise konversiooni filtrina, kuna parlamentaarsesse menetlusse jõuavad valdavalt algatused, mis on juba varases etapis läbinud tugeva õigusliku, organisatsioonilise ja sisulise selektsiooni. Läti mudel paikneb nende kahe vahel: ligipääs ei ole täielikult avatud, kuid platvormi sisemine selektsioon ja mobilisatsioon loovad tingimused suhteliselt kõrgeks institutsionaalseks konversiooniks. Platvormi vahendav roll tähendab, et parlamentaarsesse menetlusse jõuavad peamiselt sisuliselt küpsed algatused, millel on suurem tõenäosus saavutada poliitiline mõju. See viitab, et institutsionaalne mõju võib kujuneda ka väljaspool tugevalt riiklikult juhitud mudelit, kui platvorm toimib tõhusa vahendaja ja kvaliteedifiltrina. Analüütilise raamistiku perspektiivist

mõjutab Läti mudel samaaegselt nii osaluse ja ligipääsu mõõdet, sisulist konversiooni kui ka institutsionaalset reageerivust. Platvormi eelnev selektsioon ei kujunda üksnes algatuste formaalset edenemist, vaid mõjutab otseselt ka seda, millised algatused omandavad poliitilise nähtavuse, sisulise kaalu ja suurema tõenäosuse jõuda parlamentaarses menetluses kõrgema mõjuga etappidesse.

Võrdlev analüüs näitab, et e-petitsioonide seadusandlik edukus ei sõltu üksnes osalusaktiivsuse mahust, vaid eelkõige platvormi institutsionaalsest ülesehitusest, menetlusreeglite sidususest ja parlamendi reageerimisloogikast. Seadusandlikku edukust tuleb käsitleda institutsionaalse reageerivuse kaudse näitajana, mille tähendus sõltub sellest, kas ja kuidas kodanike sisend muundub poliitiliseks otsuseks. Seejuures ei väljendu institutsionaalne reageerivus üksnes algatuse formaalses edenemises, vaid ka selles, kuidas parlamentaarne süsteem kodanike sisendit tõlgendab, filtreerib ja sisuliselt töötleb. Ühiselt võetuna näitab analüüs, et seadusandlik edu kujuneb mitmeetapilise protsessina, mille eri faase mõjutavad erinevad institutsionaalsed reeglid ning platvormi disainielemendid. Analüütilise raamistiku kolme faasi vaates tähendab see, et ligipääs, mobilisatsioon ja institutsionaalne reaktsioon on omavahel seotud, kuid mitte lineaarses suhtes. Madal lävend suurendab ligipääsu, kuid ei taga mõju, samas tugev selektsioon piirab osalust, kuid võib suurendada üksikute algatuste mõju.

Seega kinnitab seadusandliku edukuse analüüs Smithi (2009) käsitluses esile toodud disainipinget kaasatuse ja efektiivsuse vahel. Eesti mudel maksimeerib ligipääsu, kuid ei taga tugevat konversiooni seadusandlikuks mõjuks. Soome mudel piirab ligipääsu, kuid tugevdab menetluse jõudvate algatuste sisulist kaalu. Läti mudel püüab neid kahte loogikat ühendada kodanikuühiskondliku vahendamise ja platvormipõhise selektsiooni kaudu. Seetõttu ei kinnita tulemused ühtset lineaarset seost institutsionaalse integratsiooni, osalusaktiivsuse ja seadusandliku edukuse vahel, vaid näitavad nende tegurite tingimuslikku koosmõju.

4.3.2 Kvalitatiivne vaade: sisuline konversioon ja institutsionaalne reaktsioon

Varasem analüüs keskendus seadusandliku edukuse kvantitatiivsetele näitajatele ning võimaldas võrrelda Eesti, Soome ja Läti kodanikualgatuste edenemist menetluslikes kategooriates. Selline lähenemine on vajalik, et hinnata platvormide institutsionaalse disaini seost algatuste parlamentaarsesse menetluse jõudmise ja sealt edasi liikumisega. Samas ei võimalda menetluslikud tasemed täielikult avada institutsionaalse reaktsiooni sisulist iseloomu. Seetõttu keskendub käesolev alapeatükk lisaks formaalsele konversioonile ka sellele, kuidas

algatuste sisu protsessi jooksul säilib, muutub või filtreerub. Algatus võib jääda formaalselt tasemele 3, kuid tõstatada avalikus arutelus väga mõjuka küsimuse, samas kui tasemele 5 jõudnud algatuse sisuline mõju võib olla kitsam. Seetõttu täiendatakse järgnevalt kvantitatiivset võrdlust lühikese kvalitatiivse vaatega, mis illustreerib valitud näidete põhjal, millise sisulise tähenduse võib institutsionaalne reaktsioon eri riikides omandada. Alapeatükk ei kujuta endast uut võrreldavat andmestikku ega eesmärgista riikidevaheliste üldistuste tegemist argumentatsiooni kvaliteedi kohta.

Valitud juhtumid toimivad illustratiivsete näidetena, mille eesmärk on täpsustada eelnevalt tuvastatud mustreid ning näidata, kuidas institutsionaalne reaktsioon võib avalduda nii menetluslikus käsitluses, sisulises ümberraamistamises kui ka poliitikakujundamises. Tähelepanu pööratakse ka algatuste menetluslikule kulule parlamendi komisjonides, sest just komisjonide tasandil avaldub sageli see, kas kodanikualgatus muutub sisulise poliitikaarutelu osaks või piirdub selle käsitlemine formaalse vastusega. Kvalitatiivne täiendus on oluline ka teoreetilises perspektiivist. Arnsteini (1969) ja Fung'i ning Wrighti (2001) käsitlused rõhutavad, et osalusmehhanismi demokraatlikku tähendust ei saa hinnata üksnes selle formaalse olemasolu või menetlusliku edenemise kaudu, vaid ka selle järgi, kas kodanike sisend mõjutab sisuliselt otsustusprotsessi. Samuti võimaldab Sawardi (2006) käsitlus esindusest kui representatiivsest väitest tõlgendada kodanikualgatusi mitte ainult osalusvormina, vaid ka poliitiliste nõuetena, mille kaudu määratletakse avaliku arutelu teemad ja prioriteedid. Sellest lähtuvalt ei keskendu järgnev analüüs üksnes sellele, kas algatused jõudsid parlamentaarsesse menetlusse, vaid ka sellele, kuidas institutsioonid neid tõlgendasid, ümber kujundasid ja poliitikakujundamisse integreerisid.

Juhtumite valikul lähtuti eesmärgipärasest valimist. Eesti puhul valiti juhtum, mis näitab madala lävendi ja kõrge mobilisatsiooni korral piiratud seadusandlikku konversiooni. Soome puhul valiti juhtum, mis illustreerib kõrge lävendi ületanud algatuse põhjalikku parlamentaarset käsitlemist ja seadusandlikku olemust. Läti puhul valiti juhtum, mis näitab ManaBalss.lv platvormi kaudu esitatud algatuse jõudmist poliitilise tulemuseni, kuid mille menetluslik sisemine kulg ei ole samal määral avalikult jälgitav kui Eesti ja Soome parlamentaarsetes süsteemides. Selline valik võimaldab tuua esile mitte üksnes algatuste lõpptulemuse, vaid ka institutsionaalse reaktsiooni läbipaistvuse ja sisulise sügavuse erinevused.

Tabel 9 annab ülevaate valitud juhtumite peamistest konversioonimustritest ning institutsionaalse reaktsiooni erinevatest vormidest.

Tabel 9. Valitud juhtumite konversioonimustrite võrdlus

Riik	Algatus	Formaalne konversioon	Sisuline konversioon	Institutsionaalse reaktsiooni iseloom
Eesti	Automaksu vastane petitsioon	Jõudis komisjonimenetlusse (Tase 3)	Algne normatiivne raamistik tõlgiti menetluslik-tehniliseks küsimuseks	Tugev menetluslik reageerivus, piiratud poliitikamuutus
Soome	Veevarustuse erastamise vastane algatus	Seadusandlik muudatus (tase 5)	Algatus integreeriti eksperdi- ja komisjonimenetlusse	Eksperdipõhine ja sisuliselt integreeritud reageerivus
Läti	Sünni- ja hooldustoetuste tõstmise algatus	Seadusandlik muudatus (tase 5)	Algatus integreeriti demograafia- ja sotsiaalpoliitika raamistikku	Mobiliseeriv ja vahendatud poliitiline surve

Allikas: Autori koostatud Rahvaalgatus.ee (2023), Eduskunta (2020), ManaBalss.lv (2023) ja parlamentaarsete dokumentide põhjal.

4.3.3 Valitud juhtumid

Eesti puhul illustreerib institutsionaalse reaktsiooni piiratust hästi algatus „Petitsioon automaksu kehtestamise vastu”, mis kogus 65 565 toetusallkirja ning jõudis menetluslikult tasemele 3 (Rahvaalgatus.ee, 2023). Tegemist on ühe vaadeldava perioodi kõige suurema toetajaskonnaga algatusega, mistõttu väljendab see selgelt laiapõhjalist mobilisatsiooni ja madala lävendi tingimustes toimiva süsteemi võimet suunata suur ühiskondlik tähelepanu parlamentaarsesse menetlusse. Samas ei viinud nii ulatuslik toetus seadusandliku muudatuseni

ega algatuse ülevõtmiseni eelnõu kujul. See juhtum näitab, et suur toetajate arv võib toimida tugeva poliitilise signaalina, kuid mitte automaatselt seadusandliku mõjuna. Samas ei ole Eesti juhtum pelgalt slaktivismi näide, sest algatus jõudis parlamendi komisjoni, seda arutati mitmel korral ja kaasati kõneisikuid. Pigem näitab see juhtum madala lävega osaluse ambivalentstust: osalus on reaalne ja institutsionaalselt tunnustatud, kuid selle mõju poliitikamuutusele jääb piiratuks.

Menetluslikult jõudis algatus Riigikokku 8. septembril 2023 ning 12. septembril 2023 suunati see menetlemiseks Rahanduskomisjonile (Riigikogu rahanduskomisjon, 2024c). Komisjon käsitles algatust korduvalt ajavahemikus november 2023 kuni märts 2024 ning arutelud ei piirdunud üksnes formaalse registreerimisega, vaid kaasati ka huvigruppe, ministeeriumi esindajaid ja eksperte (Riigikogu rahanduskomisjon, 2023b; Riigikogu rahanduskomisjon, 2024a). Aruteludes tõstusid küsimused automaksu õiglusest, regionaalsest mõjust, omandikaitsest ja selle legitiimsusest olukorras, kus automaks ei olnud valimiste keskne teema. Oluline on seejuures, et petitsiooni algne sisuline raamistik erines märkimisväärselt sellest, kuidas küsimus parlamentaarses menetluses edasi kujunes. Algne petitsioon käsitles automaksu eeskätt õiglus-, legitiimsus- ja omandiküsimusena, rõhutades regionaalset ebavõrdsust, omandiõiguse kaitset ning asjaolu, et automaks ei olnud valimiste eel avaliku mandaadi objektiks (Rahvaalgatus.ee, 2023). Parlamentaarset menetlust nihkus arutelu aga järk-järgult menetluslikele, tehnilistele ja eelarvelistele küsimustele, keskendudes sellele, kuidas mootorsõidukimaksu eelnõu tuleb menetleda vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele ning milline on juhtivkomisjoni pädevus kollektiivse pöördumise suhtes seisukoha kujundamisel (Riigikogu rahanduskomisjon, 2024c). Rahanduskomisjoni vastuskirjas rõhutati korduvalt, et kollektiivne pöördumine ei saa mõjutada seaduseelnõu menetlemise protsessi ega kohustada komisjoni või Riigikogu kujundama seisukohti petitsioonis soovitud viisil (Riigikogu rahanduskomisjon, 2024c). Samal ajal ilmnis komisjoni aruteludes pinge formaalse menetlusloogika ja sisulise poliitilise arutelu vahel, kuna osa komisjoni liikmeid kritiseeris küsimuse käsitlemist üksnes formaalse menetlusena ning rõhutas vajadust arutada automaksu sisuliselt (Riigikogu rahanduskomisjon, 2024b). Järelikult ei toimunud üksnes algatuse formaalne menetlemine, vaid ka selle sisuline ümberraamistamine institutsionaalse menetluse loogikast lähtudes. Kodanike algselt esitatud poliitiline ja normatiivne probleem tõlgiti menetluse käigus ümber parlamentaarsete protseduuri ja seadusandliku tehnika raamistikku.

Eriti selgelt ilmneb see rahanduskomisjoni lõppvastusest, milles kollektiivse pöördumise keskne poliitiline nõue – automaksu mitte kehtestamine tõlgendati ümber menetluslikuks küsimuseks, mida ei olevat võimalik lahendada kollektiivse pöördumise formaadis. Komisjoni vastuses rõhutati, et mootorsõidukimaksu eelnõu menetletakse eraldiseisva seadusandliku protsessina ning kollektiivse pöördumise menetlemise kord ei saa mõjutada seaduseelnõu menetlemist ega kohustada Riigikogu liikmeid kujundama seisukohti petitsiooni eesmärkidest lähtudes (Riigikogu rahanduskomisjon, 2024c). Eelnevat kokkuvõttes toimus Eesti süsteem tugeva kodanike ja parlamendi vahelise vahendusmehhanismina, kuid selle mõju jäi suuresti institutsionaalse „kuulamise“ tasandile.

Just siin ilmneb erinevus menetlusliku reageerimise ja sisulise mõju vahel kõige selgemini. Eesti süsteem võimaldab kodanikel suhteliselt hõlpsasti parlamenti jõuda ning kollektiivse pöördumise menetlemine on institutsionaalselt tagatud. Samal ajal jääb reaktsiooni raskuse sageli arutelu, seisukohavõtu ja tagasilükkamise tasandile. Arnsteini (1969) osalusredeli kontekstis võib seda tõlgendada näilise osaluse ehk tokenismi ühe vormina: kodanikel on olemas ligipääs, nende seisukohta käsitletakse institutsionaalselt ning see võib jõuda komisjoni päevakorda, kuid osalus ei muundu tingimata otsustusõiguseks ega poliitikamuutuseks. Pigem osutab Eesti juhtum sellele, et süsteem on tugev ligipääsu ja menetlusliku vastuvõtu osas, kuid nõrgem seal, kus küsimus on algatuse sisendi muutumises seadusandlikuks väljundiks. Sawardi (2006) perspektiivist võib Eesti juhtumit tõlgendada ka kui tugevat „representatiivset väidet“, mille kaudu kodanikud artikuleerivad ühiskondlikku rahulolematust, isegi kui see ei muundu seadusandlikuks väljundiks.

Soome puhul sobib kvalitatiivseks näiteks algatus „Vesi on meie oma – kodanikualgatus veevarustuse erastamise takistamiseks“, mis kogus 89 345 allkirja ja jõudis menetluslikult tasemele 5 (Eduskunta, 2020). Juhtum illustreerib hästi Soome mudeli keskset loogikat: kõrge allkirja lävend välistab suure hulga algatusi juba enne parlamenti jõudmist, kuid need algatused, mis suudavad künnise ületada, on reeglina nii sisuliselt kui ka organisatsiooniliselt tugevad. Sellisel juhul ei piirdu parlamentaarne reaktsioon pelgalt formaalse menetlemisega, vaid võib kujuneda põhjalikuks poliitikaprotsessiks. Soome näide osutab sellele, et kõrge lävend võib piirata osalusmehhanismi avatust, kuid suurendada nende algatuste poliitilist kaalus, mis selle lävendi ületavad. Fung'i ja Wrighti (2003) käsitluses saab seda mõista võimestatud osalusena, sest kodanikualgatus ei jää pelgalt sisendiks, vaid seotakse komisjonimenetluse, ekspertarvamuste ja parlamendi otsusega. Selline institutsionaalne seotus võimaldab

tõlgendada Soome mudelit ka Mansbridge'i (2003) asendusesinduse loogika kaudu, kus kodanikualgatus omandab esindusliku kaalu läbi laiapõhjalise toetuse ja institutsionaalse töötlemise. Samal ajal vastab see ka Sawardi (2006) käsitlusele, kuna algatus ei ole pelgalt sisend, vaid kujuneb läbi menetluse poliitiliselt legitimeeritud esindusnõudeks.

Algatus esitati Eduskunnale 23. märtsil 2020 ning selle esitamine kuulutati täiskogu istungil välja 24. märtsil 2020 (Eduskunta, 2020). Saatekirja arutelu toimus 17. septembril 2020, mille järel saadeti algatus põllumajandus- ja metsanduskomisjonile. Komisjonimenetlus kestis 23. septembrist 2020 kuni 10. juunini 2021 ning selle tulemusena koostati komisjoni aruanne (Maa- ja metsätalousvaliokunta, 2021). Aruanne esitati täiskogu istungile 7. septembril 2021 ning 8. septembril 2021 kiitis parlament kodanikualgatuses sisalduva ettepaneku heaks Eduskunta, 2021).

Soome juhtumi keskseks tunnuseks on komisjonimenetluse deliberatiivne sügavus. Menetluse käigus koguti ulatuslikult ekspertarvamusi ning kaasati algatuse esindajaid, ministeeriume, kohalike omavalitsuste esindajaid, teadlasi ja teisi huvirühmi (Maa- ja metsätalousvaliokunta, 2021). Kokku oli menetlusse kaasatud 25 ekspertarvamust eri institutsionaalsetelt ja erialastelt osapooltelt. Seetõttu kujunes komisjonimenetlus teadmuspõhiseks poliitikakujundusprotsessiks, mille käigus seoti kodanikualgatus ekspertarvamuste, komisjoni raporti ja täiskogu otsusega. Komisjon toimus niimoodi mitte üksnes menetlusliku filtrina, vaid ka sisulise arutelu ja poliitikamuudatuse kujundamise kohana. Kui algne algatus raamistas küsimuse eeskätt vee kui avaliku hüve ja veevarustuse erastamise vältimise normatiivse probleemina, siis menetluse käigus tõlgiti küsimus järk-järgult ümber veevarustuse regulatsiooni, omavalitsuste autonoomia ning kriitilise infrastruktuuri juhtimise raamistikku. Komisjoni raport rõhutas sealjuures veevarustuse tähendust ühiskonna toimimise, tervisekaitse ja riikliku julgeoleku seisukohalt ning käsitles veevarustust loomuliku monopolina, mille puhul ei pruugi kasumiloogika anda ühiskondlikult optimaalset tulemust (Maa- ja metsätalousvaliokunta, 2021).

Teoreetiliselt võimaldab see eristus siduda juhtumid Fung'i ja Wrighti võimestatud osalusvalitsemise käsitlusega. Soome puhul on kodanikualgatus integreeritud otsustusprotsessi sellisel viisil, et see ei piirdu signaali andmisega poliitilisele süsteemile, vaid läbib eksperdipõhise ja parlamentaarselt struktureeritud arutelu. Eesti puhul on samuti näha osalusmehhanismi institutsionaalset kanaliseerimist, kuid kodanikualgatuse mõju

otsustusprotsessi sisule jääb nõrgemaks. Arnsteini osalusredeli valguses ei ole Eesti juhtum pelgalt informeerimine või ignoreerimine, sest komisjonimenetlus toimus ja eksperdid olid kaasatud. Samas jääb see võrreldes Soomega pigem osaluse keskmistele astmetele, kus kodanikke kuulatakse ja nende algatus võetakse arutusele, kuid lõplik mõju poliitikale on piiratud. Mansbridge'i asendusesinduse kontseptsiooni seisukohalt on Soome juhtum samuti tugevam näide sellest, kuidas kodanikualgatus võib toimida laiema ühiskondliku huvi esindamise mehhanismina. Kui algatus kogub ulatusliku toetuse, jõuab parlamendi komisjoni põhjalikku menetlusse ning viib lõpuks seadusandliku tulemuseni, omandab see esindusliku kaalu, mis ületab algatuse autorite kitsama ringi. Eesti automaksu petitsiooni puhul oli ühiskondlik mobilisatsioon samuti väga tugev, kuid institutsionaalne reaktsioon ei muundunud samaväärseks poliitikamuudatuseks. Sellisel juhul toimib algatus pigem avaliku rahulolematuse ja poliitilise surve kanalina kui asendusesinduse kaudu realiseeruva seadusandliku muutuse mehhanismina.

Läti valitud näiteks on algatus „Tõsta kohe sünnitoetust ja hooldustoetust!”, mis kogus 16 751 allkirja ning seostus hilisema poliitikamuudatusega, mille tulemusena tõsteti alates 1. jaanuarist 2026 sünnitoetust ja lapsehooldustoetust (ManaBalss.lv, 2023). Läti juhtum erineb Soome ja Eesti näidete poolest, sest Läti platvormid on üles ehitatud nii, et parlamentaarse menetluse sisulist kulgu ei ole võimalik sama detailselt rekonstrueerida. Kui Eesti puhul on võimalik jälgida komisjoni arutelusid, kutsutud osapooli ja otsust ning Soome puhul on kättesaadavad komisjoni aruanne ja ulatuslik ekspertarvamuste loetelu, siis Läti puhul jääb algatuse menetluse sisemine loogika avalike andmete põhjal oluliselt varjatumaks. Kuigi üksikuid dokumente ja arutelusid on võimalik Saeima arhiividest leida, puudub Läti süsteemis Eesti ja Soomega võrreldav terviklik ülevaade kodanikualgatuses menetluskäigust ja selle erinevatest etappidest. Samas seisneb Läti juhtumi analüütiline väärtus just selles, et see näitab teistsugust konversiooniloogikat kui Eesti ja Soome juhtumid. Kui Eestis toimub suurem osa sisulisest filtreerimisest parlamentaarses menetluses ning Soomes komisjoni- ja eksperdimenetluse kaudu, siis Läti puhul toimub osal konversioonist juba enne parlamentaarset menetlust ManaBalss.lv platvormi tasandil (Rahvaalgatus.ee, 2023; Maa- ja metsätalouseluvaliokunta, 2021; ManaBalss.lv, 2023). Platvorm ei toimi üksnes tehnilise allkirjade kogumise keskkonnana, vaid täidab aktiivset vahendavat ja eelvalikulist rolli, hinnates algatuste sõnastust, selgust, poliitilist teostatavust ja mobilisatsioonipotentsiaali. See tähendab, et parlamenti jõudvad algatused on juba eelnevalt institutsionaalselt filtreeritud ja poliitiliselt vormistatud (ManaBalss.lv, 2023).

ManaBalss.lv tegutseb seejuures mitte ainult vahendaja, vaid ka aktiivse mobiliseerijana, aidates hoida algatusi avalikus tähelepanus ka pärast allkirjade kogumise lõppu. Platvorm kasutas sotsiaalmeediakampaaniaid, koostööd meediakanalitega ning partnerlussuhteid lapsevanemate organisatsioonidega, et hoida teemat avalikkuse ja poliitikute tähelepanu all ka pärast petitsiooni parlamenti jõudmist (LV portāls, 2023). Seetõttu ei toimu Läti süsteemis konversioon üksnes kodanike sisendi edasiandmisena parlamenti, vaid pideva vahendamise ja poliitilise surve hoidmise kaudu.

Konversioon ei seisnenud seejuures üksnes petitsiooni formaalses menetlemises, vaid selle järkjärgulises integreerimises riiklikku sotsiaal- ja demograafipoliitikasse. Algne algatus raamistas küsimuse eeskätt perede majandusliku ebakindluse ja toetuste ebapiisavuse probleemina, kuid parlamentaarses menetluses tõlgiti küsimus järk-järgult ümber demograafia- ning sotsiaal- ja eelarvepoliitika raamistikku (Latvijas Republikas Saeima, 2023). Toetuste suurendamist käsitleti seetõttu mitte üksnes üksiku meetmena, vaid osana laiemast pere- ja rahvastikupoliitikast. Läti juhtumi konversioon ei väljendunud niivõrd ulatuslikus eksperdiseerimises nagu Soomes, vaid petitsiooni järkjärgulises poliitilises legitimeerimises ja integreerimises riikliku poliitikaprotsessi osaks. Läti näide viitab sellele, et institutsionaalne mõjususe ja läbipaistvus ei pruugi alati kattuda. Kuigi algatus jõudis sisulise poliitilise tulemuseni, on protsessi sisemine delibereeriv kulg Eesti ja Soomega võrreldes märksa vähem jälgitav (Latvijas Republikas Saeima, 2023). Sawardi (2006) käsitluse valguses võib Läti juhtumit tõlgendada olukorrana, kus esindusnõude tugevus väljendub eeskätt saavutatud poliitilises tulemusel, mitte protsessi detailse delibereeriva jälgitavuse kaudu.

Kolme juhtumi võrdlus näitab, et e-petitsioonide süsteemid ei erine üksnes ligipääsu või menetlusreeglite poolest, vaid toodavad erinevaid institutsionaalse konversiooni vorme. Eesti mudelis domineerib menetluslik konversioon ilma tugeva poliitikamuutusega: suure toetusega algatused jõuavad küll parlamentaarsesse menetlusesse ja neid arutatakse komisjonides, kuid institutsionaalne reaktsioon jääb sageli arutelu ja seisukohavõtu tasandile. Soome mudelis väljendub tugev eksperdipõhine ja institutsionaliseeritud reageerivus, kus kõrge läveni ületanud algatused läbivad ulatusliku komisjoni- ja eksperdimenetluse ning integreeritakse sisuliselt poliitikakujundamise protsessi. Läti mudelis avaldub konversioon eeskätt kodanikuühiskonna vahendatud ja mobiliseeritud poliitilise mõjuna, kus ManaBalss.lv aktiivne vahendav roll aitab algatusel jõuda poliitilise tulemuseni ka olukorras, kus parlamentaarse menetluse sisemine kulg ei ole samal määral avalikult jälgitav.

Järelikult ei saa e-petitsioonide mõju hinnata üksnes formaalse menetlustaseme või seadusandliku tulemuse kaudu. Sama oluline on küsida, millisel viisil algatus institutsionaalses protsessis edasi liigub, kuidas selle sisu menetluse jooksul muutub ning millise sügavusega parlamentaarne süsteem sellele reageerib. Kvalitatiivne analüüs näitab, et institutsionaalne reageerivus võib avalduda väga erineval kujul: Eestis eeskätt menetlusliku „kuulamise“, Soomes eksperdipõhise poliitikakujunduse ning Lätis pikaajalise poliitilise mobilisatsiooni ja surve kaudu. Seetõttu tuleb e-petitsioonide mõju käsitleda protsessina, mis hõlmab ligipääsu, mobilisatsiooni, institutsionaalset filtreerimist, sisulist ümberraamistamist ja poliitilist konversiooni.

Võrdlev analüüs näitab, et e-petitsioonide mõju sõltub eelkõige sellest, kuidas institutsionaalne disain kujundab kodanikualgatuste konversiooni poliitilisse süsteemi. Määrava tähtsusega ei ole üksnes osalusaktiivsuse maht või formaalne menetluslik edukus, vaid ka see, kuidas algatusi institutsionaalselt filtreeritakse, millisel määral neid ekspertteadmiste kaudu kujundatakse ning kuidas need seotakse poliitikakujundamise protsessiga. Tulemused kinnitavad, et suurem osalusaktiivsus ei tähenda automaatselt tugevamat poliitilist mõju ning et e-petitsioonide mõju ei saa hinnata üksnes formaalse menetlustaseme või seadusandliku tulemuse kaudu. Sama oluline on see, kuidas institutsionaalne süsteem kodanike sisendit töötleb, filtreerib, ümber kujundab ja poliitikakujundamisse integreerib. Teoreetilises plaanis kinnitab see, et e-petitsioonide demokraatlik tähendus sõltub institutsionaalsest disainist. Arnsteini (1969) mõistes võib sama mehhanism liikuda tokenismi ja sisulisema osaluse vahel sõltuvalt sellest, kas kodanike sisendile järgneb tegelik mõju otsustusprotsessis. Fung'i ja Wrighti (2001) käsitluses muutub osalus võimestavaks alles siis, kui see on seotud institutsionaalse otsustamisega. Smithi (2009) raamistikus näitab kolme riigi võrdlus, et kaasatuse, rahvakontrolli, läbipaistvuse ja efektiivsuse vahel tuleb teha paratamatuid kompromisse.

4.4 Poliitikasoovitused

Käesolevas alapeatükis esitatakse Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide süsteemide võrdlevast analüüsist tulenevad poliitikasoovitused. Soovitused tuginevad institutsionaalse disaini, osalusaktiivsuse ja seadusandliku konversiooni vaheliste seoste analüüsil ning on suunatud eelkõige parlamentidele, poliitikakujundajatele ja platvormide haldajatele. Analüüs näitab, et e-petitsioonide mõju ei sõltu üksnes osalusaktiivsuse mahust, vaid eelkõige sellest, kuidas

institutsioonid kodanikualgatusi menetlevad, filtreerivad ja poliitikakujundamisse lõimivad. Sellest lähtuvalt saab välja tuua järgmised poliitikasoovitused:

- **Kaaluda osaluslävendi kohandamist vastavalt tegelikule mobilisatsioonivõimele.**

Aastatel 2020–2024 ületas Eestis osaluslävendi 44,85% algatustest, mis on märkimisväärselt kõrgem kui Soomes ja Lätis (vt Tabel 8). Samal ajal oli Eestis mediaanallkirjade arv vaid 625, kuigi keskmine allkirjade arv algatuse kohta oli 2017. See viitab, et kehtiv lävend ei toimi enam piisavalt selekteeriva mehhanismina ning suur osa algatustest kogub suhteliselt piiratud toetust. Selline muster suurendab parlamentaarsete komisjonide töökoormust ja hajutab institutsionaalset tähelepanu suure hulga madalama mobilisatsioonipotentsiaaliga algatuste vahel. Eeltoodust lähtudes võiks Eesti kontekstis kaaluda osaluslävendi mõõdukat tõstmist viisil, mis säilitaks tasakaalu kaasatuse ja institutsionaalse efektiivsuse vahel.

- **Tugevdada e-petitsioonide sidusust parlamentaarset otsustusprotsessiga, parandades algatuste sisulist ja juriidilist kvaliteeti.**

Võrdlev analüüs näitas, et Soome süsteemis jõuavad parlamentaarsesse menetlusse peamiselt juriidiliselt ja sisuliselt tugevamalt struktureeritud algatused, mida on lihtsam seadusandlikku protsessi integreerida. Soome juhtumi kvalitatiivne analüüs näitas, et kodanikualgatused läbivad ulatusliku eksperdi- ja komisjonimenetluse ning neid seotakse otseselt seadusandliku tööga. Eestis võimaldab madalam lävend ja paindlikum vorm seevastu esitada suure hulga üldsõnalisemaid või poliitiliselt vähem struktureeritud algatusi, mille sisuline ümbertöötamine jääb sageli parlamentaarsete komisjonide ülesandeks. See suurendab institutsionaalset töökoormust ning võib vähendada algatuste seadusandlikku potentsiaali. Läti süsteem näitab omakorda, et tugev eelvalikuline ja toimetuskontroll platvormi tasandil võib aidata parandada algatuste poliitilist teostatavust enne nende parlamenti jõudmist. Sellest lähtuvalt võiks Eesti kontekstis kaaluda mehhanisme, mis parandaksid algatuste sisulist ja juriidilist kvaliteeti juba esitamise etapis, näiteks juhendmaterjalide, vorminõuete või eksperttoe kaudu.

- **Tugevdada algatuste edasiliikumist madalamatel menetlusetappidelt sisulise poliitilise mõjuni.**

Aastatel 2020–2024 jõudis Eestis märkimisväärne osa algatustest vähemalt kolmandale menetlusetapile, kuid vaid 5,31% algatustest kõrgema mõjuga menetlusetappidesse (vt

Tabel 8). See tähendab, et suur osa algatustest jõuab küll formaalsesse parlamentaarsesse menetlusse, kuid ei konverteeru sisuliseks poliitikamuutuseks. Eesti kvalitatiivne juhtumianalüüs näitas, et kodanikualgatuste menetluslik vastuvõtt ei tähenda tingimata nende sisulist integreerimist poliitikakujundamisse. Soome süsteem näitas seevastu, et väiksem arv menetlusse jõudvaid algatusi võib läbida ulatusliku eksperdipõhise arutelu ning jõuda seadusandliku tulemuseni. Läti juhtum osutas omakorda, et tugev kodanikuühiskonna vahendus ja poliitiline mobilisatsioon võivad aidata algatusel jõuda sisulise poliitilise tulemuseni ka piiratud menetlusliku läbipaistvuse tingimustes. See viitab, et ligipääsu laiendamine üksi ei taga tugevamat poliitilist mõju. Eesti kontekstis võiks seetõttu keskenduda mehhanismidele, mis toetavad algatuste edasist menetlemist, sisulist arendamist ja poliitikakujundamisse integreerimist pärast parlamentaarsesse menetlusse jõudmist.

- **Suurendada institutsionaalset reageerivust ja tagasiside läbipaistvust.**

Analüüs näitas, et e-petitsioonide süsteemi legitiimsus ei sõltu üksnes sellest, kui palju algatusi menetlusse jõuab, vaid ka sellest, kui selgelt ja nähtavalt institutsioonid neile reageerivad. Eesti puhul viitab suur menetlusse jõudvate algatuste hulk (vt Tabelid 7 ja 8), et komisjonid peavad töötleva märkimisväärset hulka sisendit, mis võib vähendada üksikute algatuste käsitlemise põhjalikkust ja nähtavust. Eesti kvalitatiivne juhtumianalüüs näitas, et kuigi kodanikualgatused jõuavad parlamentaarsesse menetlusse ja neid arutatakse komisjonides, jääb institutsionaalne reaktsioon sageli kodanike jaoks abstraktseks ja menetluslikuks. Läti juhtum näitas omakorda, et kuigi poliitiline mõju võib olla tugev, jääb menetluse sisemine deliberatiivne kulg avalikkusele raskesti jälgitavaks. Soome süsteem paistis seevastu silma menetluse läbipaistvuse, ekspertarvamuste avalikkuse ja komisjonimenetluse detailsusega. Kõnealust arvesse võttes võiks Eesti ja Läti kontekstis tugevdada tagasisidemehhanisme ning parandada kommunikatsiooni algatuste menetlusetappide, komisjonide seisukohtade ja otsuste põhjenduste osas. Läbipaistvam institutsionaalne reageerivus võib suurendada usaldust osalusmehhanismide vastu ning tugevdada kodanike tunnet, et nende sisendit käsitletakse sisuliselt.

Esitatud poliitikasoovitused on suunatud eelkõige Eesti e-petitsioonide süsteemi edasiarendamisele, kuid mitmed järeldused on ülekantavad ka teistesse sarnase institutsionaalse kontekstiga riikidesse. Analüüs osutab, et e-petitsioonide süsteemide edasiarendamisel ei ole keskne üksnes osalusvõimaluste laiendamine, vaid ka küsimus sellest, kuidas institutsionaalne

disain toetab kodanikualgatuste sisulist kvaliteeti, menetluslikku järjepidevust ja poliitilist konversiooni. Seetõttu tuleks esitatud soovitusi käsitleda pigem võimalike arengusuundade kui lõplike lahendustena.

4.5 Arutelu ja järeldused

Käesolev alapeatükk sünteesib Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide platvormide võrdleva analüüsi tulemused, keskendudes sellele, kuidas institutsionaalse disaini erinevused kujundavad kodanikualgatuste konversiooni parlamentaarsesse otsustusprotsessi. Analüüs näitab, et e-petitsioone tuleb käsitleda tervikliku konversiooniprotsessina, mille käigus kodanike sisend liigub institutsionaalsete kanalite kaudu parlamentaarsesse süsteemi, kujuneb menetluse jooksul ümber ning kutsub esile erinevaid institutsionaalse reageerimise vorme. Eesti, Soome ja Läti platvormide institutsionaalne disain erineb mitte ainult tehniliste lahenduste, vaid kogu konversiooniprotsessi loogika poolest. Eesti mudelit iseloomustab madal osaluslävend ja siduv menetluskohustus, mis maksimeerib ligipääsu poliitilisele süsteemile. Soome süsteem põhineb tugevamaal institutsionaalsel raamistikul ja eelvalikul, mis piirab ligipääsu, kuid suurendab menetlusse jõudvate algatuste sisulist kaalu. Läti mudelis mängib kesksel rolli kodanikuühiskonna vahendav funktsioon, kus selektsioon ja mobilisatsioon toimuvad enne algatuste parlamentaarsesse menetlusse jõudmist. See osutab, et institutsionaalne disain ei toimi neutraalse raamistikuna, vaid kujundab otseselt seda, kuidas kodanikualgatused poliitilisse süsteemi sisenevad ja millise konversiooniloojika kaudu neid menetletakse.

Empiirilised tulemused viitavad sellele, et osalusaktiivsus on institutsionaalselt kujundatud tulemus, mitte pelgalt kodanike huvi peegeldus. Eesti madal lävend soodustab suure arvu algatuste esitamist ja sagedasi lävendiületusi, kuid osalus jääb sageli ebaühtlaseks ja hajusaks. Soomes on osalus kvantitatiivselt piiratum, kuid mobilisatsioon koondunum ning algatused sisuliselt küpsemad. Läti puhul kujundab osalusmustreid platvormi mobiliseeriv ja vahendav roll, mis võimaldab suhteliselt stabiilset osalust. Võib järeldada, et mobilisatsioon sõltub mitte ainult formaalsetest lävenditest, vaid ka platvormi funktsionaalsusest, tugistruktuuridest ja kommunikatiivsetest mehhanismidest. Samal ajal näitab võrdlus, et seadusandlik edukus ei sõltu otseselt osalusaktiivsuse mahust, vaid eelkõige sellest, kuidas kodanikualgatused on seotud parlamentaarse menetlusega ning milline on institutsioonide reageerimisloogika. Arnsteini (1969) osalusredeli valguses viitab võrdlus sellele, et e-petitsioonide puhul ei tähenda formaalne osalusvõimalus automaatselt sisulist mõju poliitilistele otsustele. Eesti mudel

võimaldab küll laiapõhjalist ligipääsu ja mobilisatsiooni, kuid osalus jääb sageli pigem konsultatiivseks kui otsustuslikult mõjusaks. Fung'i ja Wrighti (2001) käsitluse järgi muutub osalus võimestavaks alles siis, kui kodanike sisend on seotud tegelike institutsionaalsete otsustusmehhanismidega. Võrdlus näitab, et selline seos on erinevates süsteemides erineva tugevusega. Eesti puhul jõuab suur hulk algatusi formaalsesse menetlusse, kuid nende mõju jääb sageli arutelu tasandile. Soomes on algatusi vähem, kuid nende seadusandlik potentsiaal on suurem, kuna need läbivad struktureeritud menetluse ja eksperdikaasamise. Läti puhul saavutatakse suhteliselt kõrge konversioonimäär platvormipõhise eelvaliku ja mobilisatsiooni kaudu, kuigi menetlusprotsessi läbipaistvus on piiratum.

Kõige selgemalt ilmneb võrdlusest, et e-petitsioonide poliitilist mõju kujundab vähem osalusaktiivsuse maht ise ning rohkem see, kuidas institutsionaalne disain struktureerib algatuste selektsiooni, menetlemise ja parlamentaarse lõimimise. E-petitsioonide demokraatlik tähendus kujuneb mitmemõõtmelise konversiooniprotsessi tulemusena, kus ligipääs, mobilisatsioon, selektsioon ja institutsionaalne reageerivus toimivad omavahelises pinges. Võrdlus näitab ühtlasi, et institutsionaalne disain mõjutab lisaks menetluslikule edenemisele ka seda, kuidas algatuste sisu protsessi jooksul ümber kujuneb. Seetõttu tuleb eristada formaalset konversiooni ehk algatuse menetluslikku edenemist ja sisulist konversiooni ehk seda, mil määral säilib algatuse algne eesmärk ja tähendus institutsionaalse töötlemise käigus.

Üks selgemaid mustreid puudutab ligipääsu ja selektsiooni vahetõrget. Eesti mudel maksimeerib ligipääsu, kuid ei taga üksikute algatuste tugevat konversiooni poliitiliseks mõjuks. Soome mudel piirab ligipääsu, kuid suurendab menetlusse jõudvate algatuste sisulist kaalu. Läti mudel ühendab need kaks loogikat, kasutades platvormipõhist selektsiooni ja mobilisatsiooni kombinatsiooni. Seetõttu ei saa käsitletud süsteeme hinnata lineaarses paremusjärjestuses, vaid erinevate institutsionaalsete konfiguratsioonidena, mis tasakaalustavad ligipääsu, selektsiooni ja poliitilist mõju erineval viisil. Mansbridge'i (2003) pluralistliku esinduskäsitluse valguses viitab see, et e-petitsioonide süsteemide demokraatlik kvaliteet ei sõltu üksnes otsesest seadusandlikust mõjust, vaid ka sellest, mil määral võimaldavad need tuua poliitilisse protsessi uusi probleeme, perspektiive ja ühiskondlikke nõudmisi. Samuti näitab analüüs, et suur algatuste arv või kõrge allkirjade hulk ei ole usaldusväärne indikaator poliitilise mõju kohta. Mobilisatsioon võib toimida tugeva poliitilise signaalina, kuid selle mõju sõltub sellest, kas ja kuidas institutsioonid selle signaali otsustusprotsessi integreerivad. Ka formaalselt edukad algatused võivad institutsionaalse

menetluse käigus sisuliselt muutuda, kitseneda või ümber kujuneda. E-petitsioonide mõju ei sõltu üksnes sellest, kas algatus jõuab parlamentaarsesse menetlusse, vaid ka sellest, kuidas selle sisu menetluse jooksul tõlgendatakse, filtreeritakse ja töödeldakse. See kinnitab arutleva demokraatia käsitlusi (Dryzek, 2000), mille kohaselt ei liigu kodanike nõudmised institutsionaalses protsessis muutumatul kujul, vaid kujunevad ümber deliberatiivsete ja institutsionaalsete praktikate kaudu.

Töö raames püstitatud hüpoteesid leiavad analüüsis erineval määral kinnitust. Hüpotees, mille kohaselt madalam osaluslävend suurendab osalusaktiivsust, kuid ei suurenda automaatselt seadusandlikku edukust, leiab selget kinnitust. Eesti näide näitab, et suurem osalusmaht ei tähenda automaatselt suuremat poliitilist mõju. Hüpotees, mille kohaselt riiklikult hallatavad platvormid saavutavad kõrgema seadusandliku edukuse, leiab osalist kinnitust: Soome juhtum toetab seda väidet, kuid Läti näide näitab, et sarnane või isegi kõrgem edukus võib kujuneda ka teistsuguse institutsionaalse loogika kaudu. Lisaks näitab võrdlus, et institutsionaalne lõimimine mõjutab mitte ainult seadusandlikku edukust, vaid ka algatuste sisulist kujunemist ja filtreerimist menetluse jooksul.

Teoreetilises plaanis kinnitab võrdlus Graham Smithi (2009) käsitluses esile toodud pinget kaasatuse ja institutsionaalse efektiivsuse vahel. Eesti mudel rõhutab ligipääsu ja osalust, Soome süsteem selektsiooni ja menetluslikku kvaliteeti ning Läti ühendab mõlemad loogikad kodanikuühiskonna vahendava rolli kaudu. See kinnitab Arnsteini (1969) käsitlust, mille kohaselt ei võrdu formaalne ligipääs tingimata sisulise mõjuga, samas kui Fung'i ja Wrighti (2003) perspektiivist muutub osalus võimestavaks alles siis, kui see on seotud institutsionaalse otsustamisega. Ühtlasi kinnitab analüüs arutleva demokraatia käsitlusi, mille kohaselt kodanike nõudmised ei liigu institutsionaalses protsessis muutumatul kujul, vaid neid tõlgendatakse ja kujundatakse ümber menetluslike ja poliitiliste praktikate kaudu. Eesti, Soome ja Läti võrdlus näitab, et institutsionaalse disaini mõju avaldub nii algatuste menetluslikus edenemises kui ka nende sisulises ümberkujunemises parlamentaarse töötlemise käigus.

Käesoleva töö valguses on näha, et e-petitsioonide süsteemide mõju ei sõltu üksnes osalusaktiivsusest ega formaalsest seadusandlikust edukusest, vaid sellest, kuidas institutsionaalne disain kujundab kodanikualgatuste selektsiooni, menetlemist ja parlamentaarset lõimimist. Eesti, Soome ja Läti võrdlus osutab, et erinevad institutsionaalsed lahendused tasakaalustavad erineval viisil ligipääsu, mobilisatsiooni, sisulist kvaliteeti ja

institutsionaalset reageerivust. Lisaks formaalsele seadusandlikule väljundile avaldub e-petitsioonide mõju ka diskursiivsel tasandil, kujundades avalikku arutelu ja poliitilist tähelepanu. Sawardi (2006) käsitlese valguses võib kodanikualgatusi mõista esindusnõuetena, mille kaudu määratletakse, millised probleemid väärivad poliitilist tähelepanu. Analüüs näitab siiski, et parlamentide valmisolek selliseid esindusnõudeid institutsionaalselt tunnustada ja otsustusprotsessi integreerida erineb riigiti märkimisväärselt. Seetõttu seisneb e-petitsioonide demokraatlik väärtus mitte ainult nende võimes algatada seadusandlikke muutusi, vaid ka nende rollis avaliku arutelu struktureerimisel ning kodanike ja esindusinstitutionide vahelise suhte vahendamisel.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli analüüsida ja võrrelda Eesti, Soome ja Läti parlamendile suunatud e-petitsioonide platvormide institutsionaalset disaini ning selgitada, kuidas erinevad institutsionaalsed lahendused kujundavad kodanikualgatuste liikumist parlamentaarsesse otsustusprotsessi. Töö keskendus küsimusele, kuidas institutsionaalne disain mõjutab samaaegselt osalusaktiivsust, algatuste sisulist kujunemist ja institutsionaalset reageerivust. Uurimistöö lähtus kolmest uurimisküsimusest: kuidas erinevad Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide platvormide institutsionaalsed disainilahendused; kuidas on institutsionaalne disain seotud osalusaktiivsusega ning kuidas mõjutab see kodanikualgatuste seadusandlikku edukust. Lisaks käsitleti küsimust, kuidas institutsionaalne disain mõjutab algatuste sisulist kujunemist ja filtreerimist menetluse jooksul. Nendele küsimustele vastamiseks kasutati struktureeritud võrdleva juhtumianalüüsi lähenemist, mis ühendas kvantitatiivsete osalusnäitajate analüüsi kvalitatiivse institutsionaalse võrdlusega.

Analüüs näitas, et Eesti, Soome ja Läti e-petitsioonide süsteemid esindavad kolme erinevat konversiooniloogikat. Soome mudel on tugevalt riiklikult institutsionaliseeritud ja selektiivne, Eesti kujutab endast hübriidset lahendust, mis ühendab madala ligipääsulävendi ja parlamentaarse menetluse, ning Läti tugineb kodanikuühiskonna vahendavale rollile, kus seleksioon ja mobilisatsioon toimuvad enne algatuste parlamentaarsesse menetlusse jõudmist. Need erinevused ei piirdu üksnes tehniliste lahendustega, vaid kujundavad seda, kuidas kodanikualgatused süsteemi sisenevad, kuidas nende sisu menetluse jooksul muutub ning millisel viisil institutsioonid neile reageerivad. Tulemused kinnitavad, et osalusaktiivsus on institutsionaalselt kujundatud tulemus. Madalam osalusläävend ja paindlikud osalusvõimalused suurendavad algatuste hulka ja laiendavad ligipääsu osalusmehhanismile, kuid ei taga automaatselt tugevamat mobilisatsiooni ega suuremat poliitilist mõju. Eesti näide illustreerib, et suur osalusmaht võib jääda hajusaks ja ebaühtlaseks. Soomes on osalus kvantitatiivselt piiratum, kuid mobilisatsioon koondunum ning algatused sisuliselt küpsemad. Läti puhul võimaldab platvormi eelvalikuline ja mobiliseeriv funktsioon ühendada suhteliselt laiapõhjalise osaluse ja kõrgema institutsionaalse konversioonivõime.

Seadusandliku edukuse analüüs näitab, et kodanikualgatuste poliitiline mõju sõltub eelkõige institutsionaalsest reageerimisest, mitte osalusaktiivsuse mahust. Eesti puhul jõuab suur hulk algatusi parlamentaarsesse menetlusse, kuid nende mõju jääb sageli arutelu tasandile. Soomes

on algatusi vähem, kuid nende seadusandlik potentsiaal on suurem, kuna need läbivad struktureeritud ja eksperdikaasamisega menetluse. Läti näide osutab, et kõrge konversioonimäär võib kujuneda ka ilma tugeva riikliku integratsioonita, kui platvorm toimib tõhusa eelvaliku ja mobilisatsioonimehhanismina. Analüüs näitas ühtlasi, et e-petitsioonide mõju ei sõltu üksnes algatuste formaalsest edenemisest menetluses, vaid ka sellest, kuidas algatuste sisu protsessi jooksul säilib, muutub või filtreerub. Nimetatud põhjustel eristati töös formaalset konversiooni ehk algatuste menetluslikku edenemist ja sisulist konversiooni ehk seda, kuidas institutsionaalne töötlemine kujundab algatuste algset eesmärki ja tähendust. Võrdlus näitab, et institutsionaalne disain mõjutab lisaks menetluslikule edenemisele ka seda, millisel määral säilib algatuste algne sisuline eesmärk parlamentaarse töötlemise käigus. Töö hüpoteesid leidsid üldjoontes kinnitust: madalam osaluslävend suurendas osalusaktiivsust, kuid ei taganud automaatselt suuremat poliitilist mõju, samas kui riiklikult institutsionaliseeritud mudelid olid seotud tugevama formaalse konversiooniga.

Käesolev töö näitab, et e-petitsioonide süsteemide mõju ei sõltu üksnes osalusaktiivsuse mahust ega formaalsest seadusandlikust edukusest, vaid sellest, kuidas institutsionaalne disain kujundab kodanikualgatuste selektsiooni, menetlemist ja parlamentaarset lõimimist. Eesti, Soome ja Läti võrdlus osutab, et erinevad institutsionaalsed lahendused tasakaalustavad erineval viisil ligipääsu, mobilisatsiooni, sisulist kvaliteeti ja institutsionaalset reageerivust ning kujundavad seeläbi erinevaid konversiooniloogikaid. Lisaks formaalsele seadusandlikule väljundile avaldub e-petitsioonide mõju ka diskursiivsel tasandil, kujundades avalikku arutelu ja poliitilist tähelepanu. Selles tähenduses toimivad e-petitsioonid mitte ainult osalusmehhanismina, vaid ka esindusnõuete kanalina, mille kaudu kodanikud püüavad määratleda poliitilise agenda. E-petitsioonide süsteemide hindamiseks ei piisa ühest näitajast. Neid tuleb käsitleda mehhanismidena, mille kaudu kodanike osalus võib omandada nii seadusandliku kui ka diskursiivse poliitilise mõju. Uurimus keskendus peamiselt institutsionaalse disaini ning kodanikualgatuste formaalse ja sisulise konversiooni seostele, jääb avatuks küsimus e-petitsioonide pikaajalisest mõjust poliitikakujundamisele. Eelnevast tulenevalt võiksid edasised uuringud keskenduda e-petitsioonide pikaajaliste mõjude analüüsile ning erinevate institutsionaalsete lahenduste rakendatavusele laiemas võrdlevas kontekstis.

KASUTATUD KIRJANDUS

Teoreetilised ja taustallikad

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Bennett, W. L., & Segerberg, A. (2012). *The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139198752>

Bimber, B. (1999). The internet and citizen communication with government: Does the medium matter? *Political Communication*, 16(4), 409–428. <https://doi.org/10.1080/105846099198569>.

Bochel, C. (2013). Petitions systems: Contributing to representative democracy? *Parliamentary Affairs*, 66(4), 798–815. <https://doi.org/10.1093/pa/gss005>

Boehle, K., & Riehm, U. (2013). E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities. *First Monday*, 18(7). <https://doi.org/10.5210/fm.v18i7.4220>

Chadwick, A. (2012). How digital petitions are replacing traditional parties as the engine of modern, popular democracy. *The Independent*. November 20. <https://www.independent.co.uk/voices/comment/how-digital-petitions-are-replacing-traditional-parties-as-the-engine-of-modern-popular-democracy-8329266.html>

Christensen, H. S. (2011). Political activities on the internet: Slacktivism or political participation by other means? *First Monday*, 16(2). <https://doi.org/10.5210/fm.v16i2.3336>

Crouch, C. (2004). *Post-democracy*. Polity Press.

Cruikshank, P., & Smith, C. (2009). Self-efficacy as a factor in the evaluation of e-petitions. In Alexander Prosser and Peter Parycek (eds) *Proceedings of EDEM 2009 - Conference on Electronic Democracy, September 7-8, 2009, Vienna*. Austrian Computer Society . (pp. 223–231).

Dahlgren, P. (2005). The internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147–162. <https://doi.org/10.1080/10584600590933160>

Dalton, R. J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, 56(1), 76–98. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x>

Dalton, R. J., & Welzel, C. (2014). *The civic culture transformed: From allegiant to assertive citizenship*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139600002>

Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.

e-Estonia Briefing Centre. (n.d.). *Citizen initiative portal: Empowering Estonians in the digital age of democracy*. <https://e-estonia.com/citizen-initiative-portal-empowering-estonians-in-digital-age-of-democracy/>

Finlex. (2011a). *Citizens' initiative act (1112/2011)*. <https://www.finlex.fi/en/legislation/collection/2011/1112>

Finlex. (2011b). *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisaloitteesta (HE 46/2011 vp)*. <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2011/46>

Finlex. (2019). *Laki kansalaisaloitteen muuttamisesta (436/2019)*. <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2019/436>

Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>

Gibson, R., & Cantijoch, M. (2013). Conceptualizing and measuring participation in the age of the internet. *The Journal of Politics*, 75(3), 701–716. <https://doi.org/10.1017/S0022381613000431>

- Halpin, D., Vromen, A., Vaughan, M., & Raissi, M. (2018). Online petitioning and politics: The development of Change.org in Australia. *Australian Journal of Political Science*, 53(4), 428–445. <https://doi.org/10.1080/10361146.2018.1499010>
- Hough, R. (2012). Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen? *The Journal of Legislative Studies*, 18(3–4), 479–495. <https://doi.org/10.1080/13572334.2012.706057>
- Huzzey, R., & Miller, H. (2020). Petitions, parliament and political culture: Petitioning the House of Commons, 1780–1918. *Past & Present*, 248(1), 123–164. <https://doi.org/10.1093/pastj/gtz061>
- Ilvessalo, S., & Jaakkola, H. (2011). *Kansan valta: Suora demokratia Suomen politiikan pelastuksena*. Into.
- Karpf, D. (2010). Online political mobilization from the advocacy group’s perspective. *Policy & Internet*, 2(1), 7–41. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1098>
- Latvijas Republika. (1994). *Likums “Saeimas kārtības rullis”*. Latvijas Vēstnesis, 96. <https://likumi.lv/ta/id/57517>
- Leston-Bandeira, C. (2019). Parliamentary petitions and public engagement. *Policy & Politics*, 47(3), 415–436. <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420117>
- Leonel, R., Rehbein, K., Westermann-Behaylo, M., & Perrault, E. (2024). Firms’ response to slacktivism: When and why are e-petitions effective? *Journal of Management Studies*, 61(7), 3148–3183. <https://doi.org/10.1111/joms.13010>
- Lindner, R., & Riehm, U. (2009). Electronic petitions and institutional modernization: International parliamentary e-petition systems in comparative perspective. *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, 1(1). <https://doi.org/10.29379/jedem.v1i1.3>
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682–693. <https://doi.org/10.2307/1955513>

Mair, P. (2006). Ruling the void: The hollowing of Western democracy. *New Left Review*, 25–51. <https://hdl.handle.net/1814/6418>

Mangule, I., Ščepetova, A., & Špics, E. (2016). *E-democracy in action: Case studies from Estonia, Latvia, Finland*. https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2015/10/E-democracy-in-Action_case-studies-from-Estonia-Latvia-Finland_2016.pdf

Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515–528. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>

Martin, L. (2026). E-petitioning Parliament. *Parliamentary Affairs*, 79(1), 22–45. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaf003>

Matthews, F. (2021). The value of ‘between-election’ political participation: Do parliamentary e-petitions matter to political elites? *The British Journal of Politics and International Relations*. <https://doi.org/10.1177/1369148120959041>

Matthews, F. (2023). Between everyday politics and political elites: Transmission and coupling within Westminster’s parliamentary e-petitions system. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18, 279–299. <https://doi.org/10.1057/s41293-022-00208-9>

Montero, J. R., Teorell, J., & Torcal, M. (2007). Political participation: Mapping the terrain. In Jan W. van Deth, J. R. Montero, A. Westholm (eds.) *Citizenship and Involvement in European Democracies A Comparative Analysis* (334–357). Routledge

Morozov, E. (2009). The brave new world of slacktivism. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2009/05/19/the-brave-new-world-of-slacktivism/>

Nikuļceva, I. (2012). *Fakultatīvā tautas nobalsošana Latvijā un Eiropā* [Optional referendum in Latvia and Europe]. In A. Zavele (Ed.), *Juridiskās zinātnes aktuālās problēmas* [Current problems of legal science]. Zvaigzne ABC.

OECD Observatory of Public Sector Innovation. (2016). *Collective addresses and Rahvaalgatus.ee*. <https://oecd-opsi.org/innovations/collective-addresses-and-rahvaalgatus-ee-nudging-the-parliament-of-estonia-to-more-openness-and-accountability/>

Oddens, J. (2024). Petitions and petitioning through the ages. In R. Huzzey et al. (Eds.), *Petitions and petitioning in Europe and North America* (pp. 51–67). Oxford University Press.

Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Wiley.

Puschmann, C., Bastos, M. T., & Schmidt, J.-H. (2016). Birds of a feather petition together? *Information, Communication & Society*, 20(2), 203–220. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1162828>

Rācene-Riekstiņa, L., Grumolte-Lerhe, I., Beizītere, I. un Stučka, M., 2025. *Līdzdalības iespējas sabiedriski saistošu lēmumu pieņemšanas procesā valsts līmenī: referendumi, petīcijas un demokrātijas jauninājumi*. Pētījuma galaziņojums. Rīga, Latvija: Latvijas Republikas Saeimas Analītiskais dienests.

Riehm, U., Boehle, K., & Lindner, R. (2014). Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe. *TAB: Office of Technology Assessment at the German Bundestag*. <https://www.itas.kit.edu/pub/v/2014/riua14a.pdf>

Rahvaalgatus.ee. (n.d.). *Rahvaalgatus.ee*. <https://rahvaalgatus.ee/>

Riigi Teataja. (n.d.). *Riigikogu kodu- ja töökorra seadus*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/RKKTS>

Riigikogu. (n.d.). *Riigikogu*. <https://www.riigikogu.ee/>

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.

Rosenberger, S., Seisl, B., Stadlmair, J., & Dalpra, E. (2022). What are petitions good for? *Parliamentary Affairs*, 75(1), 217–237. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa058>

Saar, M.-L., Pekonen, O., Olesk, M., & Hiilamo, H. (2024). *Citizens' initiatives in Finland and Estonia*. Sitra. <https://www.sitra.fi/wp-content/uploads/2024/03/sitra-citizens-initiatives-in-finland-and-estonia.pdf>

Smith, G. (2009). *Democratic innovations*. Cambridge University Press.

Toots, M. (2019). Why e-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee. *Government Information Quarterly*, 36(3), 546–559.

Tritter, J. Q., & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76(2), 156–168.
<https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2005.05.008>

Whyte, A., Renton, A., & Macintosh, A. (2005). *E-petitioning in Kingston and Bristol*.

Wright, S. (2016). ‘Success’ and online political participation. *Information, Communication & Society*, 19(6), 843–857. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2015.1080285>

Analüüsitud rahvaalgatused ja parlamentaarse menetluse dokumendid

Eduskunta. (2020). *Kansalaisaloite KAA 2/2020 vp: Vesi on meidän – kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi.*

https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/KAA_2+2020.aspx

Eduskunta. (2021). *Eduskunnan kirjelmä EK 26/2021 vp.*

https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EK_26+2021.aspx

Latvijas Republikas Saeima. (2023). *Latvijas Republikas 14. Saeimas rudens sesijas deviņā sēde, 2023. gada 12. oktobrī.* https://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/2493#section_91

LV portāls. (2023). *ManaBalss.lv iniciatīva par bērnu pabalstu palielināšanu.*

<https://manabalss.lv/i/2751>

Maa- ja metsätalousvaliokunta. (2021). *Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö MmVM 11/2021 vp.* https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/MmVM_11+2021.aspx

ManaBalss.lv. (2023). *NEKAVĒJOTIES PALIELINĀT BĒRNA PIEDZIMŠANAS PABALSTU UN KOPŠANAS PABALSTU!*. <https://manabalss.lv/i/2751>

Rahvaalgatus.ee. (2023). *Petitsioon automaksu kehtestamise vastu.*

<https://rahvaalgatus.ee/initiatives/956>

Riigikogu rahanduskomisjon. (2023a). *Riigikogu rahanduskomisjoni istungi protokoll nr 37, 20.11.2023.* <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/956/files/2514>

Riigikogu rahanduskomisjon. (2023b). *Riigikogu rahanduskomisjoni istungi protokoll nr 40, 05.12.2023.* <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/956/files/2547>

Riigikogu rahanduskomisjon. (2024a). *Riigikogu rahanduskomisjoni istungi protokoll nr 60, 04.03.2024.* <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/956/files/2687>

Riigikogu rahanduskomisjon. (2024b). *Riigikogu rahanduskomisjoni istungi protokoll nr 63, 11.03.2024.* <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/956/files/2689>

Riigikogu rahanduskomisjon. (2024c). *Vastus kollektiivsele pöördumisele „Petitsioon automaksu kehtestamise vastu”.* <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/956/files/2694>

LISA 1. KUUEASTMELINE KONVERSIIONISÜSTEEM

Tase	tähendus	Näide
0	Algatus ei ületa allkirjalävendi ega jõua parlamentaarsesse menetlusse.	Soomes jäi suur osa algatustest alla 50 000 allkirja lävendi ning neid ei suunatud Eduskuntasse menetlemiseks.
1	Algatus ületab lävendi, kuid seda ei esitata parlamenti või ei võeta menetlusse.	Algatus kogub vajaliku toetuse, kuid menetlus lõpeb enne parlamentaarset arutelu või institutsionaalse seisukoha kujunemist.
2	Algatus esitatakse parlamenti ja võetakse formaalselt menetlusse.	Algatus suunatakse komisjoni menetlemiseks, kuid sisulist parlamentaarset reaktsiooni ei ole veel kujunenud.
3	Parlament või komisjon kujundab algatuse suhtes ametliku seisukoha, mis võib olla toetav, mittetoetav või suunata algatuse edasi institutsionaalsesse menetlusse.	Eesti automaksu vastane petitsioon jõudis komisjonimenetlusse, kuid seadusandlikku muudatust ei toimunud (Rahvaalgatus.ee 2023).
4	Algatus mõjutab otseselt poliitikakujundamist, regulatiivseid otsuseid või parlamentaarset menetlust ning integreeritakse sisuliselt poliitikaprotsessi.	Algatus mõjutab otseselt poliitikat või regulatsiooni aga ei vii veel seadusandliku muudatuseni.

5	Algatus viib konkreetse seadusandliku muudatuseni ehk seaduse vastuvõtmise ja jõustumiseni.	Soome veevarustuse erastamise vastane kodanikualgatus viis seadusandliku muudatuseni (Eduskunta 2021).
---	---	--

Allikas: autori koostatud rahvaalgatus.ee, ManaBalss.lv, kansalaisaloite.fi ning Riigikogu, Saeima ja Eduskunta menetlusdokumentide põhjal.

LIHTLITSENTS

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks.

Mina, Kendra Kurisman,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „PARLAMENDILE SUUNATUD E-PETITSIOONIDE INSTITUTIONAALNE KORRALDUS JA KODANIKUALGATUSTE KONVERSIION EESTIS, SOOMES JA LÄTIS“, mille juhendaja on Alar Kilp, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kendra Kurisman

18.05.2026